

Sentenza n. 34/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Giuseppe	VICANOLO	Componente relatore
Khelena	NIKIFARAVA	Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 13634 del registro di segreteria, proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Gabrio Gambuli, nato a Città di Castello (PG) il 2 febbraio 1952 e residente a Perugia, via Guido Cavalcanti n. 24 (c.f. GMBGBR52B02C745C), rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente dagli avvocati Francesco Maria Falcinelli (pec *francescomaria.falcinelli@avvocatiperugia.pec*) e Nicola Pepe (pec *nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it*), elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Perugia, Corso Vannucci n. 39;

- Graziano Colazzo, nato a Nardò (LE) il 10 maggio 1972 e residente a Galatone (LE), via Goffredo Mameli n. 76 (c.f. CLZGZN72E10F842O);

Loris Zucchetta, nato a Perugia il 15 luglio 1977 ed ivi residente in strada

di Santa Maria Rossa n. 90/A (c.f. ZCCLRS77L15G478U), rappresentato e difeso dall'avv. Luca Maori del foro di Perugia (pec *luca.maori@avvocatiperugiapec.it*), elettivamente domiciliato presso la propria residenza;

- Danilo De Luca, nato a Lecce il 13 marzo 1985 e residente a Perugia, Strada Pievaiola n. 252 (c.f. DLCDNL85C13E506W);

- Marsela Menkulazi, nata a Bilisht (Albania) il 13 settembre 1985 e residente a Sona (VR), via Grazia Deledda n. 29 (c.f. MNKMSL85P53Z100D).

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi all'udienza pubblica del 15 maggio 2024, con l'assistenza del segretario Cristina Fittipaldi, il consigliere relatore Giuseppe Vicanolo, il Pubblico ministero nella persona del sostituto procuratore generale Francesco Magno, nonché, per il convenuto Gabrio Gambuli, l'avv. Nicola Pepe e l'avv. Beatrice Ripiccini, in sostituzione dell'avv. Francesco Maria Falcinelli per delega depositata in udienza; non comparsi gli altri convenuti.

Ritenuto in

FATTO

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, con atto di citazione depositato il 24 novembre 2023, ha convenuto in giudizio Graziano Colazzo, Loris Zucchetta e Danilo De Luca, nella loro qualità all'epoca dei fatti, rispettivamente, di assistente capo, assistente ed agente scelto del Corpo di Polizia penitenziaria in servizio presso il carcere di Capanne di Perugia, Gabrio Gambuli, all'epoca medico dipendente dell'Azienda USL Umbria 1 in servizio presso il carcere di

Capanne di Perugia, e Marsela Menkulazi, guardia medica dell'Azienda USL Umbria 1, per l'accertamento della responsabilità erariale ad essi attribuibile a titolo doloso, in via esclusiva e per l'intero danno causato da ognuno a carico del bilancio del ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Casa circondariale di Capanne pari ad € 9.519,90 e del bilancio dell'Azienda USL Umbria 1 pari ad € 6.957,04, in conseguenza di una serie di condotte di assenteismo perpetrate mediante il rilascio e la presentazione di certificati medici falsi alla Direzione dell'istituto penitenziario perugino.

A seguito di notizie stampa pubblicate nel periodo ottobre-novembre 2019, la Procura regionale ha acquisito la richiesta di rinvio a giudizio avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nell'ambito del procedimento penale n. 4586/2015 R.G.N.R. a seguito di articolate indagini di polizia giudiziaria sviluppate dalla stessa Polizia penitenziaria del carcere di Capanne in ordine a presunte assenze ingiustificate di personale dipendente per malattie falsamente attestate con certificati medici di comodo.

All'esito dell'attività investigativa, sono stati ricostruiti diciotto casi di certificazioni mediche false presentate da cinque dipendenti del carcere di Capanne per giustificare complessivamente sessanta giorni di assenza per presunte malattie negli anni dal 2015 al 2018, ivi compresi:

- sette certificati rilasciati da Gabrio Gambuli a Graziano Colazzo per trentacinque assenze;

-1 certificato emesso da Gambuli ed 1 da Menkulazi a favore di Loris

Zucchetta per sette giorni di assenza;

-2 certificati rilasciati da Gambuli a Danilo De Luca per sette giorni di assenza;

-altri 4 certificati emessi da Gambuli a due agenti non convenuti nel presente giudizio;

-2 certificati medici materialmente falsificati da Danilo De Luca per cinque giorni ed uno da Loris Zucchetta a copertura di tre assenze dal servizio.

