



REPUBBLICA ITALIANA 7 /2022

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Antonio Galeota Presidente

Andrea Luberti Consigliere

Giuseppe di Pietro Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 7 /2022

nel giudizio iscritto al n. 62260 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Lani Maurizio, nato a Piombino (LI) il 17 luglio 1959 e residente a Cecina (LI) in via Renato Fucini n. 36/A, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. Duccio Bertini (PEC ducchiobertini@gmail.com);

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 1° dicembre 2021, il relatore e il P.M., nella persona del vice proc. gen. Roberto D'Alessandro, nonché l'avv.

Duccio Bertini per parte convenuta;

Ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione del 26.4.2021, ritualmente notificato mediante consegna a mani proprie in data 25.5.2021, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Lani

Maurizio, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'Azienda UsI Toscana Nord Ovest, nella misura complessiva di € 14.602,63, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, quale medico di medicina generale e di continuità assistenziale con incarico a tempo determinato presso l'USCA dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest, si sarebbe ripetutamente allontanato in maniera arbitraria dal posto di lavoro, nel periodo compreso tra il 24 aprile e il 25 giugno 2020.

Nello specifico, come desumibile dalla *notitia damni* di cui alla nota n. 4/1 del 25 agosto 2020 del Comando Carabinieri NAS di Livorno, erano stati posti in essere appositi servizi di osservazione, controllo e pedinamento, in virtù dei quali sarebbe stato accertato che il dott. Lani, coordinatore del servizio USCA nella zona di Rosignano Marittimo (LI), si era ripetutamente allontanato dal servizio per ragioni di carattere privato, seppur formalmente presente presso gli uffici.

Il servizio USCA (unità speciali di continuità assistenziale), istituito ai sensi del D. L. n. 14/2020 per implementare la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid – 19 nell'ambito dell'assistenza territoriale, serviva a garantire assistenza per la gestione domiciliare dei pazienti non ricoverati ed era attivo tutti i giorni dalle 07:00 alle 20:00. I turni dovevano essere svolti interamente presso gli uffici, trattandosi di un servizio di guardia attivo e non organizzato secondo reperibilità; inoltre,

i medici addetti non potevano svolgere ulteriori attività non rientranti nel perimetro delle competenze USCA e, per ogni intervento eseguito al di fuori dai locali, erano tenuti ad annotare l'uscita su di un unico registro cartaceo predisposto in sede.

Di contro, nel periodo compreso tra il 20 aprile e il 25 giugno 2020, analiticamente descritto in citazione (pagg. 5 – 6) ed al quale si rinvia, il dott. Lani si sarebbe allontanato arbitrariamente per un totale di 104 ore e 15 minuti, così percependo illegittimamente la retribuzione complessiva di € 4.602,63.

A seguito dell'invito a dedurre, il convenuto ha spiegato che, nel contesto emergenziale di quel periodo, avrebbe assunto l'incarico sul presupposto che la retribuzione fosse collegata alla necessità di intervenire prontamente ed al connesso rischio di ammalarsi di Covid – 19, senza mai ipotizzare di doversi fermare a stazionare per dodici ore presso gli uffici USCA. Gli spostamenti sarebbero stati giustificati dalla necessità di recarsi presso l'Ospedale per la raccolta dei tamponi; in ogni caso, anche nei giorni in cui si era fermato a pranzare a casa, sarebbe stato sempre prontamente reperibile.

A conferma della correttezza della propria interpretazione, ha aggiunto che l'art. 8 del D.L. n. 14/2020 non specificherebbe che si trattava di un "servizio di guardia", anche perché sul posto non sarebbe stato certamente possibile svolgere alcuna attività clinica di visita.

Per queste ragioni, l'attestazione avente ad oggetto (non la presenza in sede, ma) l'orario di lavoro dalle 8 alle 20, non sarebbe stata connotata da falsità ideologica, in quanto egli sarebbe stato realmente

attivo e prontamente reperibile per ogni esigenza.

Il convenuto ha aggiunto, inoltre, che il procedimento penale sarebbe ancora pendente e che, trattandosi del primo caso del genere in Italia, sarebbe opportuno attendere l'esito della vicenda giudiziaria.

Con *e.mail* del 13 e del 16 aprile 2021, il dott. Lani si era reso disponibile all'immediato versamento della somma di € 8.000,00, a titolo di ristoro del danno patrimoniale e di quello all'immagine, anche al fine di evitare l'ulteriore diffusione giornalistica della notizia.

A parere del Pubblico Ministero, le deduzioni difensive non sarebbero condivisibili; in merito alla disponibilità a "transigere", ha evidenziato di non poter disporre del diritto al risarcimento del danno, ma di poter eventualmente aderire ad una richiesta di giudizio abbreviato ex art. 130 c.g.c.

