

IL PENSIERO DELL'ADITO GIUDICE :

rapporti fra giudicato davanti alla Corte dei Conti e patteggiamento in un procedimento penale:

In primo luogo, si legge nell'emarginata sentenza che:

<Escluso, quindi, che la Sentenza pronunciata nel giudizio penale a seguito del cd. "patteggiamento" ex art. 444 c.p.p. possa esplicitare ex sé efficacia vincolante nel giudizio di responsabilità amministrativa/contabile, deve anche precisarsi - conformemente e alla costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti - che il Giudice della responsabilità amministrativa/contabile può, però, egualmente ricavare elementi di valutazione, ai fini del proprio convincimento, dai fatti e dagli atti emergenti dal fascicolo processuale penale secondo il valore probatorio (positivo o negativo) che essi rivestono, soprattutto in presenza di altri concordanti elementi di valutazione>

obblighi del dipendente pubblico in relazione all'orario di lavoro:

<L'osservanza dell'orario di lavoro costituisce un obbligo del dipendente pubblico, anche del personale con qualifica dirigenziale, quale elemento essenziale della prestazione retribuita dalla Amministrazione Pubblica" e che "l'orario di lavoro, comunque articolato, deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatici ed obiettivi, come disposto dalle vigenti normative in materia".>

il conseguente danno erariale:

< è chiaramente da imputare alla violazione del sinallagma prestazione/retribuzione contrattualmente definito, non essendo stato recuperato da parte dei convenuti il tempo di lavoro arbitrariamente e dolosamente sottratto all'Amministrazione Pubblica datore di lavoro, pur in presenza di regolari percezioni delle intere retribuzioni.>

questo è il danno patrimoniale in senso stretto:

<Sulla base di tali considerazioni e valutazioni - precisato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dei convenuti, nei giudizi innanzi alla Corte dei Conti è sempre ammesso il ricorso, con prudente apprezzamento del giudice, alla valutazione equitativa ed alla riduzione dell'addebito - il Collegio, tenuto anche conto del diverso apporto causale dei due convenuti e della diversa retribuzione e posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti, ritiene equo - ai sensi del citato art. 1226 c.c. - determinare nella misura complessiva di Euro 2.500,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del "danno patrimoniale in senso stretto" subito dall'A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, imputando **1.700,00 Euro al Dott. B. ed 800,00 Euro all'infermiera M.** con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti>

mentre per il danno da disservizio:

< Il "danno patrimoniale da disservizio" consiste, quindi, nel mancato conseguimento della legalità, della efficienza, della efficacia, della economicità e della produttività dell'azione e della attività di una Pubblica Amministrazione, causato dall'amministratore, dall'agente o dal dipendente pubblico - a ragione della "disorganizzazione del servizio", ovvero in ragione della "mancata resa del servizio" o della "mancata resa della prestazione dovuta" - con una condotta commissiva o omissiva connotata da dolo o da colpa grave.>

La “mancata resa del servizio” - evidentissima, come nel caso che qui interessa, nei casi di violazione, protratta per un certo periodo di tempo, della normativa vigente in materia, con conseguenti danni patrimoniali per l’Erario - costituisce già di per sé un danno patrimoniale, che - oltre che nei costi generali sopportati dalla P.A. - é ravvisabile nell’alterazione del rapporto sinallagmatico tra resa della attività lavorativa e corresponsione dello stipendio o di altri emolumenti.

Pertanto - utilizzando i predetti criteri di valutazione e tenuto conto della gravità, protratta nel tempo e con dolo, del comportamento, in precedenza ampiamente illustrato, tenuto dai convenuti nella vicenda in esame - il Collegio - tenuto anche conto del diverso apporto causale dei due convenuti e della diversa posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti - ritiene equo, ai sensi dell’articolo 1226 c.c., determinare nella misura complessiva di Euro 8.000,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del “danno patrimoniale da disservizio” subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, **imputando 5.000,00 Euro al Dott. B. e 3.000,00 Euro all’infermiera M.** con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti.>

E per quanto concerne il danno all’immagine e al prestigio della pubblica amministrazione?

< Tale particolare figura di danno erariale va inquadrato nell’ambito della fattispecie del “danno esistenziale” (inteso quale “tutela della propria identità, del proprio nome della propria reputazione e credibilità”) e comporta sempre una diminuzione patrimoniale, e che esso va configurato come “danno evento” (e non come “danno conseguenza”), e, pertanto, non può che essere quantificato, nella maggior parte dei casi, in via equitativa ex art. 1226 c.c..

In sostanza, il negativo riflesso del comportamento antidoveroso e doloso dei convenuti comporta - sotto il profilo del “danno all’immagine ed al prestigio” della P.A. - anche un vero e proprio “danno sociale”, e cioè un danno che deteriora ed offusca l’immagine della Sanità pubblica ed, in genere, delle Amministrazioni Pubbliche, che, per definizione, devono possedere, diffondere e difendere valori di onestà, correttezza, trasparenza e legalità.

In definitiva, in base ai tre criteri sopra illustrati (oggettivo, soggettivo e sociale, e, quest’ultimo nei suoi riflessi negativi verso l’opinione pubblica della Comunità eugubina ed umbra e verso gli stessi operatori sanitari pubblici), il Collegio - tenuto conto della condotta gravemente antidoverosa, illecita ed illegittima, connotata dall’elemento psicologico del “c.d. dolo di compartecipazione” (del quale si dirà più in particolare nel seguito), dei citati convenuti e del loro diverso apporto causale nella vicenda in discussione, nonché della diversa posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti - considera equo (ai sensi dell’art. 1226 c.c.) determinare nella misura complessiva di Euro 22.000,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del “danno all’immagine ed al prestigio” subito dalla Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria (e, per essa, dal Servizio Sanitario Nazionale) imputando **15.000,00 Euro al Dott. B. e 7.000,00 Euro all’infermiera M.** con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti. >

In conclusione quindi...

<Per quanto riguarda l’elemento psicologico soggettivo, va affermato - come, in parte, si è già anticipato - che il comportamento tenuto, nella circostanza, dai citati convenuti è connotato da una condotta illecita, illegittima ed antidoverosa molto grave, tenuto conto - in base a quanto si è in precedenza esposto - della indubbia violazione dei fondamentali doveri di legalità, di lealtà, di fedeltà, di onestà e di correttezza da parte dei predetti convenuti nei confronti del S.S.N., ed, in

particolare, della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria (con la quale i predetti convenuti erano legati da un rapporto di impiego e di lavoro nei termini già prima illustrati

La descritta condotta gravemente antidoverosa ed illegittima, con indubbia violazione dei fondamentali doveri di legalità, di lealtà, di fedeltà, di onestà e di correttezza da parte di entrambi i convenuti (di cui si è più volte detto), porta ad affermare che gli stessi hanno agito con “dolo”, e, più in particolare, con “dolo di compartecipazione”.>

Il danno complessivamente ammonta a:

< il Sig. N.B. e la Sig.ra A.M.- convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile sopra menzionato - al pagamento, nei termini specificati in motivazione e con il vincolo della solidarietà, somma complessiva di Euro 32.500,00 (trentaduemilacinquecento/00), comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria) in favore dell’Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria, di cui complessivi Euro 21.700,00 a carico del Sig. B. (di cui Euro 1.700,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 5.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 15.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria) e complessivi Euro 10.800,00 a carico della Sig.ra M. per complessivi Euro 10.800,00 (di cui Euro 800,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 3.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 7.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria)>.

Da parte nostra solo un’osservazione.

Va da sé che accertato il dolo, anche in presenza di una copertura assicurativa, la stessa non potrebbe essere valida, anche in considerazione di quanto ci insegna l’articolo 1917 del cod civ. che pur riguardando l’assicurazione di responsabilità civile terzi (e non di responsabilità amministrativa come nel caso che ci occupa), può comunque essere menzionato per il carattere risarcitorio comune ad entrambe le responsabilità.

Art. 1917 Assicurazione della responsabilità civile

Nell'assicurazione della responsabilità civile l'assicuratore è obbligato a tenere indenne l'assicurato di quanto questi, in conseguenza del fatto accaduto durante il tempo dell'assicurazione, deve pagare a un terzo, in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto (2952). **Sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi (2767).**

L'assicuratore ha facoltà, previa comunicazione all'assicurato, di pagare direttamente al terzo danneggiato l'indennità dovuta, ed è obbligato al pagamento diretto se l'assicurato lo richiede.

Le spese sostenute per resistere all'azione del danneggiato contro l'assicurato sono a carico dell'assicuratore nei limiti del quarto della somma assicurata. Tuttavia, nel caso che sia dovuta al danneggiato una somma superiore al capitale assicurato, le spese giudiziali si ripartiscono tra assicuratore e assicurato in proporzione del rispettivo interesse.

L'assicurato, convenuto dal danneggiato, può chiamare in causa l'assicuratore (1932; Cod. Proc. Civ. 196)

A cura di Sonia LAZZINI

home / la corte nelle regioni italiane / umbria / sezione giurisdizionale / novità giurisprudenziali / Sentenza n. 346/2005 del 28 settembre 2005

Versione stampabile del documento

Sentenza n. 346/2005 del 28 settembre 2005 - Sezione giurisdizionale Umbria – Allontanamento ripetuto dal lavoro senza utilizzo del cartellino magnetico – Contestuale procedimento penale ex art. 444 cpp – Autonomia dei giudizi – danno erariale, da disservizio e all'immagine – Sussistenza

* A cura dell'Ufficio Stampa

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE DELL'UMBRIA

Presidente: L. Principato - Relatore: C. Vetrella

\E[s \E[201s FATTO

Con Atto di Citazione n. G2005/03 del 15 febbraio 2005 (ritualmente notificato agli interessati) il Sostituto Procuratore Generale dell'Umbria della Corte dei Conti - previo Invito a dedurre del 30 settembre 2004, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 19/1994 - ha citato in giudizio davanti alla Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria della Corte dei Conti il Sig. N.B.(nella qualità di medico del Servizio Oculistico aggregato al Dipartimento Chirurgico dell'Ospedale di Gubbio) e la Sig.ra A.M.(nella qualità di infermiera professionale presso il Day Hospital oncologico del medesimo Ospedale) per sentirli condannare al pagamento in favore dell'Erario della complessiva somma di Euro 43.725,28, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio, ritenendoli responsabili del corrispondente danno erariale subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria.

Con Provvedimento del 3 marzo 2005 (ritualmente notificato agli interessati) il Presidente della predetta Sez. Giurisd. Reg. dell'Umbria della Corte dei Conti ha fissato al giorno 5 luglio 2005 l'Udienza per la discussione del giudizio in questione assegnando a tutto il giorno 15 giugno 2005 il termine utile alle parti per il deposito di atti e documenti in Segreteria.

Entro la predetta data del 15 giugno 2005 sono state depositate in Segreteria le Memorie difensive e di costituzione in giudizio prodotte dall'Avv. Giuseppe La Spina e dall'Avv. Francesco Gagliardi per conto del convenuto B. e per conto della convenuta M.

Nell'Atto di Citazione la Procura Regionale ha rappresentato che - a seguito di indagini svolte con l'ausilio della Compagnia dei Carabinieri di Gubbio e dei relativi accertamenti (effettuati in particolare nei giorni 17 aprile, 24 aprile ed 8 maggio 2002) - è emerso che il citato Dott. B. e la citata infermiera M.durante l'orario di lavoro si sono ripetutamente allontanati dai rispettivi posti di lavoro senza alcuna autorizzazione, utilizzando porte secondarie e di servizio (per non registrare l'effettivo orario di uscita e di rientro) e facendo ritorno - la sola infermiera M.- sul posto di lavoro verso la fine dell'orario di servizio per provvedere alla timbratura dei cartellini magnetici (anche quello del Dott. B.), in modo da far risultare la loro permanenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo (come accertato dai Carabinieri di Gubbio a seguito dell'appostamento dell'8 maggio 2002, quando hanno fermato la Sig.ra M. sequestrando alla stessa anche il cartellino marcatempo assegnato al Dott. B.).

L'Atto di Citazione ha messo, poi, in rilievo che, da successive verifiche effettuate sui tabulati delle presenze relative ai predetti interessati, sono risultate, nel periodo 2001/2002, molte altre date in cui gli orari di entrata e/o di uscita dei medesimi interessati erano del tutto coincidenti (n. 33 entrate ed uscite, n. 23 uscite, e n. 23 entrate).

L'Atto di Citazione ha riferito, inoltre, che dopo essere stati attivati, nel maggio e nel giugno 2002, il procedimento disciplinare nei confronti dell'infermiera M.e la procedura di recesso per giusta causa nei confronti del Dott. B. - tali procedure sono state, poi, sospese, stante la pendenza, per gli stessi fatti, di un procedimento penale a carico dei medesimi interessati per truffa pluriaggravata (art. 640 c.p. e art. 61, n. 11, c.p.), conclusosi con Sentenza del GIP presso il Tribunale di Perugia n. 386/04 del 31 luglio 2004 emessa ex art. 444 e segg. c.p.p., con la quale il Dott. B. è stato condannato ad 1 anno e 4 mesi di reclusione (pena sospesa), oltre 400 Euro di multa, e la Sig.ra M. è stata condannata a 3 mesi e 4 giorni di reclusione (pena sospesa), oltre a 94 Euro di multa.