Le relative fonti di prova sono state acquisite dalla Procura regionale ed allegate integralmente all'atto di citazione (doc. n. 10), collazionando otto comunicazioni di notizie di reato, annotazioni di polizia giudiziaria, sommarie informazioni testimoniali, tabulati telefonici, documentazione fotografica, messaggi in *chat*, scritture di servizio, specchi presenze ed altri documenti.

L'organo requirente afferma che:

- la presentazione dei certificati medici al datore di lavoro avveniva al rientro in servizio degli agenti di custodia beneficiari;

- il rilascio da parte dei sanitari veniva effettuato senza preventivo accertamento dello stato di salute mediante visita del paziente; questa prassi veniva favorita dal fatto che Gabrio Gambuli era nello stesso tempo medico del carcere e medico di fiducia degli agenti coinvolti, e si rendeva disponibile a certificarne l'assenza per malattia a posteriori;

- in talune circostanze, le date dei certificati corrispondevano a giornate in cui gli agenti interessati erano fisicamente lontani da Perugia, in viaggio con le loro autovetture dotate di rilevatori telepass; in altri casi

le richieste venivano effettuate dopo le date di decorrenza delle presunte malattie; oppure, i tabulati telefonici e le celle di aggancio dei cellulari degli agenti rivelavano posizionamenti incompatibili con gli incontri per le visite mediche a Perugia.

Per tali motivi, la Procura della Repubblica ha proceduto in un primo tempo nei confronti degli imputati in questione per i reati di truffa aggravata ai danni dello Stato, falsità ideologica e materiale commessa da pubblici ufficiali in atti pubblici ed assenteismo fraudolento mediante false certificazioni mediche ai sensi dell'art. 55 *quinquies*, primo comma, del D. lgs. n. 165/2001. Nel prosieguo, i reati contestati sono stati riqualificati nella fattispecie di cui all'art. 480 c.p., falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati od autorizzazioni amministrative. Dopo di che, il Tribunale ha accolto le richieste dei difensori degli imputati Gambuli, Colazzo, Zucchetta e De Luca di sospendere il processo per essere sottoposti alla misura della messa alla prova ai sensi dell'art. 168 *bis* c.p., con l'obbligo di risarcire i danni provocati all'amministrazione penitenziaria e sanitaria e di svolgere per cinque mesi lavori di pubblica utilità presso enti ed organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Concluso il periodo di prova con esito positivo, una volta appurato l'avvenuto risarcimento del danno alle parti offese, il Tribunale di Perugia con sentenza n. 798 dell'8 aprile 2024 ha statuito il non luogo a procedere per estinzione dei reati ascritti, ai sensi degli artt. 464 *quater* e 464 *quinquies* c.p.p..

Nel frattempo, procedendo in parallelo all'attività istruttoria di propria

competenza, la Procura regionale della Corte dei conti ha acquisito elementi di precisazione dalla casa circondariale di Capanne e dalla Ragioneria territoriale dello Stato di Perugia, per poi notificare il 30 maggio 2023 un invito a dedurre agli attuali convenuti, muovendo addebiti per tre tipologie di danno erariale, ed invero:

- per il danno patrimoniale emergente dalle retribuzioni indebitamente percepite dai sanitari e dagli agenti di polizia penitenziaria per le giornate di assenza indebitamente agevolate dai primi e fruite dai secondi, ammontanti per Gambuli ad € 4.532,57, Menkulazi € 105,46, Colazzo € 4.043,00, Zucchetta € 768,08 e De Luca € 695,03;

- per il danno da disservizio segnalato dalla stessa amministrazione penitenziaria, evidenziando che le assenze dei dipendenti in periodi festivi e di ferie avevano inciso negativamente sugli *standard* operativi e di sicurezza dell'intero istituto, finalizzati a tutelare con efficienza ed efficacia l'incolumità e la salvaguardia della salute dei detenuti; questa posta di danno, siccome non determinabile nel suo preciso ammontare, avrebbe dovuto essere liquidata in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c.; a tal fine, il requirente ha proposto di parametrare l'importo sul venti per cento del danno patrimoniale sopra indicato, vale a dire € 906,51 per Gambuli, € 21,09 per Menkulazi, € 808,60 per Colazzo, € 153,61 per Zucchetta ed € 139,00 per De Luca;