Nel merito della vicenda, la Procura erariale ha rilevato che il danno patrimoniale ammonterebbe ad € 4.602,63, pari alla retribuzione illecitamente percepita per le ore di assenza dal servizio.

Sarebbe configurabile, altresì, un danno all'immagine della P.A. da assenteismo, tenendo conto della diffusione della condotta illecita e del conseguente *vulnus* alla reputazione dell'Azienda USL.

Infatti, con gli artt. 55 *quater* e 55 *quinquies* del D. Lgs. n. 165/2001, come introdotti dal D. Lgs. n. 150/2009 e successivamente modificati dal D. Lgs. n. 116/2016, con l'inserimento all'art. 55 *quater* dei commi 1 *bis*, 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater* e 3 *quinquies*, il legislatore avrebbe configurato un'ipotesi *ad hoc* di danno all'immagine da assenteismo nel pubblico impiego, diversa ed autonoma da quella generale di cui al

comma 30 *ter* dell'art. 17 del D.L. n. 78/2009 e, nello specifico, svincolata dalla pronuncia di una sentenza definitiva di condanna in sede penale, come ritenuto anche dalle Sezioni Riunite con l'ordinanza n. 6/2018/ORD/RCS del 12.6.2018.

Sull'autonoma azionabilità del danno all'immagine da assenteismo, non avrebbe inciso nemmeno la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020, che non avrebbe interessato la previsione di cui all'art. 55 *quinquies* del D. Lgs. n. 165/2001, ma soltanto le modalità di quantificazione del danno, da effettuare "secondo i noti parametri oggettivi, soggettivi e sociali indicati dalla giurisprudenza" (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 267/2020).

Nel caso in esame, tenendo conto della gravità dell'illecito, della posizione elevata assunta dal convenuto nell'organizzazione amministrativa e del clamore concretamente suscitato nell'opinione pubblica locale, il danno non patrimoniale dovrebbe essere equitativamente determinato in € 10.000,00.

Nel complesso, il danno sarebbe dunque pari ad € 14.602,63.

Il convenuto, costituendosi in giudizio, ha chiesto in via preliminare la sospensione del giudizio ex art. 106 c.g.c., in attesa della definizione del processo penale, deducendo che la Procura penale non avrebbe nemmeno contestato, con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, le fattispecie tipizzate di cui agli artt. 55 *quater* e *quinquies* del D. Lgs. 165/2001, azionate invece in questa sede.

Infatti, a parere del difensore, il dott. Lani non avrebbe attestato la propria presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di

rilevamento elettronici (mai installati presso la sede USCA), o con altre modalità fraudolente, ma si sarebbe limitato a compilare “in modo grossolano e sbrigativo” ed a fine mese i fogli cartacei di presenza, piuttosto che eseguirvi le annotazioni giorno per giorno, come si evincerebbe “dall’unico tratto di barratura”.

Il convenuto avrebbe voluto, in tal modo, “riepilogare la sua reperibilità a svolgere i compiti del medico USCA, data l’assenza di una normativa contraria”.

Pertanto, la sua condotta non potrebbe essere qualificata come fraudolenta, tant’è che in sede penale sarebbe stato contestato unicamente il delitto di cui all’art. 479 c.p.; inoltre, i fatti non sarebbero stati commessi a danno della PA e non sarebbe stata cagionata alcuna disfunzione effettiva per il servizio sanitario.

Sotto quest’ultimo profilo, il difensore ha ripercorso le norme istitutive dell’USCA, deducendo che si tratterebbe di una “squadra” per la gestione domiciliare del paziente affetto da Covid – 19, astrattamente regolata anche dalle norme previste per i medici di famiglia. Il personale medico addetto all’USCA, nello specifico, non avrebbe mai avuto l’obbligo di rimanere in sede per dodici ore, staticamente, ma si sarebbe dovuto occupare dinamicamente dell’assistenza domiciliare al paziente e di tutte le attività connesse, compiti ai quali il dott. Lani non si sarebbe mai sottratto. In altri termini, in difetto di una chiara e specifica previsione normativa, la caratteristica “stanziale” della guardia medica non sarebbe affine, ma radicalmente opposta alla caratteristica “mobile” del medico USCA; il dott. Lani avrebbe sempre

pensato, in quest'ottica, di percepire il compenso non per stazionare in sede per dodici ore, ma per l'esercizio dinamico di funzioni sanitarie che lo esponevano al serio rischio di contrarre il Covid – 19, nel corso delle frequenti visite domiciliari ai pazienti.

Alla luce delle difficoltà di ricostruzione della normativa applicabile e del carattere emergenziale dei compiti assegnati al convenuto, nel pieno del periodo pandemico, l'esito del giudizio penale costituirebbe un imprescindibile antecedente logico – giuridico del processo contabile.