A seguito delle menzionate indagini la Procura Regionale con Invito a fornire deduzioni del 30 settembre 2004 ha contestato ai citati interessati: a) il danno patrimoniale in senso stretto (per Euro 3.000,00), b) il danno da disservizio (per Euro 10.000,00), ed il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria (per Euro 30.000,00); per un totale di Euro 43.000,00.

Con Note controdeduttive depositate il 17 dicembre 2004 il Dott. B. e la Sig.ra M. hanno ritenuto non fondata l'accusa per tutti i danni contestati ed hanno chiesto, in via preliminare, la sospensione del procedimento amministrativo contabile fino al passaggio in giudicato della Sentenza penale, perchè la indicata Sentenza n. 386/2004 ex artt. 444 c.p.p. è stata impugnata dal Dott. B. innanzi alla Corte di Cassazione, dove è tuttora pendente il relativo giudizio.

Non condividendo tali controdeduzioni e ritenuto che non sussistono motivi di sospensione del presente giudizio, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il Dott. N.B.e l'infermiera A.M.(nelle indicate qualità), chiamandoli a rispondere del complessivo danno di Euro 43.725,28 subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria.

Quanto alla richiesta di "sospensione del giudizio" in relazione alla avvenuta proposizione del ricorso presso la Corte di Cassazione avverso la menzionata Sentenza penale, l'Atto di Citazione ha sostenuto che non sussistono i motivi di sospensione del presente giudizio ex art. 295 c.p.c., richiamando giurisprudenza consolidata della Corte dei Conti ed osservando, in particolare, che "nel caso di specie la sussistenza di una condotta illecita dei due convenuti è pacifica, vertendo l'esame in corso di svolgimento presso la Suprema Corte sull'esatta qualificazione penale della stessa ai fini della corretta attribuzione delle aggravanti ed attenuanti e, dunque, della quantificazione della pena, esito che non dispiegherebbe alcun effetto sul presente giudizio".

Quanto alla valenza probatoria della Sentenza di patteggiamento ex art. 444 e segg. c.p.p., la Procura ha fatto presente che tale Sentenza, pur non facendo stato nei giudizi civili ed amministrativi, "costituisce una fonte di cognizione soggetta al libero apprezzamento del giudice... alla stregua di tutti gli altri elementi di prova di cui il giudice dispone".

L'Atto di Citazione ha messo in evidenza che le condotte illecite dei convenuti, "lungi dall'essere caratterizzate da episodicità e sporadicità..., presentano i contorni di una sistematica pratica truffaldina ai danni della A.S.L.", sottolineando, in particolare, che nel caso di specie le condotte illecite sono molteplici: a) per la infermiera M.: "falsa attestazione della presenza in servizio attraverso l'omissione della timbratura del proprio cartellino all'atto dell'uscita effettiva (anticipata rispetto all'orario poi risultante dalla lettura del badge) e timbratura del cartellino di altro dipendente"; b) per il Dott. B.: "la consegna del cartellino marcatempo (personale ed incredibile) all'infermiera allo scopo evidente di far attestare (falsamente) la propria presenza, con corrispondente vantaggio personale (di natura patrimoniale)"; c) per entrambi i convenuti: "l'accordo truffaldino diretto a far apparire presente il B. quando questi invece era assente, attraverso l'utilizzo fraudolento del badge (in concreto effettuato dalla M.)".

Con riguardo alla osservazione formulata dal Dott. B. nelle Note controdeduttive circa l'insussistenza, per la dirigenza medica, dell'obbligo di effettuare un vero e proprio orario di servizio, con conseguente insussistenza del danno patrimoniale in senso stretto, la Procura Regionale ha richiamato il C.C.N.L. per il quadriennio 1998/2001 relativo alla Dirigenza medica e veterinaria, che ha confermato in 38 ore settimanali l'orario di lavoro dei medici e dei veterinari ed ha disposto che anche tale personale è tenuto al rispetto dell'orario di lavoro articolandolo in modo flessibile in relazione agli obiettivi ed ai programmi da realizzare.

A giudizio della Procura Regionale ciò che viene in rilievo è la mera sottrazione di energie lavorative alla A.S.L. rispetto all'orario di lavoro prefissato in 38 ore, con la conseguenza che tale sottrazione costituisce danno risarcibile anche nel caso in cui chi attesta falsamente la propria presenza in servizio appartenga alla dirigenza medica.

L'Atto di Citazione ha, quindi, contestato ai convenuti:

A) il danno patrimoniale in senso stretto, consistente nelle energie lavorative sottratte all'A.S.L. n. 1 e nella corrispondente monetizzazione del tempo lavorativo prestato solo figurativamente, con conseguente rottura parziale del sinallagma contrattuale.

Considerata la retribuzione media oraria dei convenuti ("Euro 21,67" per il Dott. B. e "circa Euro 10,50" per l'infermiera M.) e "ritenuto equo - in assenza di dati sull'orario di effettiva entrata/uscita dei due convenuti (dagli ingressi secondari) in ciascuna delle 79 giornate in cui si è verificato l'illecito - effettuare una media del tempo sottratto al servizio nei 3 giorni in cui è certamente avvenuta la doppia timbratura (media pari a 88 minuti = 1 ora e 28 minuti), e moltiplicare tale media per il numero dei giorni in cui ... (è avvenuta) la doppia timbratura (79) ed il tutto (6952 minuti, cioè 115,8 ore) per la retribuzione oraria", la Procura Regionale ha così ottenuto la monetizzazione del tempo lavorativo sottratto dai convenuti alla A.S.L. n. 1 dell'Umbria ed ha imputato al Dott. B. il danno patrimoniale in senso stretto di Euro 2.509,38 ed alla Sig.ra M. il danno patrimoniale in senso stretto di Euro 1.215,90, chiamando i convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B.;

B) il danno da disservizio, consistente nella sottrazione di energie lavorative ed intellettuali alla A.S.L. n. 1 dell'Umbria per distrarle ad altri fini, con minore resa del servizio, "in quanto il grave (anche perché reiterato) inadempimento contrattuale dei convenuti, inserendosi in un particolare modello organizzativo complesso di amministrazione pubblica, ha inciso negativamente sul generale funzionamento del servizio e sulla sua qualità, creando un indubbio disservizio nell'ambito dell'Ospedale di Gubbio... in relazione alle assenze dai rispettivi reparti dell'ospedale del medico e dell'infermiera".

La Procura Regionale ha richiamato, al riguardo, giurisprudenza della Corte dei Conti e, più in particolare, della Sez. Giurisd. Reg. dell'Umbria, ed ha quantificato tale danno, in via equitativa ex art. 1226 c.c., in Euro 10.000,00 (6.000,00 Euro a carico del Dott. B. e 4.000,00 Euro a carico dell'infermiera M.), chiamando i convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B.;

C) il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria in relazione al grave illecito commesso dai convenuti, che hanno operato in base ad un rapporto organico di pubblico impiego, apportando discredito ad una istituzione, quale quella sanitaria, preposta alla tutela della salute dei cittadini, dove fenomeni di assenteismo arbitrario e di disservizio, quali quelli in esame, sono avvertiti dalla collettività in maniera particolarmente negativa.

La Procura Regionale ha richiamato, al riguardo, giurisprudenza della Corte dei Conti ed ha quantificato tale danno in via equitativa ex art. 1226 c.c. in Euro 30.000,00, utilizzando i criteri di tipo oggettivo, soggettivo e sociale individuati dalla citata giurisprudenza e chiamando i convenuti a rispondere in solido.

Per quanto riguarda l'elemento psicologico soggettivo, a giudizio della Procura Regionale esso consiste nel "dolo", e, più in particolare, nel "dolo di compartecipazione", "in quanto risulta evidente la consapevolezza e volontarietà individuale della violazione delle norme contrattuali e di diligenza professionale (che impongono al lavoratore di essere effettivamente presente nel luogo di lavoro nell'orario" di servizio), osservando che, per quanto attiene al Dott. B., il suo cartellino marcatempo è stato ritrovato dai Carabinieri, nella immediatezza dei fatti, "tra le mani della Sig.ra M."

In conclusione, l'Atto di Citazione ha chiesto la condanna dei convenuti al pagamento della somma complessiva di Euro 43.725,28 in favore della A.S.L. n. 1 dell'Umbria, imputando Euro 38.509,38 in solido tra i due (il Dott. B. "per essere il legittimo titolare del badge, beneficiario della truffa ed autorizzante la timbratura"; la Sig.ra M. "per essere la materiale esecutrice") ed Euro 5.215,90 a carico esclusivo della Sig.ra M.

A seguito del riportato Atto di Citazione il convenuto Dott. N.B. si è costituito in giudizio con Comparsa dell'Avv. Giuseppe La Spina e dell'Avv. Francesco Gagliardi, depositata in data 15 giugno 2005, contestando la domanda attrice e ritenendo insussistente il danno erariale in questione.

La difesa del convenuto - fatto presente che in tema di responsabilità "valgono le norme di diritto comune" (artt. 1223 e 1226 c.c.) - ha, innanzitutto, osservato che "il danno, per essere risarcibile, deve essere conseguenza immediata e diretta del comportamento del debitore e... (deve) essere certo sul piano ontologico, di talché ne è esclusa la determinazione in via equitativa laddove difetti tale condizione e laddove il danno non è di impossibile o di difficile quantificazione essendo l'Amministrazione nelle condizioni di avere tutti gli elementi per pervenire a dette quantificazioni.

Anche in relazione alla riferita Sentenza penale di patteggiamento (che è intervenuta - per quanto affermato dalla difesa - "pur non sussistendo a loro carico elementi di reità" e che solo formalmente è di condanna ma non sotto il profilo sostanziale, posto che l'art. 445 c.p.p. prevede che tale tipo di Sentenza non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi) a giudizio della difesa la fattispecie contestata "non ha in sé gli elementi della truffa", perché manca il profitto, atteso che "il cartellino marcatempo non ha mai costituito la base su cui calcolare la retribuzione", con la ulteriore conseguenza che, "se dall'operazione dell'improprio uso del cartellino marcatempo non è derivato alcun illecito contrattualmente rilevante in punto di retribuzione, è evidente come il danno patrimoniale non esista".

La difesa ha, inoltre, sostenuto che non è condivisibile l'iniziativa della Procura Regionale che ha quantificato il danno "con riferimento a pretese verifiche effettuate, in via del tutto ipotetica oltre che generica, sui tabulati delle presenze relative ai due soggetti convenuti in giudizio nel periodo 2001/2002".

Sottolineato che i controlli in questione si riferiscono "soltanto a tre occasioni", in riferimento alle quali l'uscita dalle porte di servizio si è verificata "solo per evitare le code", a giudizio della difesa - oltre a dover escludere il danno patrimoniale in senso stretto per le ragioni già dette (mancanza di profitto da parte degli interessati e non possibilità di quantificazione di tale danno in via equitativa) - sono da escludere anche il danno da disservizio (perché manca la prova e la dimostrazione in fatto di tale ipotesi di danno, non essendo stata registrata, ad esempio, alcuna

lamentela da parte dell'utenza) ed il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. (anche perché lo stesso interessato, "proprio al fine di evitare ogni strepitus fori, ha optato per il rito alternativo del patteggiamento, quando aveva egli più di una ragione per far valere la propria innocenza").

In conclusione, gli Avvocati La Spina e Gagliardi hanno chiesto:

- in via principale, di respingere la domanda attrice perché inammissibile ed infondata;
- in via meramente subordinata, di pervenire ad una congrua riduzione dell'addebito.

Anche la convenuta Sig.ra A.M. si è costituita in giudizio con Comparsa dell'Avv. Giuseppe La Spina e dell'Avv. Francesco Gagliardi, depositata in data 15 giugno 2005, identica quella sopra riferita riguardante il convenuto B..

Alla discussione avvenuta alla Udienza pubblica del 5 luglio 2005, il P.M. e l'Avv. Giuseppe La Spina, per i convenuti B. e M. hanno illustrato le rispettive posizioni ed, ulteriormente argomentando, hanno concluso in conformità agli scritti.

La causa è, quindi, passata in decisione.

Considerato in

DIRITTO

I - PREMESSA

La pretesa attrice di cui all'Atto di Citazione n. G2005/03 del 15 febbraio 2005 del Sostituto Procuratore Generale dell'Umbria della Corte dei Conti nei confronti del Sig. N.B.(nella qualità di medico del Servizio Oculistico aggregato al Dipartimento Chirurgico dell'Ospedale di Gubbio) e della Sig.ra A.M.(nella qualità di infermiera professionale presso il Day Hospital oncologico del medesimo Ospedale) ha alla base - come è stato specificatamente riportato in FATTO - la valutazione del danno erariale di complessivi Euro 43.725,28, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio, subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria.

La vicenda in causa riguarda le irregolarità e la condotta illecita che - a giudizio della Procura Regionale - sarebbe stata posta in essere dai convenuti, i quali, durante l'orario di lavoro, si sono ripetutamente allontanati dai rispettivi posti di lavoro senza alcuna autorizzazione, utilizzando porte secondarie e di servizio (per non registrare l'effettivo orario di uscita e di rientro) e facendo ritorno (la sola infermiera M.) sul posto di lavoro verso la fine dell'orario di servizio per provvedere alla timbratura dei cartellini marcatempo (anche quello del Dott. B.), in modo da far risultare la loro permanenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo, come accertato dai Carabinieri di Gubbio a seguito dell'appostamento dell'8 maggio 2002, quando hanno fermato la Sig.ra M. sequestrando alla stessa anche il cartellino marcatempo assegnato al Dott. B..