- per il danno all'immagine della USL e della Polizia penitenziaria correlato alla lesione dei valori di disciplina ed onore, di fedeltà e legalità delle pubbliche amministrazioni coinvolte e dei loro appartenenti, in questo caso intaccati dal clamore mediatico che la

vicenda aveva avuto sugli organi d'informazione locali; ai sensi dell'art. 55 *quinquies*, comma 2, del D. lgs. n. 165/2001, la Procura regionale ha proposto di valutare equitativamente l'importo di tale pregiudizio in misura pari al cinquanta per cento del danno patrimoniale, vale a dire € 2.266,28 per Gambuli, € 52,73 per Menkulazi, € 2.021,50 per Colazzo, € 384,04 per Zucchetta ed € 347,51 per De Luca.

Acquisite le deduzioni presentate dai convenuti, eccetto Colazzo e De Luca rimasti completamente inerti, l'organo requirente ha depositato l'atto di citazione, confermando sostanzialmente tutti i danni e le imputazioni, salvo il danno patrimoniale emergente a carico di Loris Zucchetta, a causa del fatto che quest'ultimo aveva dimostrato di aver già provveduto a versare all'amministrazione di appartenenza la somma dovuta con bonifico bancario.

Tenuto conto che i danni non superavano la soglia di 10.000 euro per ogni convenuto, il Pubblico ministero ha chiesto al Presidente di questa Sezione di promuovere con proprio decreto la definizione del giudizio con rito monitorio, ai sensi degli artt. 131 e 132 c.g.c..

Il Presidente con decreto 6 dicembre 2023 n. 11 ha determinato le somme da pagare da parte di ciascuno, esattamente corrispondenti alle poste di danno richieste e sopra indicate.

Il 28 dicembre 2023 Loris Zucchetta ha depositato la dichiarazione di accettazione della determinazione presidenziale, al fine di definire la sua posizione mediante il pagamento di € 537,65 a favore del Ministero della giustizia-carcere di Capanne.

Il Presidente della Sezione ha conseguentemente emanato l'ordinanza

n.4/2024, con cui ha disposto che il convenuto Zucchetta provvedesse a versare l'importo prefissato al Ministero della giustizia- carcere di Capanne, nonché a regolare le spese di giudizio pari ad € 65,46, con successiva cancellazione della causa dal ruolo.

Il convenuto Gabrio Gambuli si è costituito in giudizio a mezzo degli avvocati Francesco Maria Falcinelli e Nicola Pepe, i quali hanno depositato in data 24 aprile 2024 comparsa di risposta con cui hanno eccepito:

- in via pregiudiziale, la nullità dell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., per mancata corrispondenza con gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, avuto riguardo all'occultamento doloso del danno, in base al quale il requirente sostiene che il termine di prescrizione decorra non dalla data in cui si sono verificati i fatti, bensì da quella della loro scoperta; l'occultamento non sarebbe stato contestato se non al momento della citazione; se ciò fosse avvenuto con l'invito a dedurre preventivo, Gambuli avrebbe chiesto di essere audito personalmente; poiché questo non è avvenuto, l'interessato ha invocato la causa di nullità prevista dall'art. 67, comma 2, c.g.c.;
- in via preliminare, la prescrizione dell'azione di responsabilità, poiché gli addebiti risalgono a fatti per i quali Gambuli è stato iscritto nel registro degli indagati sin dal 2015, per cui risulterebbe ampiamente decorso il termine prescrizionale corrispondente al quinquennio antecedente alla data di notifica dell'invito a dedurre, eseguita il 19 giugno 2023;
- nel merito, la carenza degli elementi costitutivi della responsabilità

amministrativa, considerata l'insussistenza del fatto dannoso, del nesso di causalità e del dolo, tenuto conto che con la messa alla prova nel procedimento penale tutti gli indagati hanno risarcito il danno patrimoniale, mentre il danno all'immagine non sarebbe configurabile in mancanza di una sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui al capo I, titolo I, libro secondo del codice penale e, infine, il danno da disservizio non sarebbe stato provato dal Pubblico ministero.

In conclusione, il convenuto Gambuli chiede alla Corte di:

- dichiarare la nullità dell'atto di citazione ai sensi degli artt. 86, secondo comma, e 87 c.g.c., e l'inammissibilità *ex* art. 67, secondo comma, c.g.c. per omessa audizione personale;

- riconoscere l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità;

- accertare il difetto dei presupposti della responsabilità erariale.