In merito al *quantum*, il dott. Lani ha insistito per la riduzione dell'addebito, in considerazione della drammaticità del periodo (marzo – aprile 2020), dell'esposizione al rischio sanitario che affrontava quotidianamente, della perenne reperibilità che avrebbe sempre assicurato, dell'inesistenza di episodi di concreto disservizio.

Il difensore ha concluso, pertanto, per la sospensione del giudizio ex art. 106 c.g.c. e, in via subordinata, per la reiezione della domanda o per la riduzione dell'addebito, con vittoria di spese e compensi.

All'udienza di discussione, il Pubblico Ministero ha eccepito la tardività della costituzione del convenuto, con la conseguente inammissibilità delle eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, ai sensi del comma 3 dell'art. 90 c.g.c.

In ordine alle richieste preliminari, si è opposto alla sospensione del giudizio in attesa della definizione del processo penale, in virtù dell'autonomia tra i due giudizi, oramai confermata dalla granitica giurisprudenza della Corte dei conti.

Nel merito, si è riportato alle argomentazioni articolate in citazione; sull'esercizio del potere riduttivo, ha dichiarato di non opporsi, trattandosi di una fattispecie nuova ed in considerazione della condotta processuale del convenuto, che si era dichiarato disponibile a definire la controversia in via transattiva.

Il difensore ha ribadito che la normativa emergenziale in materia sarebbe stata lacunosa e improvvisata e che, poiché nelle sedi USCA non veniva effettuata alcuna reale prestazione di lavoro, il compito del medico sarebbe stato soprattutto quello di effettuare le visite domiciliari ai pazienti affetti da Covid – 19, al fine di decongestionare gli ospedali.

Pertanto, il fatto che il dott. Lani arrivasse in ritardo in ufficio, o che si recasse a pranzare a casa, non costituirebbe alcuna ipotesi di inadempimento, in quanto egli avrebbe sempre ottemperato al proprio dovere più importante, *id est* il recarsi presso i pazienti affetti da Covid – 19.

Di contro, non sarebbe affatto chiaro che il medico USCA fosse tenuto a stazionare per dodici ore presso gli uffici; infatti, a differenza dei medici impegnati nell'assistenza primaria, per i quali la presenza in sede sarebbe stata da sempre necessaria perché finalizzata ad assicurare le visite ai pazienti, da effettuare *in loco*, nel caso dei sanitari USCA le visite sarebbero state comunque eseguite all'esterno, nel domicilio del paziente, sicché la permanenza sul posto non avrebbe avuto alcun senso.

In ordine alle contestate modalità fraudolente, il difensore ha ribadito che il Lani non avrebbe mai alterato alcun dispositivo, ma si sarebbe

limitato a compilare un prospetto riassuntivo a fine mese, dove avrebbe attestato non tanto la presenza in sede, quanto la disponibilità.

Il procuratore ha ribadito, pertanto, la necessità o almeno l'opportunità di attendere l'esito del giudizio penale; nel merito, ha insistito per la reiezione della domanda e, in subordine, per la determinazione del *quantum* risarcitorio alla luce delle circostanze rassegnate e dell'insussistenza di un concreto pregiudizio all'andamento del servizio.

Chiusa la discussione, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Lani Maurizio, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'Azienda Usl Toscana Nord Ovest, nella misura complessiva di € 14.602,63, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, quale medico di medicina generale e di continuità assistenziale con incarico a tempo determinato presso l'USCA dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest, si sarebbe ripetutamente allontanato in maniera arbitraria dal posto di lavoro, nel periodo compreso tra il 24 aprile e il 25 giugno 2020, cagionando sia un danno patrimoniale pari alla retribuzione

illecitamente percepita per le ore di assenza dal servizio (€ 4.602,63), sia un grave danno all'immagine della P.A. (equitativamente determinabile in € 10.000,00), per un totale di € 14.602,63.

2. La richiesta preliminare di sospensione del giudizio ex art. 106

c.g.c.

In via preliminare, il difensore ha chiesto la sospensione del giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.g.c., in attesa della definizione del giudizio penale, che rivestirebbe carattere pregiudiziale.

La richiesta non è preclusa dalla costituzione tardiva del convenuto (art. 90, comma 3, c.g.c.), non costituendo tecnicamente un'eccezione processuale e di merito non rilevabile d'ufficio, ma nel merito non può essere accolta.

Com'è noto, "alla stregua dell'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, l'articolo 295 c.p.c.", del tutto analogo all'art. 106 c.g.c., "individua la sospensione "necessaria" del giudizio soltanto ove la definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice sia imposta da una espressa disposizione di legge, ovvero quando questa, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indiscutibile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia necessariamente richiesto con efficacia di giudicato. Non è, quindi, sufficiente la sussistenza di una mera pregiudizialità logica che coinvolga due controversie, risultando essenziale, ai fini della sospensione, la ricorrenza di una pregiudizialità giuridica, che, come accennato, è ravvisabile

esclusivamente quando la definizione di una controversia costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dell'altra, il cui accertamento deve avvenire con efficacia di giudicato" (Sez. II Centr. App., sent. n. 41/2019).