L'Atto di Citazione ha riferito, in particolare, che il procedimento disciplinare attivato nei confronti dell'infermiera M.e la procedura di recesso per questa causa attivata nei confronti del Dott. B. sono stati sospesi, stante la pendenza - per gli stessi fatti - di un procedimento penale a carico dei medesimi interessati per truffa pluriaggravata (art. 640 c.p. e art. 61, n. 11, c.p.), conclusosi con Sentenza del GIP presso il Tribunale di Perugia n. 386/04 del 31 luglio 2004 emessa ex art. 444 e

segg. c.p.p., con la quale il Dott. B. è stato condannato ad 1 anno e 4 mesi di reclusione (pena sospesa), oltre a 400 Euro di multa, e la Sig.ra M. è stata condannata a 3 mesi e 4 giorni di reclusione (pena sospesa), oltre a 94 Euro di multa.

L'Atto di Citazione ha messo in evidenza che le condotte illecite dei convenuti, "lungi dall'essere caratterizzate da episodicità e sporadicità...", presentano i contorni di una sistematica pratica truffaldina ai danni dell'A.S.L." n. 1 dell'Umbria, sottolineando che i convenuti hanno sistematicamente sottratto energie lavorative alla predetta A.S.L. rispetto all'orario di lavoro definito dai CC. C.N.L. del Comparto Sanità e della Dirigenza Medica e Veterinaria, con la conseguenza che tale sottrazione costituisce danno risarcibile.

L'Atto di Citazione ha rinvenuto, nelle condotte illecite tenute dai convenuti, l'elemento psicologico soggettivo del "dolo", e, più in particolare, del "dolo in compartecipazione", ed ha contestato ai citati convenuti:

- a) il danno patrimoniale in senso stretto, quantificato in base alla retribuzione media oraria dei convenuti, per Euro 3.725,28, di cui Euro 2.509,38 a carico del Dott. B. ed Euro 1.215,90 a carico della infermiera M. chiamando i citati convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B.;
- b) il danno da disservizio, quantificato in via equitativa ex art. 1226 c.c., per Euro 10.000,00, di cui Euro 6.000,00 a carico del Dott. B. ed Euro 4.000,00 a carico della infermiera M. chiamando i convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B.;
- c) il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, quantificato, in via equitativa, ex art. 1226 c.c., in Euro 30.000,00, chiamando i convenuti a rispondere in solido.

In conclusione, l'Atto di Citazione ha chiesto la condanna dei convenuti al pagamento della somma complessiva di Euro 43.725,28 in favore della A.S.L. n. 1 dell'Umbria, imputando Euro 38.509,38 in solido tra i due ed Euro 5.215,90 a carico esclusivo della Sig.ra M.

L'Avv. Giuseppe La Spina e l'Avv. Francesco Gagliardi, per il convenuto B. e per la convenuta M. hanno contestato - come specificatamente riportato in FATTO - le deduzioni e le richieste formulate con il riferito Atto di Citazione, avversando la domanda attrice e ritenendo non sussistenti i danni erariali in discussione.

In particolare, la difesa dei convenuti ha ritenuto non sussistente il danno patrimoniale in senso stretto per mancanza di profitto da parte degli interessati e per non consentita quantificazione di tale danno in via equitativa, essendo l'Amministrazione nelle condizioni di avere tutti gli elementi per pervenire a detta quantificazione.

Come riportato in FATTO, a giudizio della difesa sono da escludere anche il danno da disservizio (perché manca la prova e la dimostrazione in concreto di tale ipotesi di danno) ed il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. (anche perché gli interessati, al fine di evitare ogni strepitus fori, hanno optato per il rito alternativo del patteggiamento, pur avendo motivi per far valere la loro innocenza).

In conclusione, la difesa dei convenuti ha chiesto:

- in via principale, di respingere la domanda attrice perché inammissibile ed infondata;

- in via meramente subordinata, di pervenire ad una congrua riduzione dell'addebito.

II - SENTENZA C.D. "DI PATTEGGIAMENTO" EX ART. 444 C.P.P. E RICHIESTA DI SOSPENSIONE DEL PRESENTE GIUDIZIO A SEGUITO DEL RICORSO PER CASSAZIONE AVVERSO LA CITATA SENTENZA EX ART. 444 C.P.P.

Come è stato già riportato in precedenza, in relazione alla vicenda in esame il procedimento disciplinare attivato dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria nei confronti della Sig.ra M.e la procedura di recesso per giusta causa attivata dalla medesima A.S.L. nei confronti del Dott. B. sono stati sospesi stante la pendenza - per gli stessi fatti - di un procedimento penale a carico dei predetti interessati per truffa pluriaggravata (art. 640 c.p. e art. 61, n. 11, c.p.), conclusosi con Sentenza del GIP presso il Tribunale di Perugia n. 386/04 del 31 luglio 2004 emessa ex art. 444 c.p.p..

Questa Sentenza c.d. "di patteggiamento" - con la quale il Dott. B. è stato condannato ad 1 anno e 4 mesi di reclusione (pena sospesa), oltre a 400 Euro di multa, e la Sig.ra M. è stata condannata a 3 mesi e 4 giorni di reclusione (pena sospesa), oltre a 94 Euro di multa - è stata impugnata dal citato Dott. B. innanzi alla Corte di Cassazione, dove è tuttora pendente il relativo giudizio.

In relazione a tale ricorso il Dott. B. nelle note controdeduttive all'invito a dedurre ha chiesto la sospensione del presente giudizio.

Su quest'ultima richiesta la difesa dei convenuti non ha più insistito nella Comparsa di costituzione in giudizio, dove, però, è stato argomentato in ordine alla natura ed agli effetti della Sentenza c.d. "di patteggiamento" ex art. 444 e segg. c.p.p..

Al riguardo, va fatto presente che nell'Ordinamento giuridico italiano vige ora il principio della separatezza e della autonomia dei giudizi e, quindi, - per quanto interessa in questa sede - il principio della separatezza e della autonomia del giudizio di responsabilità amministrativa/contabile rispetto ai giudizi civili, amministrativi e penali (per quest'ultimo giudizio vedasi l'art. 3 del nuovo c.p.p., che ha eliminato il precedente sistema della pregiudizialità obbligatoria del processo penale rispetto agli altri processi, affermando l'opposto principio dell'autonomia dei giudizi).

Come affermato dalla costante, consolidata e condivisa giurisprudenza della Corte dei Conti, nella vigente separatezza dei giudizi, il giudice della responsabilità amministrativa/contabile ben può, peraltro, egualmente ricavare elementi di valutazione - ai fini del proprio convincimento - dai fatti e dagli atti eventualmente emergenti dall'esistenza di altri fascicoli processuali secondo il valore probatorio (positivo o negativo) che essi rivestono, soprattutto in presenza di altri concordanti elementi di valutazione (cfr., in termini, tra le tante, Sent. n. 622/E.L./99 del 9 novembre/29 dicembre 1999 e, recentemente, Sent. n. 49/R/04 del 25 novembre 2003/18 febbraio 2004 della Sez. Giurisd. Reg. dell'Umbria).

In sostanza, gli altri procedimenti giudiziari (civili, amministrativi e penali), ancorché non conclusi in via definitiva, ben possono essere presi in esame dal Giudice amministrativo/contabile esclusivamente per la valutazione - ai fini del convincimento del Collegio giudicante - degli eventuali atti sottostanti ed interdipendenti: e ciò, in particolare, con riferimento alle fonti di prova (quali, ad esempio, le consulenze tecniche di ufficio, le valutazioni e le conclusioni operate da apposite Commissioni di studio, di indagini, ecc., esistenti o costituite presso le Amministrazioni Pubbliche, ecc.) ed alle dichiarazioni rese in sede di deposizione, di interrogatorio, ecc., (come affermato, in proposito, dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con Sentenza n. 761 del 14 aprile 1992).

In tale situazione ordinamentale occorre anche considerare che - sebbene il vigente Ordinamento giuridico prevede (come già chiarito) il principio della separatezza e della autonomia dei giudizi ed ha eliminato anche il previgente principio della pregiudizialità obbligatoria del processo penale rispetto agli altri processi e, per quanto interessa in questa sede, rispetto al giudizio di responsabilità amministrativa/contabile - non è, però, venuto meno il potere del giudice amministrativo/contabile di valutare, caso per caso, l'opportunità anche di sospendere il giudizio di responsabilità amministrativa/contabile in attesa del risultato definitivo di altro concomitante processo civile, amministrativo o penale con Sentenza passata in giudicato.

Ebbene, in relazione alla avvenuta proposizione del ricorso per cassazione avverso la menzionata Sentenza penale "di patteggiamento", va fatto presente che non sussistono motivi di sospensione del presente giudizio ex art. 295 p.c., convenendo con quanto osservato, al riguardo, dalla Procura Regionale sul fatto che "nel caso di specie la sussistenza di una condotta illecita dei due convenuti è pacifica, vertendo l'esame in corso di svolgimento presso la Suprema Corte sull'esatta qualificazione penale della stessa ai fini della corretta attribuzione delle aggravanti e delle attenuanti e, dunque, della quantificazione della pena", esito, questo, che non dispiega alcun effetto sul giudizio in trattazione presso questa Corte.

Tenuto conto, inoltre, che nel presente giudizio si è più volte fatto riferimento alla Sentenza di patteggiamento (ex art. 444 c.p.p.) n. 386/04 del 31 luglio 2004 emessa dal GIP presso il Tribunale di Perugia, il Collegio reputa opportuno precisare, subito, che, ai sensi dell'art. 445, comma 1, c.p.p., la Sentenza pronunciata nel giudizio penale ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. (cd. "patteggiamento") non ha alcuna efficacia vincolante nei giudizi civili ed amministrativi.

La Corte Costituzionale con Sentenza n. 251 del 22 maggio/6 giugno 1991 ha, peraltro, precisato che "l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta, anziché comportare un accertamento pieno di responsabilità, basato sul contraddittorio tra le parti", trova il suo fondamento primario nell'"accordo tra Pubblico Ministero ed imputato sul merito dell'imputazione (responsabilità dell'imputato) e pena conseguente (Sent. n. 66 del 1990)", dal momento che chi chiede la pena pattuita "rinuncia ad avvalersi della facoltà di contestare l'accusa (Sent. n. 313 del 1991)."

Analoghi concetti sono contenuti anche nella precedente Sentenza n. 443 del 26 settembre/12 ottobre 1990 della stessa Corte Costituzionale con particolare riferimento alla posizione del danneggiato, costituito parte civile, per il quale "resta impregiudicato l'esercizio dell'azione in sede civile, evitandosi, al tempo stesso, di confliggere con le esigenze di speditezza del processo penale (Sent. n. 166 del 1985)".

Né, al riguardo, può non essere considerato che - come rilevato in molteplici Sentenze delle Sezioni Giurisdizionali Centrali e Regionali della Corte dei Conti - la Sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti è emessa - come dispone testualmente l'art. 444 c.p.p. - oltre che sulla base del consenso della parte che non ha formulato la richiesta, previa la necessaria ed indispensabile valutazione da parte del Giudice dell'assenza dei presupposti utili ai fini del proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p.; valutazione di cui il Giudice penale deve dare conto nella Sentenza di condanna.

Escluso, quindi, che la Sentenza pronunciata nel giudizio penale a seguito del cd. "patteggiamento" ex art. 444 c.p.p. possa esplicare ex sé efficacia vincolante nel giudizio di responsabilità amministrativa/contabile, deve anche precisarsi - conformemente alla costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti (fra le tante, cfr. Sez. II Centr. Sent. n. 32/A del 23 ottobre 1995; Sez. Giurisd. Regione Puglia, Sent. n. 11 del 5 febbraio 1996; e Sezione Giurisd.

Regione Umbria, tra le tante, Sent. n. 381/E.L./98 del 19 febbraio/14 aprile 1998; Sent. n. 1087/R/98 dell'1/18 dicembre 1998; Sent. n. 147/R/99 del 26 gennaio/24 febbraio 1999; Sent. cit. n. 622/E.L./1999; Sent. cit. n. 49/R/2004; Sent. n. 448/E.L./2004 dell'8 giugno/11 ottobre 2004; ecc.) - che il Giudice della responsabilità amministrativa/contabile può, però, egualmente ricavare elementi di valutazione, ai fini del proprio convincimento, dai fatti e dagli atti emergenti dal fascicolo processuale penale secondo il valore probatorio (positivo o negativo) che essi rivestono, soprattutto in presenza di altri concordanti elementi di valutazione.

In sostanza, - come si è già accennato - il procedimento penale così conclusosi (c.d. "patteggiamento") ben può essere preso in esame dal Giudice amministrativo/contabile esclusivamente per la valutazione, ai fini del convincimento del Collegio, degli atti sottostanti ed interdipendenti; e ciò in particolare, con riferimento alle fonti di prova (quali le consulenze tecniche di ufficio) ed alle dichiarazioni rese in sede di interrogatorio (come affermato, in proposito, dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la citata Sentenza n. 761/1992).

Ribadita la separatezza del giudizio di responsabilità amministrativa/contabile rispetto ad altri precedenti giudizi civili, amministrativi e penali, nella presente fattispecie e nel presente giudizio, quindi, non possono non costituire utile fonte di cognizione e di valutazione i fatti emersi - secondo le risultanze del relativo fascicolo acquisito agli atti del fascicolo processuale del presente giudizio - nel menzionato giudizio penale, conclusosi con la citata sentenza c.d. di "patteggiamento" a carico del Dott. B. e dell'infermiera M.