All'udienza di discussione, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate, come da verbale.

In particolare, il Pubblico ministero ha replicato ad alcune deduzioni della difesa del convenuto Gambuli, precisando che:

- l'eccezione di nullità per *mutatio libelli* sarebbe infondata, in quanto l'occultamento doloso era un effetto implicito, una conseguenza diretta ed immediata della tipologia di condotta illecita accertata, costituita dal rilascio di certificati medici falsi, che avrebbe potuto essere scoperta solo a seguito di indagini penali; non ci sarebbe, inoltre, divergenza tra i contenuti dell'atto introduttivo del giudizio e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre;

- non avrebbe rilievo la circostanza che nel processo penale i capi

d'imputazione originariamente contestati sono stati modificati nell'unica ipotesi di reato di cui all'art. 480 c.p., né che i fatti non sono stati vagliati nel dibattimento, in quanto il giudizio contabile e quello penale sono reciprocamente indipendenti, non c'è nessuna pregiudiziale penale e gli elementi di conoscenza acquisiti con il secondo sono pienamente utilizzabili nel primo come prove atipiche;

- ugualmente infondate sarebbero le doglianze circa l'indeterminatezza dei presupposti dell'azione erariale, in quanto, per converso, essa è basata su specifica e circostanziata notizia di danno, che non lascerebbe margini di dubbio sulla emissione di certificati medici senza effettuazione di visita preventiva degli agenti di custodia;

- preso atto della conclusione del processo penale con la messa alla prova degli imputati e con il risarcimento dei danni dagli stessi cagionati, ha osservato che il convenuto Gambuli non avrebbe fornito la prova della entità del danno rimborsato all'amministrazione;

- ad ogni modo, il danno all'immagine sussisterebbe anche in mancanza di una sentenza di condanna penale passata in giudicato, poiché nel caso in esame trova applicazione la norma speciale prevista dall'art. 55 *quinquies* del D. lgs. n. 165/2001.

L'avv. Pepe per conto del convenuto Gambuli ha osservato che:

- l'occultamento doloso avrebbe dovuto essere provato dall'accusa mediante elementi specifici di contestazione, che non sono stati evidenziati nell'invito a dedurre; l'occultamento non può discendere automaticamente dal presunto reato di falso ideologico, in mancanza di un *quid pluris* della condotta tesa ad ostacolare la scoperta del fatto;

-l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova esclude che i fatti oggetto del procedimento penale possano essere considerati accertati in via definitiva e ricondotti alla responsabilità degli imputati;

-il danno patrimoniale addebitato a Gambuli, costituito dalle retribuzioni corrisposte nelle giornate di rilascio dei certificati medici asseritamente falsi, è stato interamente risarcito in sede penale, come risulta dalla sentenza del Tribunale di Perugia (allegato d. della comparsa di risposta);

-il danno all'immagine contestato a Gambuli non è collegato a condotte di assenteismo da lui tenute, bensì a presunti reati di falso ideologico che non sono stati accertati con sentenza di condanna irrevocabile, per cui la domanda attorea è inammissibile.

Considerato in

DIRITTO

I Preliminarmente il Collegio, ai sensi dell'art. 93 c.g.c., dichiara la contumacia dei convenuti Graziano Colazzo, Danilo De Luca e Marsela Menkulazi, in quanto gli interessati, quantunque destinatari della notificazione nelle forme di rito dell'atto di citazione e del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza, non si sono costituiti in giudizio e non sono comparsi.

Dagli atti depositati risulta che il Colazzo ha ricevuto la notifica da parte dell'ufficio UNEP della Corte d'appello di Lecce in data 5 gennaio 2024.

De Luca ha ricevuto dall'ufficio UNEP della Corte d'appello di Perugia notifica a mezzo di raccomandata A.R. consegnata il 18 dicembre 2023.

Menkulazi ha ricevuto dall'ufficio UNEP del Tribunale di Verona

notifica a mezzo di deposito nella casa comunale di Sona (VR) ed avviso mediante raccomandata A.R. in data 12 dicembre 2023.