In sintesi, la "pregiudizialità ricorre solo quando una situazione sostanziale rappresenti il fatto costitutivo o comunque un elemento della fattispecie di un'altra situazione sostanziale, sicché occorre garantire uniformità di giudicati, perché la decisione del processo principale è idonea a definire in tutto, o in parte, il tema dibattuto" (Cassazione, Sezione sesta civile, ordinanza 20 gennaio 2015, n. 798).

In quest'ottica, la giurisprudenza della Corte dei conti ha consolidato il principio della piena indipendenza del processo contabile rispetto agli altri giudizi, ivi compreso quello penale, "con la conseguenza che l'assenza di ogni rapporto di pregiudizialità giuridica tra gli stessi rende inapplicabile al processo contabile l'istituto della sospensione" (*ex plurimis*, Sez. II Centr. App. sent. n. 450/2016).

Nel caso in esame, le decisioni del giudice penale non costituiscono un "indispensabile antecedente logico – giuridico", in quanto l'accertamento della responsabilità in questa sede può essere compiuto in maniera del tutto autonoma e sulla base di criteri differenti, anche se occasionalmente sovrapponibili. Come confermato dallo stesso difensore, nel rilevare la diversità dell'imputazione rispetto alle fattispecie tipizzate di cui agli artt. 55 *quater* e *quinquies* del D. Lgs. 165/2001, azionate in questa sede, diversa è infatti la *causa petendi*, basata sui fatti costitutivi (e lesivi) della responsabilità erariale; ma

diverso è anche il *petitum*, consistente nel risarcimento del danno cagionato all'Azienda USL dall'assenteismo del dipendente, sia sotto il profilo retributivo, che sotto l'aspetto non patrimoniale.

Ne consegue la reiezione della richiesta di sospensione ex art. 106 c.g.c.

3. L'esame del merito della domanda.

E' pacifico tra le parti che il convenuto, quale medico in servizio presso l'USCA, giungesse sovente in ritardo sul posto di lavoro e che vi si allontanasse per ragioni di carattere privato (come, ad esempio, andare a pranzare a casa).

La questione controversa verte sull'effettiva sussistenza dell'obbligo di prestare il servizio in sede, che a parere del difensore non sussisterebbe in quanto non si tratterebbe di un servizio di guardia medica, ma di un'attività dinamica (di reperibilità) incentrata sull'assistenza domiciliare al paziente, alla quale il dott. Lani avrebbe sempre ottemperato con abnegazione.

La tesi difensiva non è fondata.

Gli USCA sono stati istituiti nel pieno dell'emergenza epidemiologica da Covid – 19, ai sensi del D.L. n. 14/2020, per decongestionare gli ospedali assicurando l'assistenza domiciliare ai pazienti meno gravi.

Come chiarito dal coordinatore sanitario del distretto, il dott. Franco Berti, in sede di sommarie informazioni testimoniali, "per ciò che concerne il personale medico, il servizio deve essere svolto interamente presso le sedi assegnate"; quanto alle uscite, "ogni attività svolta esternamente deve essere registrata su di un unico registro

cartaceo (...) presente in struttura. E' stato altresì assegnato un mezzo aziendale per lo svolgimento delle attività esterne, che devono essere svolte dal medico affiancato dall'infermiere (...). I turni devono essere svolti per intero presso la sede USCA (...), essendo servizi di guardia attiva e non di reperibilità" (v. verb. s.i.t. del 18.6.2020, all. 5 alla *notitia damni*).

L'assistenza domiciliare presupponeva logicamente che tutto il personale sanitario fosse prontamente reperibile in sede, in maniera tale da organizzare il servizio. L'assistenza veniva prestata, infatti, congiuntamente da un medico e da un infermiere, che si muovevano a bordo di un mezzo dell'Azienda per recarsi presso i pazienti, partendo insieme dalla sede USCA (e non dalle proprie abitazioni private o da altri luoghi, più o meno lontani, per poi ritrovarsi *aliunde*).

Diversamente, sarebbe stato impossibile garantire un servizio efficiente e coordinato e, in caso di emergenza, i tempi si sarebbero potuti dilatare in maniera imprevedibile.

A conferma dell'obbligo di presenza presso la sede di servizio, ogni uscita doveva essere annotata sul registro cartaceo predisposto dall'Amministrazione e collocato proprio presso l'ufficio.

Diversamente, se si fosse trattato di un mero servizio di reperibilità, non avrebbe avuto alcun senso la predisposizione di un registro.