III - MERITO

Passando al merito della causa, il Collegio è tenuto, nella fattispecie concreta del presente giudizio, a verificare la reale sussistenza del danno erariale, e la sua quantificazione, e ad accertare la sussistenza, in capo al convenuto, della responsabilità amministrativa-contabile in presenza del nesso di causalità nella condotta illecita commissiva od omissiva tenuta dallo stesso ed in presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, come richiesto dalla vigente normativa in materia, recata, da ultimo, dall'articolo 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ora art. 93 del T.U. n. 267 del 18 luglio 2000); dall'articolo 2 della legge 8 ottobre 1984, n. 658; dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20; e dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Dalle norme contenute in tali leggi risulta ben evidente che l'istituto della responsabilità amministrativa-contabile è attualmente disciplinata da un ordinamento di settore con regole proprie e caratteristiche proprie definite dal legislatore, che non vanno considerate eccezioni alla regola generale, ma connotati suoi propri.

Tali caratteristiche - come si è precisato anche nelle recenti Sentenze n. 275/E.L./2004, n. 278/E.L./2004 e n. 49/E.L./2005 della Sez. Giurisd. Reg. dell'Umbria - comportano anche che l'istituto della responsabilità amministrativa-contabile si caratterizza quale responsabilità per danni con una sua specifica peculiarità rispetto alla tradizionale responsabilità civile. E ciò, sia per la posizione di amministratore, dipendente o agente pubblico del soggetto chiamato a rispondere del proprio operato in ragione del rapporto di ufficio, o di servizio, o di lavoro (anche di fatto) instaurato ed in atto con la Pubblica Amministrazione all'epoca dei fatti contestati, sia per la titolarità dell'azione affidata ad un organo pubblico, sia per l'attribuzione ad un giudice speciale, sia per il potere che il giudice amministrativo-contabile ha di porre a carico del responsabile tutto il "danno patrimoniale" accertato o parte di esso ed anche di determinare l'eventuale "danno non patrimoniale" arrecato all'Erario nell'esercizio e nell'esplicarsi del predetto rapporto di ufficio, di servizio, o di lavoro, (anche di fatto), con il quale il medesimo responsabile è legato alla P.A., con

tutte le debite conseguenze in tema di prescrizione, di personalizzazione, di solidarietà e successione nel debito.

La più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti ha ritenuto che, sulla base delle predette innovazioni normative recate dalle citate leggi, la giurisdizione amministrativa/contabile - sia dal punto di vista dei soggetti destinatari e sia da quello dell'oggetto del giudizio - è venuta oramai ad assumere carattere generalizzato, superandosi così la passata visione limitativa su cui si era attestata la pregressa giurisprudenza (cfr., da ultimo, le recenti Sentenze delle Sezioni Unite civili n. 19667/03 del 6 novembre/22 dicembre 2003 e n. 3351/04 del 18 dicembre 2003/19 febbraio 2004, che hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti per i danni arrecati all'Erario anche dagli amministratori, dipendenti o agenti pubblici degli Enti Pubblici Economici, delle Società ed Aziende municipalizzate, delle Società per Azioni con Capitale prevalentemente pubblico, ecc., avendo questi la gestione di danaro appartenute alle pubbliche finanze).

Come già affermato da questa Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria con più Sentenze (cfr., tra le tante, Sentt. n. 1087/R/1998, n. 622/E.L./1999, n. 557/R/2000, n. 98/E.L./2002, n. 275/E.L./2004 cit., n. 278/E.L./2004 cit., n. 49/E.L./2005 cit., ecc.), "il risarcimento o la riparazione del pregiudizio subito dall'Erario" - da ritenere proprio sia dell'illecito extracontrattuale e sia dell'inadempimento contrattuale -, a parte la tecnica della valutazione monetaria in relazione ai vari casi in cui ne è ammessa la tutela, in nulla si dovrebbe differenziare dal punto di vista concettuale dagli specifici casi in cui il bene leso aveva già in sé i connotati della patrimonialità e del valore economico di mercato". Le predette Sentenze di questa Sezione Giurisdizionale Regionale hanno anche precisato che "ciò che deve avere prevalenza è il c.d. effetto economico determinato dall'evento lesivo ingiusto nella sfera patrimoniale generale del soggetto danneggiato e tale effetto - quando il bene leso è giuridicamente tutelato - prescinde dalla originaria natura patrimoniale del predetto bene leso."

Ne discende, quindi, che la Giurisdizione della Corte dei Conti è "precipualemente preordinata alla tutela dell'interesse pubblico generale, alla conservazione ed alla corretta gestione dei mezzi economici dell'azione amministrativa"; laddove nel concetto di "mezzi economici" sono incluse tutte le utilità protette e le risorse costituite dal danaro e da beni fisici, da diritti reali o di credito e dai diritti su ogni altra utilità rivestita di valore economico, alla stregua degli altri beni immateriali tutelati, comunque attribuiti ad ogni soggetto pubblico, per la cui difesa agisce, con l'azione di danno, il Procuratore Generale (ed i Procuratori Regionali) presso la Corte dei Conti (cfr. Cass. Sent. n. 3970 del 2 aprile 1993).

In sostanza, sulla base delle precedenti considerazioni si va ad incidere sul concetto stesso di danno erariale e di bene pubblico, che ora deve essere correttamente inteso nel significato più ampio del c.d. "danno erariale", ovvero di "danno patrimoniale in senso ampio", per abbracciare in sé ogni forma di lesione ad utilità economicamente apprezzabile a carico della P.A. e delle finanze pubbliche, purché tale riconosciuta dal diritto positivo in capo ai singoli soggetti pubblici. Tale concetto di "danno erariale" è confortato anche dal contenuto letterale delle norme riguardanti la responsabilità amministrativa, in quanto sia quelle tradizionali e generali e sia quelle di recente intervenute non contengono alcuna ulteriore specificazione nel tipo di danno risarcibile, facendo univocamente riferimento soltanto al "danno" arrecato all'Amministrazione Pubblica o ai terzi (cfr. citate Sentenze Sez. Giur. Reg. Umbria).

Richiamati brevemente tali fondamentali principi, venendo ora alla specifica fattispecie in esame, come si è anticipato, la Procura Regionale dell'Umbria ha contestato al Dott. B. e

all'infermiera M. a) il danno patrimoniale in senso stretto; b) il danno da disservizio; c) ed il danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria.

IIIa - DANNO PATRIMONIALE IN SENSO STRETTO

Come è stato già riportato in precedenza, la Procura Regionale ha messo in evidenza, in particolare, che - a seguito di indagini svolte con l'ausilio della Compagnia dei Carabinieri di Gubbio e dei relativi accertamenti (con appostamenti specifici nei giorni 17 aprile, 24 aprile ed 8 maggio 2002) - è emerso che il Dott. B. e l'infermiera M. durante l'orario di lavoro si sono ripetutamente allontanati dai rispettivi posti di lavoro senza alcuna autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici, e senza alcuna valida giustificazione, utilizzando porte secondarie e di servizio e facendo ritorno (la sola infermiera M.) sul posto di lavoro verso la fine dell'orario di servizio per provvedere alla timbratura dei cartellini magnetici (proprio e del Dott. B.), in modo da far risultare la loro permanenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo, come accertato dai Carabinieri di Gubbio a seguito dell'appostamento dell'8 maggio 2002, quando hanno fermato la Sig.ra M. sequestrando alla stessa anche il cartellino marcatempo assegnato al Dott. B..

La Procura Regionale ha messo, inoltre, in evidenza che - a seguito di successive verifiche effettuate sui tabulati delle presenze - sono risultate, nel periodo 2001/2002, molte altre date in cui gli orari di entrata e/o di uscita dei due convenuti erano del tutto coincidenti (n. 33 entrate ed uscite, n. 23 uscite e n. 23 entrate).

Sulla base di tali elementi, l'Atto di Citazione ha contestato ai citati convenuti il "danno patrimoniale in senso stretto", subito dalla A.S.L. n. 1 dell'Umbria, quantificato in base alla retribuzione media oraria degli interessati, per complessivi Euro 3.725,28, di cui Euro 2.509,38 a carico del Dott. B. ed Euro 1.215,90 a carico della infermiera M. chiamando i medesimi convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B..

Le ingiustificate assenze dal servizio costituirebbero - a giudizio dell'attore - il fatto doloso, da cui sarebbe scaturito il danno erariale in senso stretto per indebita percezione di emolumenti non dovuti in relazione ai periodi di assenze ingiustificate dal servizio.

In ordine alla vicenda in causa il primo e più importante aspetto da considerare è quello relativo alla determinazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro (o del tempo di lavoro) che il dipendente pubblico è tenuto a rendere all'Amministrazione di appartenenza, e le modalità del relativo controllo, per la fondamentale ragione che l'orario ed il tempo di lavoro servono, da un lato, per definire la misura della prestazione dovuta dal dipendente pubblico, e, dall'altro lato, per commisurare la retribuzione ad esso spettante in relazione all'orario ed al tempo di lavoro prestato, costituendo tali elementi il sinallagma contrattuale prestazione/retribuzione, che caratterizza il rapporto di lavoro.

Con la contrattualizzazione a regime di diritto privato del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (c.d. "privatizzazione") la materia dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro è stata disciplinata dall'art. 60 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che ha anche risolto una serie di incertezze normative e giurisprudenziali riscontrate da tempo in tale materia.

Questa norma è stata, poi, abrogata dall'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha nuovamente disciplinato la materia (rimasta affidata alla contrattazione collettiva), fissando regole e criteri per l'articolazione dell'orario di servizio nelle Amministrazioni Pubbliche, per la determinazione dell'orario mensile e settimanale di lavoro ordinario da rendere nell'ambito dell'orario di servizio e dell'orario d'obbligo contrattuale, introducendo e definendo i concetti dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro (e relative

articolarzioni) dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, e precisando anche i conseguenti controlli da operare (il comma 3 di tale norma ha stabilito, a tale ultimo riguardo, che “l’orario di lavoro, comunque articolato, è accertato mediante forme di controllo obiettivo e di tipo automatizzato”).

A seguito delle riferite disposizioni legislative, la disciplina dell’orario di servizio e dell’orario di lavoro nelle Amministrazioni Pubbliche, e dei relativi criteri organizzativi, è stata illustrata dalla Presidenza del Consiglio/Dipartimento della Funzione Pubblica con le Direttive/Circolari n. 8/93 del 9 marzo 1993 (G.U. n. 60 del 13 marzo 1993), n. 3/94 del 16 febbraio 1994 (G.U. n. 43 del 22 febbraio 1994), n. 7/95 del 24 febbraio 1995 (Suppl. Ord. n. 36 alla G.U. n. 73 del 28 marzo 1995) e n. 21/95 dell’8 novembre 1995 (G.U. n. 270 del 18 novembre 1995), sottolineando più volte - per quello che interessa in questa sede - che l’osservanza dell’orario di lavoro costituisce un obbligo del dipendente pubblico, anche del personale con qualifica dirigenziale, quale elemento essenziale della prestazione retribuita dalla Amministrazione Pubblica” e che “l’orario di lavoro, comunque articolato, deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatici ed obiettivi, come disposto dalle vigenti normative in materia”.

A quest’ultimo riguardo le predette Direttive/Circolari hanno precisato che “i sistemi automatizzati di rilevazione dell’orario di lavoro dovranno... essere utilizzati per determinare direttamente la retribuzione principale e quella accessoria, da corrispondere a ciascun dipendente”, per cui “ciò comporta che ad ogni eventuale assenza, totale o parziale dal posto di lavoro (che non sia giustificata dalla vigente normativa in materia) consegue - oltre alla proporzionale automatica riduzione della retribuzione - anche l’attivazione, da parte dei Dirigenti responsabili, delle procedure disciplinari previste dalla normativa vigente”.

In proposito, - sottolineato che anche “i permessi brevi fruiti dai dipendenti pubblici per esigenze personali” (tra i quali rientrano certamente anche le consumazioni al bar fuori dell’edificio presso il quale i dipendenti pubblici sono in servizio) devono essere autorizzati e recuperati successivamente secondo modalità definite dal Dirigente, e sottolineato che, ai sensi delle Direttive/Circolari più volte citate, “i Dirigenti sono responsabili dell’osservanza dell’orario di lavoro da parte del personale dipendente” - va, infine messo in evidenza che - ai sensi delle medesime Direttive/Circolari - “eventuali violazioni dei dirigenti responsabili e del personale dipendente, conseguenti a dolo o colpa grave, che comportano una mancata prestazione, con relativo danno erariale, concretano una violazione penale, oltre che responsabilità disciplinare e contabile”.

In materia di orario di lavoro, - dopo varie ed ulteriori disposizioni intervenute in sede di contrattazione collettiva - recentemente è stata emanata la Direttiva/Circolare n. 8/2005 del 3 marzo 2005 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (redatta d’intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica “per le parti riguardanti anche il personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni”), con la quale è stato illustrato il D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, integrato e modificato dal D. Lgs. 19 luglio 2004, n. 213, adottati ai fini del recepimento pieno anche nel nostro Ordinamento della Direttiva dell’Unione Europea n. 93/104/CE del 23 novembre 1993, e successive modificazioni ed integrazioni, con l’obiettivo di dare un assetto organico alla disciplina del tempo di lavoro e dei riposi, “garantendo un ampio spazio di intervento all’autonomia collettiva per ciò che riguarda la modulazione dei tempi di lavoro (orario normale multiperiodale, gestione degli straordinari, limiti di orario massimo, ecc.) in rapporto alle esigenze produttive ed organizzative”.