II L'azione promossa dalla Procura regionale mira all'accertamento della responsabilità amministrativa da parte di due appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria - Graziano Colazzo e Danilo De Luca - e di due medici dell'Azienda USL Umbria 1 - Gabrio Gambuli e Marsela Menkulazi - per reiterate condotte di assenteismo perpetrate a titolo doloso dai primi mediante certificati medici attestanti falsi stati di malattia a giustificazione di richieste di concessione di giorni di congedo straordinario dal servizio, in realtà non spettanti.

L'organo requirente deduce che Colazzo ha fruito di 35 giorni di assenze coperte da 7 certificati falsi rilasciati da Gambuli, per cui deve rispondere di danno patrimoniale pari ad € 4.043,00, danno da disservizio di € 808,60 e danno all'immagine di € 2.021,50.

De Luca ha fruito, secondo l'atto di citazione, di 7 giorni di assenze illecitamente ottenuti mediante due certificati falsi rilasciati da Gambuli, ed altri 5 giorni di riposo e cure susseguenti alla presentazione di un certificato medico pregresso da lui stesso corretto e falsificato, provocando così un danno patrimoniale di € 695,03, un danno da disservizio di € 139,00 ed un danno all'immagine di € 347,51.

Gambuli ha rilasciato complessivamente 14 certificati falsi ad agenti del carcere Capanne, per cui è chiamato a risarcire un danno patrimoniale di € 4.532,57 ed un danno all'immagine di € 2.266,28 a favore dell'Azienda USL Umbria 1, nonché un danno da disservizio al Ministero della giustizia pari ad € 906,51.

Menkulazi ha rilasciato un certificato falso allo Zucchetta; per questo, viene chiesta la condanna a risarcire un danno patrimoniale di € 105,46 ed un danno all'immagine di € 52,73 a favore dell'Azienda USL Umbria 1, nonché un danno da disservizio al Ministero della giustizia pari ad € 21,09.

La posizione del convenuto Loris Zucchetta è stata stralciata dal ruolo, a seguito dell'accettazione del decreto presidenziale di ammissione al rito monitorio.

La domanda formulata nei confronti dei citati quattro convenuti è:

- infondata, per quanto riguarda il danno patrimoniale da indebita retribuzione;

- fondata, relativamente al danno da disservizio imputato a Colazzo, De Luca e Gambuli; infondata per lo stesso titolo nei confronti di Menkulazi;

- fondata in relazione al danno all'immagine imputato a Colazzo e De Luca; infondata per la stessa causale nei confronti di Gambuli e Menkulazi,

per le ragioni di seguito indicate.

III Anzitutto, va rigettata l'eccezione preliminare circa l'asserita nullità dell'atto di citazione ai sensi degli artt. 87 e 86, comma 2, c.g.c., a causa della non corrispondenza degli elementi di diritto contestati dalla Procura a proposito dell'occultamento doloso del danno, che non sarebbe stato rilevato con l'invito a dedurre; ragione per cui, il convenuto Gambuli afferma di non aver potuto fornire in sede preprocessuale prove contrarie a suo vantaggio, ivi compresa la

possibilità di chiedere di essere sentito personalmente, come previsto dall'art. 67 c.g.c., a pena di inammissibilità della citazione.

Al riguardo, va osservato che, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., "La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni".

L'art. 86, secondo comma, lett. e), c.g.c. stabilisce che "L'atto di citazione contiene…. l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni."

Dal tenore letterale della prima norma, si evince chiaramente che l'art. 87 c.g.c. non richiede la perfetta identità di contenuti tra invito a fornire deduzioni ed atto di citazione, poiché limita la necessaria corrispondenza ai soli fatti essenziali posti a fondamento della fattispecie di responsabilità amministrativa (cfr. Corte conti, Sez. II, nn. 96/2022 e 129/2023).

Nel caso in esame, il nucleo sostanziale della causa è costituito dalla notizia specifica e concreta di danno erariale inviata al Procuratore regionale della Corte dei conti dalla Direzione del nuovo complesso penitenziario Capanne di Perugia con relazione del 28 aprile 2020.