Inoltre, l'organizzazione delle numerose visite domiciliari presupponeva il rispetto di una tempistica stringente, che iniziava il mattino e proseguiva per tutta la giornata. Al fine di procedere nei tempi previsti, era essenziale che anche il medico (il dott. Lani) fosse

presente in ufficio in orario, perché era da lì che doveva partire insieme

all'infermiere, a bordo dell'auto aziendale, per recarsi dai pazienti.

Di contro, il convenuto giungeva in ufficio sistematicamente in ritardo, rischiando di pregiudicare il servizio.

In un'occasione, la sig.ra Perini Susi, infermiera presso la struttura, era stata costretta ad inviargli un messaggio il giorno prima, "pregandolo di arrivare almeno per le 08:30", in quanto occorreva eseguire diversi interventi a domicilio ed era noto che il dott. Lani "spesso" arrivasse tra le 09:00 e le 09:30, allontanandosi anche per il pranzo; diversamente, tutti gli altri medici non si allontanavano mai ed erano regolarmente in sede già prima delle 08:10 – 08:15, orario di arrivo della teste (verb. s.i.t. del 21.7.2020, in atti).

I sistematici allontanamenti del convenuto dalla sede di servizio, attestati dalla nota dei Carabinieri di Livorno n. 4/1 del 25.8.2020 e dalle pedissequa annotazioni di P.G., alle quali si rinvia perché non contestati, non erano finalizzati solo alla consumazione del pranzo presso l'abitazione, ma anche all'espletamento di altre attività di carattere privato, come il recarsi presso lo stabilimento balneare "Gatto Nero" (il 31.5.2020 ad ore 15:20 ed il 18.6.2020 ad ore 13:20), o come il dirigersi in centro in bici con una racchetta da tennis, sempre durante il servizio (il 3.6.2020, dalle 18:15 alle 19:05), o come l'accompagnare moglie e figli in centro (il 15.6.2020 alle ore 16:00).

Anche se l'art. 8 del D.L. n. 14/2020 non specifica che si trattava di un "servizio di guardia", come rilevato dal difensore, l'obbligo di presenza in ufficio era evidente per tutti, sia per gli infermieri che per il personale

medico, tant'è che il dott. Lani era l'unico ad arrivare in ritardo e ad allontanarsi arbitrariamente (v. s.i.t. Perini).

Pertanto, la contestata "assenza di una normativa contraria" non comportava che il convenuto potesse interpretare il servizio come di reperibilità, ma all'opposto che si trattava di un servizio di guardia attiva, come inteso da tutto il personale medico e paramedico.

A fronte della chiarezza delle modalità di organizzazione del servizio, il Lani non solo si è allontanato per le attività più svariate (e non solo per pranzare a casa), ma ha anche attestato mensilmente non tanto che era reperibile agli orari indicati, quanto che era stato in servizio in quei giorni e a quelle ore, *ergo* che si trovava presso la sede USCA.

Inoltre, le uscite per ragioni di carattere privato non sono state annotate sul registro, sicché è evidente la volontà del convenuto di fare risultare la propria presenza in servizio, in giorni e orari in cui si trovava invece altrove per attività private.

Peraltro, egli non è nuovo a situazioni del genere, essendo stato già condannato per fatti analoghi, commessi nel periodo 2010 – 2011, con la sentenza ex art. 444 c.p.p. del GIP di Livorno n. 117/12 del 13.2.2012, irrevocabile il 5.4.2012.

4. La quantificazione del danno e le statuizioni accessorie.

La connotazione dolosa della condotta illecita foriera di danno erariale impedisce l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, pacificamente limitato alle ipotesi di natura colposa.

Il danno patrimoniale (€ 4.602,63) è pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi nei quali è stata accertata la mancata

prestazione, come previsto dall'art. 55 – *quinquies* D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del D. Lgs. n. 150/2009 (c.d. danno patrimoniale diretto da indebita percezione di emolumenti stipendiali).

Nulla quaestio in merito al nesso di causalità, in quanto la condotta in contestazione è stata posta in essere dal convenuto nella qualità di medico dell'USCA, sicché il danno è stato prodotto da comportamenti riconducibili allo svolgimento dell'attività lavorativa (Cass., sentt. n. 6474/2012 e n. 8210/2013).

In merito al danno non patrimoniale da assenteismo, occorre preliminarmente evidenziare che la categoria del danno erariale all'immagine, originariamente frutto di elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, ha rinvenuto codificazione normativa con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (conv. nella legge n. 102/2009), a norma del quale «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97" (l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'allegato 3 - Norme transitorie e abrogazioni - al medesimo codice di giustizia contabile ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001).