Richiamato quanto sopra, si mette in rilievo che in presenza di accertata dolosa o colposa inadempienza nella dovuta prestazione lavorativa da parte dei pubblici dipendenti, è pacifica e consolidata la giurisprudenza della Corte dei Conti nel riconoscere la responsabilità amministrativa

contabile dei predetti dipendenti pubblici, ritenendo che il danno è, in questi casi, quanto meno pari alla spesa sostenuta dall'Amministrazione Pubblica datrice di lavoro per la retribuzione complessivamente erogata a favore dei dipendenti pubblici in questione nel periodo in cui essi non hanno reso la dovuta prestazione lavorativa, fatti salvi comunque gli ulteriori danni che possono essere stati causati a motivo della assenza arbitraria nella gestione dei servizi ai quali i predetti dipendenti pubblici erano addetti o preposti (cfr., fra le tante, Sez. Giurisd. Reg. Molise, Sent. n. 226 del 22 novembre 1996; Sez. Giurisd. Reg. Toscana, Sent. n. 275 del 20 maggio 1996; Sez. Giurisd. Reg. Veneto, Sent. n. 238 del 29 novembre 2000; Sez. Giurisd. Reg. Marche, Sent. n. 807 del 28 ottobre 2003; Sez. Giurisd. Reg. Sicilia, Sent. n. 2375 del 23 agosto 2004; Sez. Giurisd. Reg. Liguria, Sent. n. 704 del 19 maggio 2005; e di questa Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria, tra le varie, Sent. n. 50/E.L./96 del 17 gennaio 1996; Sent. n. 152/R/96 dell'11 marzo 1996; Sent. n. 290/E.L./97 del 21 luglio 1997; Sent. n. 831/R/98 del 2 ottobre 1998; Sent. n. 52/R/99 dell'8 febbraio 1999; Sent. n. 379/E.L./99 dell'1 luglio 1999; Sent. n. 424/R/2000 del 31 luglio 2000; Sent. n. 2/E.L./2004 del 9 gennaio 2004, ecc.)

Facendo applicazione al caso di specie del richiamato e condiviso indirizzo giurisprudenziale, si deve convenire con la Procura Regionale sulla irregolare, dolosa ed eticamente riprovevole condotta (di cui si dirà specificatamente anche nel seguito) tenuta, nella circostanza, dal Dott. B. e dall'infermiera M. i quali - quantomeno nelle date del 17 aprile, 24 aprile e dell'8 maggio 2002 (date degli appostamenti da parte dei Carabinieri) - si sono assentati dai loro uffici durante l'orario di lavoro senza autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici e senza alcuna giustificazione, utilizzando porte secondarie e di servizio e facendo ritorno (la sola infermiera M. sul posto di lavoro verso la fine dell'orario di servizio per provvedere alla timbratura dei cartellini magnetici (proprio e del Dott. B.), in modo da far risultare la loro presenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo.

In sostanza, nella fattispecie che ci occupa i convenuti sono venuti meno, con dolo, ai loro precisi obblighi di servizio, allorché - senza la prescritta autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici (personali e non cedibili) e senza alcuna giustificazione - si sono assentati dai loro rispettivi uffici per i motivi innanzi detti, sottraendo un certo periodo di tempo all'orario di lavoro ed al tempo di lavoro contrattualmente definito.

Nella vicenda in esame il danno patrimoniale in senso stretto sussiste ed è chiaramente da imputare alla violazione del sinallagma prestazione/retribuzione contrattualmente definito, non essendo stato recuperato da parte dei convenuti il tempo di lavoro arbitrariamente e dolosamente sottratto all'Amministrazione Pubblica datore di lavoro, pur in presenza di regolari percezioni delle intere retribuzioni.

Né, al riguardo, si rende possibile accedere alle argomentazioni della difesa dei convenuti in ordine ad una eventuale compensazione del tempo di lavoro sottratto, di cui si discute, con ore di lavoro straordinario prestate e non retribuite, sia perché non si rinviene in proposito alcuna possibilità giuridica di pervenire a tale compensazione (essendo stata del tutto arbitraria e non autorizzato l'allontanamento dei citati dipendenti pubblici dai rispettivi posti di lavoro), e sia perché le ore di lavoro straordinario alle quali si fa cenno sono del tutto ipotetiche e non precisate, e senza alcuna traccia negli atti del fascicolo processuale.

Né può essere condivisa anche l'altra affermazione della difesa dei convenuti circa la mancanza di profitto da parte degli interessati "atteso che il cartellino marcatempo non ha mai costituito la base su cui calcolare la retribuzione", con la ulteriore conseguenza che, "se dall'operazione dell'improprio uso del cartellino marcatempo non è derivato alcun illecito contrattualmente rilevante in punto di retribuzione, è evidente come il danno patrimoniale non esiste". A tale

proposito, - premesso che, per quanto finora esposto e considerato, sono da ritenere del tutto gratuite ed inesatte le riportate affermazioni della difesa dei convenuti, richiamando, in merito, le indicate Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento della Funzione Pubblica, il C.C.N.L. per il Comparto "Sanità" (che ha confermato in 36 ore settimanali l'orario di lavoro del personale non medico e non dirigente di tale Comparto di contrattazione collettiva) ed il C.C.N.L. per il personale della dirigenza medica e veterinaria (che ha confermato in 38 ore settimanali l'orario di lavoro del personale medico e veterinario del Servizio Sanitario Nazionale) - si deve ulteriormente sottolineare che nella circostanza è stato sottratto, arbitrariamente e senza alcuna autorizzazione, tempo di lavoro al sinallagma prestazione/retribuzione contrattualmente definito, con conseguente profitto da parte dei convenuti (in relazione al tempo di lavoro arbitrariamente non prestato) e con conseguente correlativa perdita in termini economici da parte della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, il cui danno patrimoniale subito deve essere ora monetizzato e deve essere risarcito dai citati convenuti (cfr. Corte di Cass., Sent. n. 21000/1993) a seguito del presente giudizio di responsabilità amministrativa contabile.

Né può essere in alcun modo condivisa l'altra affermazione dei convenuti in base alla quale l'uscita dalle porte di servizio si sarebbe verificata "solo per evitare le code". In breve, nel contesto normativo in materia, in precedenza illustrato, tale affermazione non può che essere ritenuta assolutamente gratuita, oltre che indimostrata, tale da non meritare alcun ulteriore commento.

Il Collegio deve, peraltro, osservare che nel caso di specie la Procura Regionale non ha fornito una esatta e corretta quantificazione dell'ipotizzato danno patrimoniale in senso stretto, in ordine al quale deve dirsi che è certamente provato il fenomeno, ma non tutte le singole assenze ipotizzate né la loro durata nel tempo.

In sostanza, partendo da una rilevazione di un fatto accertato (quello delle assenze arbitrarie del 17 aprile, del 24 aprile e dell'8 maggio 2002, rilevate a seguito degli indicati appostamenti dei Carabinieri), mancano precise prove, e relativa documentazione, in merito agli altri 79 casi ipotizzati, anche se dalle verifiche effettuate sui tabulati delle presenze relative al periodo 2001/2002 è stata riscontrata coincidenza di orario da parte di entrambi i convenuti: n. 33 volte sia in entrata che in uscita, n. 23 volte soltanto in uscita e n. 23 volte soltanto in entrata.

Per questi ulteriori 79 casi non si può, in verità, affermare - con l'assoluta certezza che il caso richiede - che vi è stato un allontanamento dal posto di lavoro di entrambi i convenuti con rientro da parte della sola infermiera M.poco prima dell'orario di uscita per timbrare i cartellini magnetici (il suo e quello del Dott. B.), soprattutto quando si è trattato di coincidenza di orario soltanto in entrata.

Il metodo utilizzato per la quantificazione del danno patrimoniale in senso stretto operato dalla Procura Regionale non è sorretto, in definitiva, da prove affidabili in assoluto, anche se esso è logico/deduttivo, e non presuntivo, perché basato su una serie di indizi concomitanti (appostamenti dei Carabinieri in tre giorni diversi ed a non brevissima distanza tra loro, coincidenza di orario in ben 79 casi), tali da lasciare fondatamente ritenere che si sia trattato di una pratica messa in opera dai convenuti con i caratteri della sistematicità, e non della sporadicità, utilizzata ogni volta per assenze non di una decina di minuti, ma di un periodo di tempo piuttosto consistente, valutabile intorno ad un'ora.

Ebbene, - considerato che, oltre alle assenze rilevate dai Carabinieri il 17 aprile, il 24 aprile e l'8 maggio 2002, altre assenze arbitrarie e non autorizzate dal lavoro da parte di entrambi i convenuti si sono certamente verificate (come, peraltro, ammesso dalla stessa difesa dei medesimi convenuti che nella Udienza dibattimentale ha sostenuto, al riguardo, il carattere della sporadicità e non della continuità - si deve concludere che la quantificazione del danno patrimoniale in senso stretto da

assenze ingiustificate, di cui al presente giudizio, non può che essere definito in via equitativa ex art. 1226 c.c..

Sulla base di tali considerazioni e valutazioni - precisato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dei convenuti, nei giudizi innanzi alla Corte dei Conti è sempre ammesso il ricorso, con prudente apprezzamento del giudice, alla valutazione equitativa ed alla riduzione dell'addebito - il Collegio, tenuto anche conto del diverso apporto causale dei due convenuti e della diversa retribuzione e posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti, ritiene equo - ai sensi del citato art. 1226 c.c. - determinare nella misura complessiva di Euro 2.500,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del "danno patrimoniale in senso stretto" subito dall'A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, imputando 1.700,00 Euro al Dott. B. ed 800,00 Euro all'infermiera M. con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti.

IIIb - DANNO DA DISSERVIZIO

La Procura Regionale ha contestato ai convenuti anche il "danno da disservizio" subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, quantificato in via equitativa ex art. 1226 c.c., per complessivi Euro 10.000,00, di cui Euro 6.000,00 a carico del Dott. B. ed Euro 4.000,00 a carico dell'infermiera M. chiamando i citati convenuti a rispondere in solido per la parte riferita al Dott. B..

La Procura Regionale - richiamando, al riguardo, giurisprudenza della Corte dei Conti - ha sottolineato che nella circostanza tale danno è la conseguenza della sottrazione da parte dei convenuti, di energie lavorative ed intellettuali alla A.S.L. n. 1 dell'Umbria per distrarle ad altri fini, con minore resa del servizio e con una incidenza negativa sul generale funzionamento del servizio e sulla sua qualità, creando un indubbio disservizio nell'ambito dell'Ospedale di Gubbio.

La difesa dei convenuti ha contrastato tale richiesta della Procura Regionale, sostenendo, in particolare, che manca la prova e la dimostrazione in concreto di tali ipotesi di danno, non rinvenendosi alcuna lamentela della resa del servizio da parte dell'utenza.

In merito al "danno patrimoniale da disservizio", la Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria con diverse Sentenze (cfr. Sez. Giurisd. Reg. Umbria, tra le tante, Sent. n. 152/R/96 dell'11 marzo 1996, Sent. n. 1/E.L./98 del 4 dicembre 1997, Sent. n. 252/R/98 del 29 gennaio 1998, Sent. n. 501/E.L./98 del 14 maggio 1998, Sent. n. 831/R/98 del 9 aprile 1998, Sent. n. 582/E.L./99 del 19 ottobre 1999, Sent. n. 27/E.L./2000 dell'11 gennaio 2000, Sent. n. 424/R/2000 del 7 giugno 2000, Sent. n. 511/R/2001 del 29 novembre 2001, ecc.) da tempo ha avuto modo di precisare che i connotati del danno all'Erario possono essere rinvenuti anche nei casi di "disservizio" (ovvero di "disservizio da illecito esercizio di pubbliche funzioni", ovvero di "disservizio da mancata resa del servizio", ovvero di "disservizio da mancata resa della prestazione dovuta") causato da un amministratore, da un dipendente (anche di fatto) o da un agente pubblico con una condotta commissiva od omissiva dolosa o gravemente colposa produttiva di effetti negativi nella gestione di un pubblico servizio, consistendo il "disservizio" - in presenza di organizzazioni pubbliche con investimenti e costi di gestione giustificati dalle attese di utilità dei previsti corrispondenti benefici da parte dei cittadini - "nel mancato raggiungimento delle utilità che erano state previste nella misura e qualità ordinariamente ritraibile dalla quantità delle risorse investite" e perciò "in maggiori costi dovuti a spreco di risorse economiche o nella mancata utilità ritraibile dalle somme spese, a ragione della disorganizzazione del servizio", ovvero a ragione della "mancata resa del servizio" o della "mancata resa della prestazione dovuta" da parte dei predetti amministratore, dipendente ed agente pubblico.

In sostanza, il tratto comune unificante delle varie situazioni di “danno patrimoniale da disservizio” consiste nell’effetto dannoso causato alla organizzazione ed allo svolgimento dell’attività di una Pubblica Amministrazione - cui l’agente, il dipendente e l’amministratore pubblico erano tenuti in ragione del proprio rapporto di servizio, di ufficio o di lavoro - con una minore produttività dei fattori economici e produttivi nella stessa Amministrazione Pubblica profusi dal bilancio della medesima P.A.; produttività ravvisata sia nel mancato conseguimento della attesa legalità dell’azione e dell’attività pubblica, sia nella inefficacia o inefficienza di tale azione ed attività pubblica.