In particolare, nell'invito a dedurre del 30 maggio 2023, il Pubblico ministero ha trascritto i contenuti dei capi d'imputazione formulati dalla Procura della Repubblica di Perugia nella richiesta di rinvio a giudizio del 10/1/2019 ed aggiunto che, stando a quanto denunciato

dalla casa circondariale di Capanne, gli episodi di assenteismo fraudolento si verificavano in periodi particolari dell'anno, "in concomitanza della stagione estiva o periodi festivi quali Natale, Capodanno, Pasqua, ecc.", provocando un peggioramento degli "*standard* operativi di sicurezza dell'intero istituto penitenziario", grazie al rilascio di certificazioni mediche false da parte di un solo medico di base (Gambuli) che aveva in carico assistenziale tutti gli agenti di custodia coinvolti nella vicenda, e prestava servizio non solo come guardia medica presso gli ambulatori della USL, ma anche presso il carcere, alle dipendenze del Presidio della sanità penitenziaria della USL Umbria 1.

Tali certificazioni coprivano l'assenza anche di svariati giorni e venivano emessi senza effettuare nessuna visita medica preventiva dei pazienti, i quali li presentavano alla direzione dell'istituto solo all'atto del rientro in servizio, allegandoli alla richiesta di congedo straordinario per malattia.

Questa prassi illecita veniva favorita dalla circostanza della presenza quotidiana presso il carcere del medico di fiducia Gambuli, che si rendeva disponibile a certificarne lo stato di malattia a posteriori (ed a volte anche prima della decorrenza).

Tale *modus operandi* è stato confermato dagli accertamenti di polizia giudiziaria sviluppati su delega dell'A.G. ordinaria, da cui è emerso che nei giorni delle presunte visite certificate a Perugia, gli agenti si trovavano in località distanti e diverse, ubicate nei pressi dei loro luoghi di origine, come è risultato dall'analisi dei tabulati telefonici e delle celle

di aggancio delle comunicazioni in arrivo e partenza dai cellulari in loro possesso nelle stesse date. Altri riscontri sono stati acquisiti seguendo le tracce dei rilevatori di percorsi autostradali (dispositivi telepass) installati sulle autovetture in possesso degli indagati, che attestavano l'effettuazione di viaggi prima e dopo le date dei certificati di malattia, incompatibili con la presenza a Perugia nei giorni delle visite.

Oltre a ciò, per evitare il vincolo della reperibilità domiciliare per eventuali accertamenti medico-fiscali da parte dell'amministrazione, nei certificati falsi venivano indicate patologie già riconosciute come dipendenti da cause di servizio, per cui gli agenti di custodia interessati erano esonerati dall'obbligo di permanenza in casa.

Tutti questi elementi essenziali dei fatti sono stati esplicitati nell'invito a dedurre (pag. 10) e comprovati dagli atti allegati al fascicolo istruttorio del Pubblico ministero, a cui il convenuto Gambuli ha chiesto ed ottenuto di accedere ai sensi dell'art. 71 c.g.c., prendendo visione di tutti i documenti d'interesse (doc. n. 28 e n. 29 annessi all'atto di citazione).

Successivamente, gli avvocati Pepe e Falcinelli hanno presentato le deduzioni per conto del dott. Gambuli, nel cui ambito hanno lamentato, tra l'altro, l'avvenuta presunta prescrizione dell'azione erariale, in quanto l'invito a dedurre era stato notificato il 19 giugno 2023 ed i fatti relativi agli episodi di assenteismo, truffa e falso risalivano nella maggioranza dei casi al 2015/2016, e per il resto al 2017/2018.

Nelle deduzioni - è bene precisarlo - non è stata avanzata nessuna richiesta di audizione personale.

Stante ciò, il Pubblico ministero ha ritenuto non condivisibili le

deduzioni presentate dai convenuti ed ha depositato l'atto di citazione in cui, con riferimento alla lamentata prescrizione, ha contro dedotto che "nelle vicende di rilievo penale in cui si verifica occultamento del danno, come avviene nel caso di realizzazione o utilizzo di documentazione falsa, il *dies a quo* per il computo del termine coincide con quello di richiesta di rinvio a giudizio, in quanto è solo allora che si assiste ad una completa *discovery* delle fonti di prova atte a supportare l'accusa".