Successivamente l'art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994 (introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012), ha altresì previsto che "l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma

di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

In buona sostanza, l'originaria codificazione in materia di danno erariale all'immagine della P.A. (art. 17, comma 30 ter del d. l. n. 78/2009 - convertito nella legge n. 102/2009, integrato dell' art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994) si caratterizzava, nell'intento di circoscrivere l'area di risarcibilità, per la necessaria ricorrenza di un reato contro la pubblica amministrazione, per il previo accertamento con sentenza passata in giudicato, nonché per la tendenziale quantificazione (mediante presunzione legale semplice) del detrimento, anch'esso in funzione limitativa, nel "doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

Tuttavia, con specifico riferimento al danno all'immagine da assenteismo, la legge delega n. 15/2009, nell'individuare "principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici", ha demandato al Governo di "prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione" (art. 7, comma 2, lett. e).

In sede di attuazione della delega, il decreto legislativo n. 150/2009 ha previsto, introducendo l'art. 55 *quinquies* nel *corpus* del T.U. sul pubblico impiego (d. lgs. n. 165/2001), rubricato "false attestazioni o

certificazioni", che:

1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalita' fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, é punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilita' penale e disciplinare e le relative sanzioni, e' obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonche' il danno all'immagine subito dall'amministrazione."

Il legislatore ha dunque ritenuto, fin dal 2009, nell'intento di contenere il verificarsi di illeciti burocratico-criminali ritenuti particolarmente riprovevoli, di disegnare, con riguardo al detrimento derivante da assenteismo fraudolento di dipendenti pubblici, una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella comune, prevedendo un'autonoma ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione (art. 55 *quinquies*, già precedentemente alle modifiche al T.U.P.I. apportate dal decreto legislativo n. 116/2016,

entrato in vigore il 13/7/2016, e dal decreto legislativo n. 75/2017).

Quest'opzione interpretativa è stata sostenuta dall'univoca giurisprudenza contabile, secondo cui la perseguibilità del danno all'immagine "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 55 *quinquies*, 2° comma, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 69 del d.lgs. n. 150/2009 ... non richiede l'accertamento con sentenza definitiva di determinate specie delittuose". (Sez. I Appello, sent. n. 391/2018; in termini analoghi, *ex multis*, Sez. II App., sent. n. 662/2017; Sez. II App., sent. n. 140/2020).

Ciò, in quanto l'obbligo del risarcimento del danno all'immagine della P.A. derivante da ipotesi di assenteismo fraudolento si configura come fattispecie speciale, appositamente tipizzata dal legislatore nel richiamato art. 55-*quinquies* del D.Lgs. n.165/2001 (cfr. sentenze nn. 476/2015 e 825/2014 della I^a Sez. d'app., n.662/2017 della II^a Sez. d'app., nn. 536/2016 e 542/2016 della III^a Sez. d'app., nonché SS.RR., sent. n. 8/2015/QM), norma peraltro successiva rispetto a quella dettata, in linea tendenzialmente generale, in materia di danno all'immagine della P.A., dal richiamato art. 17, comma 30-ter, del D.L. n.78/2009, conv. in L. n.102/2009.

Questa disciplina speciale ha peraltro subito una successiva e articolata evoluzione legislativa.

In particolare, con l'art. 16, comma 1, della legge n. 124 del 2015, il Parlamento ha delegato il governo ad adottare «[...] decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori [...] a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione

amministrativa», e con il successivo art. 17, comma 1, lettera s), ha previsto che «i decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16: [...] s) introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare [...]».

In attuazione della delega, l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha inserito nel testo dell'art. 55 del d. lgs. n. 165/2001 alcune disposizioni (commi da 3 bis a 3 quinquies), prevedendo (comma 3 *quater*), per quanto nella specie rileva, che, nel caso (comma 3-bis) in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (comma 1, lettera a), sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, *"la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici (successivamente elevati a 20) giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993,*

n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi (successivamente elevati a centocinquanta) giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia" (così testualmente l'introdotta comma 3 quater).

In buona sostanza, il legislatore aveva dettato una disciplina specifica e più rigorosa (con particolare, ma non esclusivo, riguardo per il criterio di quantificazione del danno all'immagine) per le ipotesi di assenze arbitrarie fraudolente al ricorrere di modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria (pur in fase di indagini preliminari).

L'art. 55 *quinquies* rimaneva peraltro vigente nel testo già descritto, limitatamente alle ipotesi in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (comma 1, lettera a), non fosse stata accertata nella situazione ovvero mediante gli strumenti investigativi già richiamati (ingenerando una singolare asimmetria sistematica con riguardo al criterio di quantificazione del danno all'immagine).

Successivamente, l'art. 16, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, ha modificato anche l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che «al comma 2, le parole "il danno

all'immagine subiti dall'amministrazione" sono sostituite dalle seguenti:

"il danno d'immagine di cui all'articolo 55-*quater*, comma 3-*quater*"», in

tal modo uniformando la disciplina in materia di danno all'immagine

conseguente ad assenze dal servizio realizzate con modalità

fraudolente.