Il “danno patrimoniale da disservizio” consiste, quindi, nel mancato conseguimento della legalità, della efficienza, della efficacia, della economicità e della produttività dell’azione e della attività di una Pubblica Amministrazione, causato dall’amministratore, dall’agente o dal dipendente pubblico - a ragione della “disorganizzazione del servizio”, ovvero in ragione della “mancata resa del servizio” o della “mancata resa della prestazione dovuta” - con una condotta commissiva o omissiva connotata da dolo o da colpa grave.

La “mancata resa del servizio” - evidentissima, come nel caso che qui interessa, nei casi di violazione, protratta per un certo periodo di tempo, della normativa vigente in materia, con conseguenti danni patrimoniali per l’Erario - costituisce già di per sé un danno patrimoniale, che - oltre che nei costi generali sopportati dalla P.A. - è ravvisabile - come si è detto anche in precedenza - nell’alterazione del rapporto sinallagmatico tra resa della attività lavorativa e corresponsione dello stipendio o di altri emolumenti.

Tale assunto è avvalorato con il richiamo alle disposizioni contenute nelle leggi n. 142/1990, n. 241/1990, n. 20/1994, n. 59/1997, n. 127/1997 e nei Decreti Legislativi n. 77/1995 e n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni, nelle quali i ricordati valori sono stati affermati come propri della attività delle Pubbliche Amministrazioni e posti a fondamento del rapporto di lavoro, di ufficio o di servizio degli pubblici amministratori dipendenti ed agenti pubblici, introducendo la c.d. “responsabilità del risultato”, che consente di considerare - ai fini della determinazione del danno risarcibile - non solo la perdita subita, ma anche il mancato guadagno.

Al riguardo, - ripetendo quanto si è già detto in precedenza - occorre tenere presente che l’istituto della responsabilità amministrativa-contabile è attualmente disciplinato da un ordinamento di settore con regole proprie e caratteristiche proprie definite dal legislatore (cfr. leggi indicate), che - come pure si è già detto - non vanno considerate eccezioni alla regola generale, ma connotati suoi propri.

In relazione a quanto sopra argomentato e sulla base degli elementi di giudizio in precedenza riportati, nel presente giudizio - oltre a riconoscere, come già affermato, la responsabilità, per dolo (di cui si dirà nel seguito), del Dott. B. e dell’infermiera M. per l’indicato “danno patrimoniale in senso stretto” - deve, inoltre, essere riconosciuta, sempre per colpa grave, la responsabilità dei medesimi convenuti anche per il “danno patrimoniale da disservizio” di cui si discute, in relazione - a quanto risulta dagli atti di causa - alla riferita sistematica (e non sporadica) “mancata resa del servizio” ed alla “mancata resa”, da parte dei citati convenuti, della “prestazione del servizio”, consistente nel mancato o inesatto adempimento degli obblighi di servizio in ragione della ripetitività, per un determinato periodo di tempo, di comportamenti contrari alla normativa vigente nelle materie che qui interessano ed alle regole della buona amministrazione.

Ciò è chiaramente rilevabile - come si è già evidenziato - dalle assenze ripetute nel tempo messe in atto dai predetti convenuti durante l’orario di lavoro, senza la prescritta autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici (personali e non cedibili) e senza alcuna

giustificazione, sottraendo arbitrariamente energie lavorative, intellettuali e professionali, all'orario di lavoro ed al tempo di lavoro contrattualmente definito da rendere alla A.S.L. n. 1 dell'Umbria/datore di lavoro.

Tale minore e/o mancata resa della prestazione dovuta da parte dei convenuti ha comportato anche ulteriori, e non giustificati, costi generali pregiudicando, comunque, il corretto e regolare funzionamento del servizio sanitario, con sprechi di macchinari ed indubbi turbamenti nella organizzazione di detto servizio in conseguenza dell'abbassamento, quantitativo e qualitativo delle prestazioni del servizio, come è stato attestato - contrariamente a quanto osservato dalla difesa dei convenuti - dalle telefonate e dai fax di protesta e di lamentele ricevute, sulla vicenda in questione, dai Carabinieri di Gubbio.

Quanto evidenziato ha prodotto effetti negativi nella gestione del predetto pubblico servizio in termini di legalità, efficienza, economicità e produttività, e, conseguentemente, il riscontrato "danno da disservizio", di cui il Dott. B. e l'infermiera M. devono rispondere.

Precisato tutto quanto sopra, occorre, ora, quantificare il "danno patrimoniale" dovuto a "disservizio", da porre a carico dei citati convenuti.

Al riguardo, va osservato che il "danno patrimoniale da disservizio", si pone in rapporto ed in riferimento con il più generale danno che si ripercuote sul funzionamento del Servizio che viene coinvolto dal comportamento non corretto del soggetto o dei soggetti colpevoli.

Tale danno patrimoniale deriva, da un lato, - secondo i principi propri del rapporto di ufficio, di servizio e di lavoro dell'Amministratore, dell'agente e del dipendente pubblico - dall'accertata grave inadempienza della prestazione, per un certo periodo di tempo, ed è perciò sicuramente pari alla non giustificata retribuzione, indennità o analoghi emolumenti percepiti dai predetti soggetti. Dall'altro lato, però, - tenuto conto che l'accertato grave inadempimento di cui si discute si inserisce in un particolare modello organizzativo complesso di una Amministrazione Pubblica - la omissione o commissione causativa di detto danno per dolo o per colpa grave incide negativamente sul generale funzionamento del Servizio, creando un indubbio "disservizio", che determina anche un ulteriore danno patrimoniale risarcibile per quanto attiene ai costi generali sopportati dalla Amministrazione Pubblica in conseguenza del mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività dell'azione pubblica, di cui si è detto in precedenza anche in riferimento alle citate leggi intervenute a partire dal 1990, che hanno elevato i predetti valori a principi fondamentali cui deve uniformarsi l'azione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni.

L'accertato grave inadempimento protratto per un certo tempo - come nel caso di specie - determina sicuramente un notevole pregiudizio al regolare e proficuo andamento del Servizio svolto dalla P.A., che è causa oggettiva del "disservizio" di cui si discute; "disservizio" che di per sé stesso costituisce anche danno patrimoniale all'Erario e che è e resta tale anche se la Pubblica Amministrazione è riuscita comunque ad assicurare la continuità delle prestazioni, in quanto esso attiene alla qualità del servizio e non alla sua materiale erogazione.

Non può essere ignorato, infatti, che il "disservizio" determinato da un Amministratore, da un agente o da un dipendente pubblico colpevole, per dolo o colpa grave, di una omissione o commissione causativa di danno protratto per un certo tempo riguarda - come nel caso di specie - lo svolgimento di un pubblico Servizio reso in una organizzazione molto complessa caratterizzata dalla combinazione del lavoro di personale di macchinari ad alta tecnologia e di elementi economici destinati alla produzione di utilità idonee a salvaguardare la salute della collettività amministrata,

che ha comportato specifici investimenti e che determina specifici costi di gestione, giustificati dalle attese utilità da erogare.

Per tali considerazioni, il “colpevole disservizio”, comportando il mancato raggiungimento delle utilità previste nella misura e qualità ordinariamente erogabili in base alla quantità delle risorse umane ed economiche investite, consiste - in definitiva - in maggiori costi dovuti allo spreco di risorse economiche non utilizzate in base agli indicati canoni della legalità, della efficienza, della efficacia, della economicità e della produttività.

Qualificato il “disservizio” come “danno patrimoniale” - in ragione della minore e non corretta resa della spesa della P.A. in termini di legalità, efficienza, efficacia, economicità e produttività -, occorre anche dire che trattasi di un pregiudizio economico di difficile valutazione monetaria, che non si presta per sua natura ad una semplice operazione matematica, perché il “danno patrimoniale da disservizio” in parola inerisce - come si é già detto -, non solo alla non giustificata retribuzione, indennità o analoghi emolumenti percepiti dal colpevole del danno stesso, ma a tutti i tipi di spese generali di gestione dello specifico Servizio nel momento storico dato.

Per tali considerazioni, il Collegio - accertata l'esistenza del danno in questione nella sua antologica consistenza ed il dolo dei citati convenuti - (di cui si dirà anche nel seguito) - non può che provvedere a determinare l'ammontare del predetto “danno patrimoniale da disservizio” con valutazione equitativa ex articolo 1226 c.c., sulla base dei criteri di valutazione in precedenza delineati e che portano, per i motivi illustrati, a definire, non un equivalente alla lesione dell'interesse patrimoniale colpito, ma un “corrispettivo di carattere riparatorio”.

Pertanto - utilizzando i predetti criteri di valutazione e tenuto conto della gravità, protratta nel tempo e con dolo, del comportamento, in precedenza ampiamente illustrato, tenuto dai convenuti nella vicenda in esame - il Collegio - tenuto anche conto del diverso apporto causale dei due convenuti e della diversa posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti - ritiene equo, ai sensi dell'articolo 1226 c.c., determinare nella misura complessiva di Euro 8.000,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del “danno patrimoniale da disservizio” subito dalla A.S.L. n. 1 della Regione Umbria, imputando 5.000,00 Euro al Dott. B. e 3.000,00 Euro all'infermiera M. con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti.

IIIc - DANNO ALL'IMMAGINE ED AL PRESTIGIO DELLA P.A.

La Procura Regionale ha contestato, inoltre, ai convenuti il “danno all'immagine ed al prestigio della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria”, quantificato in via equitativa ex art. 1226 c.c., per complessivi Euro 30.000,00, chiamando i citati convenuti a rispondere in solido.

La Procura Regionale - richiamando, al riguardo, giurisprudenza della Corte dei Conti - ha messo in evidenza, in particolare, che il comportamento doloso tenuto nella circostanza dai predetti dipendenti con le loro descritte arbitrarie assenze dal servizio hanno recato discredito ad una istituzione, quale quella sanitaria, preposta alla salute dei cittadini, dove fenomeni di assenteismo arbitrario e di disservizio, quali quelli in esame, sono avvertiti dalla collettività in maniera assolutamente negativa.

La difesa dei convenuti ha contrastato anche tale richiesta attorea, sostenendo, in particolare, che gli interessati, al fine di evitare ogni strepitus fori, hanno optato per il rito alternativo del patteggiamento.

Per quanto attiene il “danno all’immagine ed al prestigio della P.A.” è ben nota, ormai, la posizione e la impostazione concettuale assunta in merito a tale forma di danno erariale dalla Sezione Giurisdizionale Regionale dell’Umbria.

Al riguardo si deve, innanzitutto, rappresentare che - secondo l’elaborazione dottrina e giurisprudenziale prevalente e maggioritaria in materia della Corte dei Conti, come definita anche in sede di Appello (cfr., al riguardo, in particolare, Sez. I Centr. Giurisd. d’Appello, Sent. n. 78/2003/A e Sent. n. 340/2003/A) e dalle Sezioni Riunite in sede Giurisd. (con la Sentenza n. 10/Q.M./2003) - la Sez. Giurisd. Reg. con più Sentenze (cfr. Sez. Giurisd. Reg. Umbria, tra le tante, Sent. n. 501/E.I./1998; Sent. n. 1087/R/1998; Sent. n. 147/R/1999; Sent. n. 582/E.L./1999; Sent. n. 622/E.L./1999; Sent. n. 505/R/2000; Sent. n. 557/R./2000; Sent. n. 620/E.L./2000; Sent. n. 98/E.L./2001; Sent. n. 511/R/2001; Sent. n. 275/E.L./2004; Sent. n. 278/E.L./2004; Sent. n. 49/E.L./2005; ecc.) ha da tempo avuto modo di affermare la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine a tale specifica figura di danno e di precisare che questo danno - quale “danno ingiusto” ad uno dei diritti fondamentali della persona giuridica pubblica -, ancorché consistente nella lesione di beni di per sé inidonei a costituire oggetto di scambio e di quantificazione pecuniaria secondo le leggi di mercato - “costituisce sempre, nei casi in cui ne è ammessa l’azionabilità giudiziaria, interesse direttamente protetto dall’Ordinamento ed in quanto tale trattasi di interesse rivestito di valore economico, alla stregua degli altri beni immateriale tutelati” (cfr., in senso conforme, SS.RR. della C.d.C., Sent. n. 16/99/Q.M./1999; ed anche in merito alla riconosciuta giurisdizione della Corte dei Conti, in riferimento a tale specifica categoria di danno, SS.UU. della Corte di Cassazione, Sent. n. 5668/1997 e Sent. n. 744/1999).

Nelle predette Sentenze di questa Sezione Giurisdizionale Regionale dell’Umbria è stato anche affermato che il “danno all’immagine ed al prestigio della P.A.” rientra nella connotazione del “danno patrimoniale in senso ampio” ex art. 2043 c.c., in collegamento con l’art. 2 Cost., e “non si correla necessariamente ad un comportamento causativo di reato penale”, non rientrando nell’ambito di applicabilità dell’art. 2059 c.c. (fermo restando, in ogni caso, il principio della separatezza del giudizio per responsabilità amministrativa contabile rispetto a quello penale, come rilevabile dal novellato art. 3 c.p.p.), ma può ben discendere anche “da un comportamento gravemente illegittimo ovvero gravemente illecito extrapenale”. A quest’ultimo riguardo, è stato, inoltre, precisato che - ove non si tratti di fattispecie derivante da reati penali - “non tutti gli atti o comportamenti genericamente illegittimi o illeciti compiuti da un amministratore, da un dipendente (anche di fatto), o da un agente pubblico (che pure non giovano certamente al prestigio ed all’immagine della P.A.) sono causalmente idonei a determinare una menomazione di detta immagine e di detto prestigio”, venendo in rilievo - a questi fini (e, perciò, rilevanti nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile)- “solo i comportamenti gravemente illegittimi ovvero gravemente illeciti (anche di carattere extrapenale)”, purché “idonei - nella loro consistenza fenomenica”- a produrre quella “grave perdita di prestigio e della immagine” e quel “grave detrimento della personalità pubblica”.

Nelle indicate Sentenze di questa Sez. Giurisd. Reg. è stato precisato, altresì, che tale particolare figura di danno erariale va inquadrato nell’ambito della fattispecie del “danno esistenziale” (inteso quale “tutela della propria identità, del proprio nome della propria reputazione e credibilità”) e comporta sempre una diminuzione patrimoniale, e che esso va configurato come “danno evento” (e non come “danno conseguenza”), e, pertanto, non può che essere quantificato, nella maggior parte dei casi, in via equitativa ex art. 1226 c.c..

Come anche chiarito nelle predette Sentenze di questa Sez. Giurisd. Reg. dell’Umbria, va, inoltre, considerato che il “danno all’immagine ed al prestigio della P.A.”, - che, in base al principio di “immedesimazione” (che porta ad identificare l’Amministrazione con il soggetto che per essa

agisce) deriva dagli indicati comportamenti gravemente illegittimi ovvero gravemente illeciti (penali o extrapenali, nei termini di cui si è detto) - é, altresì, chiaramente favorito ed amplificato dal “clamor fori”, dalla risonanza e dalla diffusione che dell’illecito stesso ne hanno dato e ne danno la stampa e gli altri mezzi di informazione e di comunicazione, atteso che “tale diffusione, quale normale corollario della vita di relazione, esprime certamente la rilevanza sociale che hanno i predetti comportamenti gravemente illegittimi ovvero gravemente illeciti, sotto il profilo della attenzione che l’opinione pubblica ed i cittadini prestano all’esercizio delle pubbliche funzioni”, per cui si deve convenire che “il pregiudizio ed il discredito della P.A. ... non è altro, in definitiva, che uno degli effetti naturali più rilevanti di un simile interesse sociale”.

Considerato, poi, che l’immagine ed il prestigio della P.A. sono certamente “indici di esercizio delle funzioni pubbliche svolte nell’interesse della comunità amministrata” (nel rispetto dei “canoni della legalità, del buon andamento e dell’imparzialità, ex art. 97 Cost.”), può ben dirsi (cfr., in particolare, citate Sentenze n. 557/R/2000 e n. 98/E.L./2001 di questa Sez. Giurisd. Reg.) che “la specificazione del generale dovere di tutti i cittadini di essere “fedeli alla Repubblica e di osservare le leggi” (in corrispondenza di quanto disposto per gli amministratori, agenti e dipendenti pubblici di “adempiere le pubbliche funzioni con disciplina ed onore” ex art. 54 Cost.) in larga parte è teleologicamente orientata proprio alla tutela dell’immagine e del prestigio della P.A..

Richiamata la riferita impostazione concettuale del “danno all’immagine ed al prestigio della P.A.” (condivisa) - come si è detto in precedenza - dalla giurisprudenza prevalente e maggioritaria della Corte dei Conti ed, in particolare - tra le tante - della Sez. I Centrale d’Appello con le citate Sentenze n. 78/2003/A e n. 340/2003/A e dalle SS.UU. con la citata Sentenza n. 10/2003/QM), con le indicate citate Sentenze della Corte dei Conti è stato, inoltre, precisato, in particolare:

a) che “la violazione del diritto all’immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica, è economicamente valutabile”, perché “si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull’intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che sull’organizzazione della P.A. si riflettono in termini di minore credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa”;

b) che “il danno all’immagine di una Pubblica Amministrazione ... non rientra nell’ambito di applicabilità dell’art. 2059 c.c., ma è una della fattispecie del danno esistenziale”, inteso quale “tutela della propria identità, del proprio nome, della propria reputazione e credibilità”, per cui “il diritto delle Amministrazioni Pubbliche ad organizzarsi ... (e ad) operare in modo efficace, efficiente, imparziale e trasparente nei confronti dei propri dipendenti e dei propri amministrati è un diritto costituzionalmente garantito dall’art. 97 (Cost.) ... rafforzato dalla tutela accordata dagli articoli 7 e 10 c.c. ... applicabili anche alle persone giuridiche”;

c) che “il danno all’immagine deve essere individuato nell’ambito dei danni non patrimoniali come <<danno evento>>, e non come danno conseguenza”, considerato che, poiché l’“oggetto del risarcimento non può che essere una perdita cagionata dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva e la liquidazione del danno non può riferirsi se non a perdite, a questi limiti soggiace anche la tutela risarcitoria dei danni non patrimoniali causati dalla lesione di diritti od interessi costituzionalmente protetti, quale il diritto all’immagine, con la peculiarità che essa deve essere ammessa, per precetto costituzionale, indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali, oggetto del risarcimento, essendo la diminuzione o la privazione di valori inerente al bene protetto”;

d) che “per la quantificazione del danno in questione si può fare riferimento, oltre che alle spese di ripristino del prestigio leso già sostenute, ... anche ... a quelle ancora da sostenere”, con la precisazione che “in quest’ultimo caso, la valutazione equitativa ex art. 1226 c.c. dovrà fondarsi su prove anche presuntive od indiziarie”;

e) che, per quanto attiene “l’onere probatorio della parte pubblica” in ordine alle <<spese sostenute>>, la questione non permette soluzione diversa da quella che discende dall’antico brocardo dell’onus probandi incumbit ei qui dicit, che si traduce nel noto principio processuale secondo il quale l’attore prova gli elementi di fatto addotti a sostegno della domanda ed il convenuto quelli portati a sostegno della eccezione paralizzatrice o riconvenzionale”, con la precisazione che “essendo ammissibili anche l’allegazione di <<spese ancora da sostenere>>, quelle allegare come sostenute ma non documentate potranno comunque essere fatte valere sotto tale diverso profilo, avvalendosi, se possibile, della presunzione”;

f) che per l’indicazione dei parametri da utilizzare per la valutazione del danno esistenziale in discorso può farsi riferimento a quelli di tipo oggettivo, soggettivo e sociale elaborati dalla citata giurisprudenza prevalente e maggioritaria e che l’indicazione di tali parametri “è elemento essenziale ai fini della determinazione del quantum della domanda” attrice, con la precisazione che detti parametri “vanno rimessi alla valutazione, che, nella propria discrezionalità, ciascun Giudice saprà trarre dalle singole fattispecie”, con la indicazione, in via esemplificativa, di alcuni ulteriori parametri, quali: 1) il rilievo e la delicatezza della attività svolta dall’amministrazione pubblica; 2) la posizione funzionale dell’autore dell’illecito; 3) le negative ricadute socioeconomiche; 4) la presenza di un sistema concussivo idoneo a scoraggiare l’attività imprenditoriale; 5) la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di malamministrazione; 6) la significativa rilevante compromissione dell’efficienza dell’apparato; 7) la necessità di onerosi interventi correttivi; 8) la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell’opinione pubblica per effetto del clamor fori e/o della risonanza data dai mezzi di informazione di massa;

g) che il predetto clamor fori e la predetta risonanza “non integrano la lesione, ma ne indicano la dimensione”, stando ad evidenziare gli “indici di dimensione via via maggiori che il medesimo evento lesivo può assumere a seconda delle circostanze”;

h) che “l’importo della tangente non può fondare una valida automatica parametrizzazione per la quantificazione del danno, ma può concorrervi, unitamente agli altri elementi propri della fattispecie, quali, ad esempio, il ruolo del percettore all’interno dell’apparato pubblico”, con la precisazione che “anche i fattori soggettivi possono contribuire a quantificare la lesione prodotta” e che “le ipotesi di cui all’art. 133 c.p. (gravità del reato - valutazione agli effetti della pena) non operano sulla quantificazione, ma sulla riduzione del danno previamente quantificato”;

i) che sussiste “l’onere per l’attore di indicare le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri che intende utilizzare sul piano probatorio”;

j) che “il giudice può addivenire alla liquidazione dei danni (all’immagine ed al prestigio della P.A. in via equitativa - ex art. 1226 c.c.), tanto nella ipotesi in cui sia mancata interamente la prova del loro preciso ammontare, per l’impossibilità della parte di fornire congrui ed idonei elementi al riguardo, quanto nell’ipotesi di notevole difficoltà di una precisa quantificazione”, con la precisazione che “egli deve, in ogni caso, indicare i criteri seguiti per determinare l’entità del risarcimento sia pure con l’elasticità propria dell’istituto e dell’ampio potere discrezionale che lo caratterizza”.

Considerato e precisato ciò - e rinviato a quanto specificato nel seguito in ordine all'elemento psicologico soggettivo - occorre, ora, quantificare, nel caso di specie, il "danno al prestigio ed alla immagine" della P.A., da porre a carico dei citati convenuti.

Al riguardo - tenuto conto che nella fattispecie del "danno al prestigio ed all'immagine" della P.A. non risulta percorribile il principio della "restitutio in integrum" - occorre trasformare in termini monetari una entità che per sua natura non si presta ad una semplice operazione matematica.

Nella fattispecie - come é stato già affermato da questa Sez. Giurisd. Reg. anche con le indicate precedenti Sentenze - il Collegio é chiamato, pertanto, attraverso il suo equo apprezzamento (art. 1226 c.c.), a fornire una valutazione della riparazione del danno, che non è e non potrà mai essere un preciso equivalente alla lesione dell'interesse colpito, ma che si configura - sul piano del giudizio equitativo di cui al citato art. 1226 c.c. - come un "corrispettivo non soltanto di carattere riparatorio dell'immagine lesa", che tiene conto di tutte le circostanze del caso particolare, atte a motivare adeguatamente il "quantum" individuato secondo equità.

Come già operato anche in precedenti analoghe occasioni, si ritiene, a questo proposito, adeguatamente motivata la decisione di proporzionare il risarcimento del "danno al prestigio ed all'immagine" della P.A. alla gravità del fatto illecito ed illegittimo ed all'entità del pregiudizio all'immagine ed al prestigio arrecata alla Azienda Sanitaria Ospedaliera n. 1 della Regione Umbria ed al Servizio Sanitario Nazionale, sotto il profilo della negativa risonanza di detto fatto illecito e gravemente illegittimo sull'opinione pubblica a causa della azione diretta contro i beni immateriali colpiti, quali l'onore, il decoro, il prestigio, la correttezza, la trasparenza, ecc., e cioè l'"immagine" ed "il prestigio".

Per l'individuazione delle dimensioni del danno in parola nel senso più aderente possibile alla "spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso", di cui si é detto in precedenza, soccorrono i principali criteri - elaborati dalla riportata giurisprudenza - da cui far discendere la valutazione del "danno al prestigio ed all'immagine" della P.A. e che - come già precisato da questa Sezione Giurisdizionale con le indicate precedenti Sentenze - possono essere individuati sotto tre profili fondamentali: uno oggettivo, uno soggettivo, uno sociale.

Circa il criterio oggettivo, va tenuto presente che - in base ai fatti desumibili dagli atti del fascicolo processuale ed in base alle considerazioni in precedenza riportate - risulta evidente il comportamento gravemente illegittimo, antidoveroso ed illecito tenuto dai citati convenuti, i quali - con rapporto esclusivo di lavoro con la predetta Azienda Sanitaria Locale (il Dott. B., in qualità di medico, e la Sig.ra M. in qualità di infermiera) - durante l'orario di lavoro si sono ripetutamente allontanati dai rispettivi posti di lavoro senza alcuna specifica autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici e senza alcuna valida giustificazione, utilizzando porte secondarie e di servizio e facendo ritorno (la sola infermiera M. sul posto di lavoro verso la fine dell'orario di servizio per provvedere alla timbratura dei cartellini magnetici (proprio e del Dott. B.), in modo da far risultare la loro permanenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo, come accertato dai Carabinieri di Gubbio nei riferiti appostamenti. I citati convenuti hanno, quindi, compiuto atti illeciti e le gravissime irregolarità in precedenza evidenziate, connotate - come si specificherà meglio nel seguito - dall'elemento psicologico del "c.d. dolo di compartecipazione".

Circa il criterio soggettivo, va tenuto presente che i predetti convenuti (come appena detto e come più volte indicato) erano - all'epoca dei fatti illeciti ed illegittimi in questione (il Dott. B., medico al Servizio Oculistico aggregato al Dipartimento Chirurgico dell'Ospedale di Gubbio) dell'Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria, e la Sig.ra M. infermiera professionale presso il Day Hospital oncologico del medesimo Ospedale, legati perciò, - nella indicata qualità -

all'Amministrazione Pubblica (nella specie, alla citata Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria e, per essa, al Servizio Sanitario Nazionale), da un rapporto di lavoro e di servizio particolare ed esclusivo, dal quale derivano diritti, doveri ed obblighi ben precisi.

Il Dott. B. e la Sig.ra M.(nella indicata qualità) non hanno osservato i più sacri doveri ed obblighi inerenti il loro "status", ed, in particolare, - come già osservato - quello di svolgere la indicata e delicata attività sanitaria con comportamenti trasparenti e di adottare corrette e lecite procedure, prestando la propria opera in piena legalità, con onestà, diligenza e trasparenza.