Da ultimo, il decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118, ha previsto all'art.

1 che «il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, è modificato e

integrato secondo le disposizioni del presente decreto. Per quanto non

disciplinato dal presente decreto, restano ferme le disposizioni del

decreto legislativo n. 116 del 2016», all'art. 3, che "al capoverso 3-

quater, la parola: «quindici» e' sostituita dalla seguente: «venti» e la

parola: «centoventi» e' sostituita dalla seguente: «centocinquanta», e

all'art. 5 (Disposizioni finali), che «sono fatti salvi gli effetti già prodotti

dal decreto legislativo n. 116 del 2016».

Sulla descritta stratificazione normativa è recentemente intervenuta la

Corte costituzionale, con la sentenza n. 61/2020, che ha dichiarato

"l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del

comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come

introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016".

In particolare, la Consulta, dopo aver compendiato l'evoluzione

normativa in materia (significativamente riscontrando la presenza del

riferimento al danno all'immagine tra i criteri direttivi della legge delega

n. 15/2009, cui è seguito il decreto legislativo n. 150/2009), ha ritenuto

fondata la questione di costituzionalità dell'ultimo periodo (nonché, in

quanto inscindibilmente connessi, del secondo e del terzo periodo)

dell'art. 55 *quater* del d.lgs. n. 165 del 2001 (inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016), per ritenuto contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto la già richiamata legge delega n.124/2015 non contemplava, tra gli ambiti materiali e i criteri direttivi della delegazione, alcun riferimento all'istituto del danno all'immagine della Pubblica amministrazione.

A seguito della sentenza del Giudice delle leggi, avente efficacia retroattiva, fatta eccezione per i c.d. "rapporti esauriti", occorre dunque ricostruire la normativa applicabile, verificando se sia ancora riscontrabile la sussistenza di una disciplina speciale in materia, ovvero se debba procedersi all'applicazione della disciplina generale di danno all'immagine, come sostanzialmente richiesto dai convenuti.

In proposito, l'art. 55 *quinquies* tuttora prevede che, in caso di assenze arbitrarie dal servizio realizzate con modalità fraudolente, il lavoratore "è obbligato a risarcireil danno all'immagine di cui all'art. 55 *quater*, comma 3- *quater*".

L'art. 55 *quinquies*, ad avviso di questa Corte, deve ritenersi tuttora vigente, tanto più che la Consulta (che pure ha ricompreso disposizioni di legge ulteriori rispetto a quella censurata dal giudice *a quo*) non ha esteso ad esso la pronuncia di incostituzionalità, sebbene preveda espressamente la risarcibilità del danno all'immagine della P.A. per il complesso del sistema delle assenze arbitrarie dal servizio realizzate con modalità fraudolente.

Peraltro, avuto riguardo al rinvio ivi contenuto al "danno all'immagine di cui all'art. 55 *quater*, comma tre *quater*", si osserva, per un verso,

come detta *relatio* dovesse originariamente intendersi, essenzialmente, come riferita alla peculiare tecnica di quantificazione del suddetto detrimento e, per altro verso e sul terreno dell'interpretazione letterale, che la Corte costituzionale non ha dichiarato incostituzionale l'art. 55 *quater*, comma 3 - *quater*, nel suo complesso, ma con riguardo esclusivamente al secondo, terzo e quarto periodo, cosicché, neppure sul piano testuale sembra potersi inferire l'intervenuta caducazione, per così dire "a cascata", dell'art. 55 *quinquies*.

In definitiva, il comma l'art. 55 *quater*, comma 3 - *quater*, tuttora prevede che "nei casi di cui al comma 3-bis (ovvero al ricorrere di modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria n.d.r.), la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare".

Si tratta di una disposizione del tutto coerente con il disegno del legislatore, risalente già al decreto legislativo n. 150/2009 e non intaccato dalla pronuncia della Corte costituzionale (neppure sotto il profilo "formale" dell'eccesso di delega), di assicurare una risposta, in termini di responsabilità amministrativa anche per danno all'immagine (svincolandola dunque dalla c.d. pregiudizialità penale), connotata da spiccata effettività/tempestività.

D'altra parte, sotto il profilo della ricostruzione storico - evolutiva della disciplina in esame, si è già evidenziato come le radici della specialità della disciplina in materia di danno all'immagine derivante da assenze

arbitrarie realizzate con modalità truffaldine risalgano al richiamato decreto legislativo n. 150/2009, che ha rinvenuto significativa applicazione ed elaborazione giurisprudenziale per oltre un lustro prima che il legislatore individuasse, al suo interno, uno specifico sotto-settore (modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria) e dettasse per esso una peculiare disciplina (oggi in larga misura dichiarata incostituzionale dalla Consulta).