I convenuti - al fine di garantire non consentiti vantaggi a loro stessi - con il gravissimo comportamento antidoveroso, illecito ed illegittimo sopra evidenziato hanno offeso innanzitutto l'onore, il prestigio e l'immagine dell'Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria e della intera Sanità pubblica (alla quale - come pure si é detto più volte - erano legati, nella predetta qualità, da un particolare rapporto di lavoro e di servizio esclusivo) ed hanno dimostrato, in tal modo, indifferenza e disprezzo, non solo verso la predetta Istituzione sanitaria e verso la Sanità pubblica in generale, ma anche verso i cittadini ed i malati della Comunità eugubina, della Comunità umbra e della intera Comunità nazionale.

Circa, infine, il criterio sociale, va tenuto conto della negativa impressione e ripercussione suscitate nell'opinione pubblica locale dai fatti dolosi del Dott. B. e dell'infermiera M. favorite dal "clamor fori" ed al "clamor" conseguente alla diffusione ed alla amplificazione che del fatto ne hanno dato gli organi di stampa locale e della cronaca regionale Umbra, come risulta dagli atti del fascicolo processuale.

Tale negativa ripercussione - che, non potendo essere in alcun modo ignorata, costituisce uno degli aspetti più rilevanti per valutare la dimensione del "danno al prestigio ed all'immagine" della P.A., - ha avuto riflessi innegabili verso i cittadini ed i malati eugubini ed umbri (diretti utenti dei servizi erogati dalla sanità pubblica eugubina), potendosi - ed a ragione - sviluppare, per tali vicende, un senso di sfiducia nei confronti, non solo dei servizi sanitari erogati dalla Sanità pubblica eugubina, ma anche - di riflesso - di tutta la Sanità pubblica nazionale.

Né può essere ignorato, a tale riguardo, che trattasi, nella fattispecie, di un settore pubblico (la sanità), con la quale i cittadini hanno contatti giornalieri per i tanti vari aspetti che ad essa fanno capo. Il sapere che nell'ambito di tale delicato settore vi sono soggetti (nella fattispecie infermiere ed addirittura un "medico") autori di comportamenti gravemente antidoverosi, illeciti ed illegittimi, come quelli in esame (violazione dei rapporti di lavoro con assenze non autorizzate, senza timbratura dei cartellini magnetici e senza alcuna valida giustificazione), indubbiamente determina una notevole sfiducia dei predetti cittadini e malati nei confronti della Sanità pubblica e dello Stato in genere, in un settore che dovrebbe rispondere, invece - come la Comunità si attende, e pretende, - con prestazioni svolte con correttezza ed in indiscussa trasparenza e legalità, oltre che in termini di elevata ed indiscutibile qualità.

Tale ripercussione negativa genera, inoltre, ulteriori ed innegabili riflessi verso gli altri operatori sanitari pubblici del S.S.N. in genere, ipotizzandosi anche una "offesa indiretta" (e quindi un "grave perturbamento morale") nei confronti di coloro che - legati da rapporto di convenzione o di ufficio o di servizio o di impiego o di lavoro con la sanità pubblica - hanno svolto e svolgono il loro dovere di operatori sanitari pubblici in piena legalità, con coscienza, con onestà, con correttezza, con diligenza, con professionalità, con efficienza e con trasparenza.

Si può ritenere, infatti, che i gravi fatti illegittimi degli operatori sanitari pubblici (come quelli in esame) e la risonanza certamente negativa di tali fatti - recepita nei termini di totale

sfiducia nella Sanità pubblica (nei termini in precedenza indicati) - determinano una vera “sofferenza morale” ed una vera “sensazione dolorosa” nei predetti operatori sanitari pubblici (ivi compresi quelli a rapporto convenzionale), che svolgono il loro dovere nei termini di piena legalità e di correttezza e trasparenza appena detti, avvertendo anche nei propri confronti il disprezzo della Comunità locale, che dai riferiti fatti gravemente illegittimi, antidoverosi, illeciti e dolosi é portata a perdere la fiducia riposta nelle Pubbliche Istituzioni sanitarie e non sanitarie.

In sostanza, il negativo riflesso del comportamento antidoveroso e doloso dei convenuti comporta - sotto il profilo del “danno all’immagine ed al prestigio” della P.A. - anche un vero e proprio “danno sociale”, e cioè un danno che deteriora ed offusca l’immagine della Sanità pubblica ed, in genere, delle Amministrazioni Pubbliche, che, per definizione, devono possedere, diffondere e difendere valori di onestà, correttezza, trasparenza e legalità.

In definitiva, in base ai tre criteri sopra illustrati (oggettivo, soggettivo e sociale, e, quest’ultimo nei suoi riflessi negativi verso l’opinione pubblica della Comunità eugubina ed umbra e verso gli stessi operatori sanitari pubblici), il Collegio - tenuto conto della condotta gravemente antidoverosa, illecita ed illegittima, connotata dall’elemento psicologico del “c.d. dolo di compartecipazione” (del quale si dirà più in particolare nel seguito), dei citati convenuti e del loro diverso apporto causale nella vicenda in discussione, nonché della diversa posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti - considera equo (ai sensi dell’art. 1226 c.c.) determinare nella misura complessiva di Euro 22.000,00 (comprensiva di interessi legali e rivalutazione monetaria) il risarcimento del “danno all’immagine ed al prestigio” subito dalla Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria (e, per essa, dal Servizio Sanitario Nazionale) imputando 15.000,00 Euro al Dott. B. e 7.000,00 Euro all’infermiera M. con il vincolo della solidarietà tra i due convenuti.

IIIId - ELEMENTO PSICOLOGICO SOGGETTIVO: “DOLO DI COMPARTICIPAZIONE”.

Per quanto riguarda l’elemento psicologico soggettivo, va affermato - come, in parte, si è già anticipato - che il comportamento tenuto, nella circostanza, dai citati convenuti è connotato da una condotta illecita, illegittima ed antidoverosa molto grave, tenuto conto - in base a quanto si è in precedenza esposto - della indubbia violazione dei fondamentali doveri di legalità, di lealtà, di fedeltà, di onestà e di correttezza da parte dei predetti convenuti nei confronti del S.S.N., ed, in particolare, della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria (con la quale i predetti convenuti erano legati da un rapporto di impiego e di lavoro nei termini già prima illustrati.

Come si è già fatto presente va, al riguardo, ulteriormente sottolineato che i convenuti durante l’orario di lavoro si sono ripetutamente allontanati dai rispettivi posti di lavoro senza alcuna specifica autorizzazione, senza timbratura dei rispettivi cartellini magnetici e senza alcuna valida giustificazione, utilizzando porte secondarie e di servizio e facendo ritorno (la sola infermiera M. sul posto di lavoro poco prima dell’orario di uscita per provvedere alla timbratura dei cartellini magnetici (proprio e del Dott. B.), in modo da far risultare la loro permanenza in servizio per un tempo più lungo di quello effettivo, come accertato dai Carabinieri di Gubbio nei riferiti appostamenti.

Risulta, da ciò, bene evidente la notevole gravità del comportamento illecito tenuto dai convenuti, i quali - e questo va fortemente rimarcato - nel loro agire erano ben consapevoli di violare i loro fondamentali doveri ed obblighi di lavoro e di servizio e di arrecare un danno patrimoniale alla menzionata A.S.L. n. 1 dell’Umbria ed all’intero S.S.N., con la ulteriore aggravante che il descritto comportamento dei medesimi convenuti è risultato finalizzato anche a commettere il reato penalmente rilevante della truffa pluriaggravata, di cui alla riferita Sentenza n. 386/04 del 31 luglio 2004 del GIP presso il Tribunale di Perugia.

La descritta condotta gravemente antidoverosa ed illegittima, con indubbia violazione dei fondamentali doveri di legalità, di lealtà, di fedeltà, di onestà e di correttezza da parte di entrambi i convenuti (di cui si è più volte detto), porta ad affermare che gli stessi hanno agito con “dolo”, e, più in particolare, con “dolo di compartecipazione”.

In proposito, va fatto presente che nel caso di specie - convenendo con quanto rappresentato in merito dalla Procura Regionale - la condotta gravemente antidoverosa ed illegittima dei convenuti è connotata da “dolo da compartecipazione”, risultando evidente sia la consapevolezza e la volontarietà individuale dei due medesimi convenuti della violazione delle norme contrattuali che impongono ai dipendenti pubblici di essere presenti nel luogo di lavoro per il tempo contrattualmente definito, e sia la consapevolezza e la volontarietà dell'accordo fraudolento e truffaldino tra i due citati convenuti, avendo il Dott. B. consegnato all'infermiera M. il proprio cartellino marcatempo, con l'autorizzazione alla stessa - evidentemente consenziente - di effettuare ripetutamente la timbratura anche per lui, con ciò compartecipando entrambi alla violazione dei rispettivi rapporti di lavoro ed al reato di trucca pluriaggravata penalmente rilevante (art. 640 c.p., art. 61, n. 11, c.p. e art. 110 c.p.).

Va, inoltre, messo in rilievo che la categoria del “dolo da compartecipazione”, di cui alla presente fattispecie, comporta, tra gli altri effetti, anche quelli di abbracciare, oltre al danno prevedibile (cfr. art. 1225 c.c.), anche quello non prevedibile (cfr. art. 1218 c.c.), osservando, altresì, che il predetto “dolo da compartecipazione”, di cui si è discusso, viene certamente in rilievo anche nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile (che si caratterizza, in particolare, anche per l'adempimento di preesistenti doveri di comportamento nascenti dal rapporto di lavoro o di servizio con la Pubblica Amministrazione).

IV - CONCLUSIONI GENERALI

In conclusione, per tutte le argomentazioni e le considerazioni che precedono, il Collegio

- a) accertata l'esistenza, nella loro ontologica consistenza, del “danno patrimoniale in senso stretto” per indebita percezione della retribuzione in misura intera, del “danno da disservizio” e del danno all'immagine ed al prestigio della P.A. nei confronti dell'Azienda Sanitaria Locale n. 1 dell'Umbria;
- b) verificato il “c.d. dolo di compartecipazione” in capo ai convenuti, ritenendoli responsabili dei danni erariali in precedenza indicati;
- c) valutando - per tutti i motivi in precedenza esposti - non necessario disporre ulteriori accertamenti istruttori, né di integrare il contraddittorio;
- d) e considerando assorbite ogni altra eccezione, argomentazione e deduzioni formulate dalle parti;

ritiene di dover condannare, il Sig. N.B. e la Sig.ra A.M. al pagamento - con il vincolo della solidarietà - della somma complessiva di Euro 32.500,00 (comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria), ritenendo i convenuti responsabili, per “dolo di compartecipazione”, del danno erariale subito dalla predetta Azienda Sanitaria Locale n. 1 dell'Umbria, di cui complessivi Euro 2.500,00, determinati in via equitativa ex art. 1226 c.c., per il “danno patrimoniale in senso stretto” per indebita percezione della retribuzione in misura intera”, complessivi Euro 8.000,00,

determinati, in via equitativa ex art. 1226 c.c., per il “danno da disservizio” e complessivi Euro 22.000,00, determinati in via equitativa ex art. 1226 c.c., per il danno all’immagine ed al prestigio”.

Tali somme complessive - tenendo anche conto del diverso apporto causale dei due convenuti e della diversa posizione professionale e funzionale dei medesimi convenuti - vanno imputate - si ripete, con il vincolo della solidarietà - al Sig. N.B. per complessivi Euro 21.700,00 (di cui Euro 1.700,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 5.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 15.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della indicata A.S.L. n. 1 della Regione Umbria) ed alla Sig.ra A.M. per complessivi Euro 10.800,00 (di cui Euro 800,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 3.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 7.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della indicata A.S.L. n. 1 della Regione Umbria).

Sul complessivo importo delle somme dovute dai citati convenuti, come sopra determinate, vanno, inoltre, corrisposti gli interessi legali (ex art. 1282, comma 1, c.c.) dalla data di pubblicazione della presente Sentenza fino all’effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale dell’Umbria,

definitivamente pronunciando in ordine al Giudizio di Responsabilità amministrativa contabile n. 10438/E.L. del Registro di Segreteria, indicato in epigrafe, nei confronti del Sig. N.B. e della Sig.ra Angela M.

C O N D A N N A

il Sig. N.B. e la Sig.ra A.M.- convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile sopra menzionato - al pagamento, nei termini specificati in motivazione e con il vincolo della solidarietà, somma complessiva di Euro 32.500,00 (trentaduemilacinquecento/00), comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria) in favore dell’Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Regione Umbria, di cui complessivi Euro 21.700,00 a carico del Sig. B. (di cui Euro 1.700,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 5.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 15.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria) e complessivi Euro 10.800,00 a carico della Sig.ra M.per complessivi Euro 10.800,00 (di cui Euro 800,00 per il “danno patrimoniale in senso stretto”, Euro 3.000,00 per il “danno da disservizio” ed Euro 7.000,00 per il “danno all’immagine ed al prestigio” della A.S.L. n. 1 della Regione Umbria).

D I S P O N E

che sul complessivo importo dovuto dai citati convenuti sono dovuti gli interessi legali dalla data della pubblicazione della presente Sentenza fino all’effettivo soddisfo.

L I Q U I D A

a favore dello Stato, le spese di giudizio - che seguono la soccombenza e con il vincolo della solidarietà come specificato in motivazione - nella misura, alla data della pubblicazione della presente Sentenza, di Euro

737,19 (settecentotrentasette/19) a carico, in parti uguali, del Sig. N.B. e della Sig.ra Angela M.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 5 luglio 2005.

Depositata in Segreteria il 28 settembre 2005

[redazione](#) [tutte le news](#) [tutti gli eventi](#) [come contattarci](#) [copyright](#)