Si ritiene, pertanto, che il venir meno delle specifiche disposizioni già dettate dal legislatore delegato relativamente al sottosistema del danno all'immagine da assenze arbitrarie, laddove contraddistinte da modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria, lungi dal travolgere la peculiare disciplina, già introdotta dal legislatore fin dal 2009 e tuttora prevista dall'art. 55 *quinques* del TUIPI con riguardo all'intero sistema del danno da assenze arbitrarie dal servizio fraudolentemente realizzate, non possa che comportarne la diretta applicazione (o se si preferisce, la riespansione) all'intero settore speciale, ferma ovviamente rimanendo l'espunzione dall'ordinamento delle disposizioni, censurate dalla Consulta, di ordine procedurale ed estimativo contenute nel testo dell'art. 55 *quater*, comma 3 *quater*, del TUIPI.

Conseguentemente, alla luce della permanente vigenza di una specifica previsione (art. 55 *quinquies*) di responsabilità erariale per l'intero sistema del danno all'immagine conseguente ad assenze arbitrarie dal servizio perpetrate mediante condotte fraudolente, ritiene il Collegio che non possa che darsi continuità al già richiamato e

univoco orientamento giurisprudenziale relativo alla medesima disposizione (con riguardo all'analogo testo risalente al d.lgs. n. 150/2009), secondo cui la norma sostanzialmente prevede un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento (c.d. pregiudizialità penale) con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione (in termini analoghi, Corte conti, Sez. II appello, sent. n. 140/2020 e sent. n. 146/2020).

Nel caso in esame, *nulla quaestio* in merito al danno all'immagine inferto all'Amministrazione dalla condotta del convenuto, come attestato dai numerosi articoli di stampa prodotti dalla Procura erariale, che dimostrano la vasta eco che la vicenda ha avuto sulla stampa locale.

In ordine al *quantum*, si potrà procedere con l'utilizzo degli ordinari strumenti interpretativi propri del giudice, tra i quali l'impiego del potere di determinazione equitativa del danno ex artt. 1226 e 2056 cod. civ.

In particolare, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il giudice può far ricorso al potere di determinazione equitativa del danno non soltanto quando sia assolutamente impossibile stimare con precisione l'entità dello stesso, ma anche qualora, in relazione alla peculiarità del caso concreto, la precisa determinazione del pregiudizio patrimoniale si riveli ardua ("rilevante difficoltà assoluta" per tutte, Cass., Sez. III, n. 19148 del 29 settembre 2005; cfr., Corte dei conti, Sez. III, n. 501 del 31 dicembre 2007); peraltro, nell'operare la

valutazione equitativa, il giudice non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, essendo necessario e sufficiente che il suo accertamento sia scaturito da un esame della situazione processuale globalmente considerata.

Quanto all'esame e alla valutazione della fattispecie *sub iudice*, vengono dunque in rilievo i criteri interpretativi enucleati dalle Sezioni riunite di questa Corte (in particolare, sentenza n. 10/QM/2003), richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali, nella sentenza n. 15208/2010 e, in particolare:

- a) la qualifica posseduta dal convenuto al momento della commissione degli illeciti;
- b) il notevole disvalore giuridico-sociale connesso alla gravità e frequenza degli illeciti commessi, nel pur breve periodo soggetto a videosorveglianza;
- c) l'intenzionalità dell'illecito, caratterizzato dalla commissione di condotte plurime ed evidentemente coscienti e volontarie;
- d) la diffusione della vicenda, oltre che all'interno dell'azienda, nella comunità sociale di riferimento.

Nel caso in esame, si dovrà tener conto della connotazione dolosa della condotta, della gravità dell'illecito, della posizione elevata assunta dal convenuto nell'organizzazione amministrativa e della vasta eco avuta dalla vicenda sulla stampa locale, ma anche, in senso contrario all'impostazione attorea, dell'insussistenza di un effettivo e grave

pregiudizio all'andamento del servizio.

Alla luce di questi parametri, si ritiene che il danno all'immagine debba essere equitativamente determinato in complessivi € 5.000,00.

Ne consegue che il convenuto è tenuto a versare la somma complessiva di € 9.602,63 (€ 4.602,63 a titolo di danno patrimoniale ed € 5.000,00 per danno all'immagine), in favore dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest.

L'importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Lani Maurizio;

ACCOGLIE

la domanda per quanto di ragione e, per l'effetto, lo condanna al pagamento della somma complessiva di € 9.602,63 (novemila e seicentodue/63) in favore dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Pone a carico del convenuto le spese di giudizio, che liquida, fino al deposito della presente sentenza, in complessivi €. 257,04.= (diconsi Euro Duecentocinquantesette/04.=).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

IL RELATORE

Giuseppe di Pietro

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Antonio Galeota

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 24 gennaio 2022

Il Direttore di segreteria

Simonetta Agostini

F.to digitalmente