Il Collegio osserva, pertanto, che:

- nell'atto di citazione non si rinvengono innovazioni sostanziali tra i fatti rappresentati nell'invito a dedurre e gli addebiti oggetto della domanda di condanna, identici essendo la *causa petendi* ed il *petitum* della parte che agisce in giudizio;

- il requirente ha inteso soltanto esplicitare nell'atto introduttivo del giudizio la qualificazione giuridica delle condotte illecite di simulazione di stati di malattia, strumentali al fine di far conseguire assenze giustificabili dal servizio da parte degli agenti di custodia agevolati, rimarcando che si tratta di vicende penalmente rilevanti accertabili solamente attraverso indagini di polizia giudiziaria, a causa dell'occultamento dei fatti realmente accaduti dietro la parvenza di certificati falsi appositamente predisposti per sfuggire ai controlli amministrativi;

- i documenti istruttori depositati a supporto di tale contestazione sono gli stessi già inseriti nel fascicolo di Procura, che sono stati visionati dai difensori del convenuto Gambuli a seguito dell'accesso agli atti

regolarmente autorizzato; pertanto, parte convenuta era perfettamente in grado di conoscere i fatti e presentare elementi a sua discolpa, chiedendo eventualmente anche di essere audito personalmente dal Pubblico ministero; ma ha scelto di non avvalersi di tale facoltà.

Nella fattispecie in esame, non si ravvisa alcuna *mutatio libelli*, poiché non sussiste alcuna innovazione apportata nell'atto di citazione al fine di prospettare al giudice situazioni giuridiche del tutto nuove e, in particolare, fatti costitutivi radicalmente differenti rispetto a quelli contestati con l'invito a dedurre, così da porre sul campo del contraddittorio un nuovo tema d'indagine, atto a disorientare la difesa del convenuto ed alterare il regolare svolgimento del processo (cfr. Corte conti, Sez. II, n. 386/2023).

Nel caso in discussione ricorre, invece, una mera *emendatio libelli*, consentita dall'ordinamento, poiché il requirente apportato alla prospettazione iniziale formulata con l'invito a dedurre delle semplici precisazioni che non hanno inciso sulla sostanza dei fatti, ma hanno consentito di meglio definire, puntualizzare e circostanziare la domanda, per trarne elementi deduttivi in tema di prescrizione, all'unico scopo di definire le questioni sollevate dall'invitato (in termini, cfr.: Cass., SS.UU. civ., n. 22404/2018; Corte conti, Sez. II, n. 212/2024; id, Sez. Umbria, n. 56/2024).

In ordine, poi, alla doglianza relativa alla mancata richiesta di audizione personale a causa della omessa contestazione dell'occultamento doloso nell'invito a dedurre, il Collegio osserva che - al di là della opinabilità di qualsiasi ragionamento ipotetico di secondo grado - l'art. 67, secondo

comma, c.g.c. prevede l'inammissibilità della citazione nel solo caso in cui il presunto responsabile di un danno erariale chieda, con istanza in calce alle deduzioni o con separato atto, di essere sentito personalmente dal Pubblico ministero, e questi non accolga l'istanza.

La *ratio* della norma è quella evidentemente di consentire all'intimato di svolgere appieno le proprie argomentazioni, così da evitare il giudizio di responsabilità ed assicurare la massima completezza possibile all'istruttoria del requirente contabile.

Nel caso specifico, la difesa dell'intimato era pienamente a conoscenza dei fatti su cui s'incentrava la linea argomentativa della Procura, per cui era in grado di opporsi alle accuse delle presunte falsificazioni dei certificati, apportando elementi probatori idonei e chiedendo eventualmente l'audizione personale.

Ciò, però, non è avvenuto per una scelta di strategia processuale autonoma, non sindacabile, che non può ritenersi influenzata da presunte violazioni dei diritti di difesa da parte del Pubblico ministero.

Pertanto, l'eccezione non è fondata.

IV Restando in tema di occultamento doloso del danno, il Collegio ritiene ugualmente non meritevole di accoglimento l'eccezione mossa dal convenuto Gambuli in merito alla prescrizione dell'azione erariale, laddove si afferma che la Procura regionale avrebbe attivato la pretesa risarcitoria solo a giugno 2023, con l'invito a dedurre notificato oltre cinque anni dopo il verificarsi dei fatti, che risalivano al biennio 2015/2016 e, in piccola parte, al 2017/2018, e quindi fuori termine.

Nell'udienza di discussione l'avv. Pepe per conto del suo assistito ha

aggiunto che il requirente non avrebbe assolto l'onere di provare specificamente le condotte di occultamento doloso a cui fare riferimento per ancorare la decorrenza della prescrizione in epoca successiva agli episodi di assenteismo, tenendo per fermo che la scoperta del presunto occultamento si dovrebbe identificare alla data della richiesta di rinvio a giudizio penale, il 10 gennaio 2019.

Al fine di dirimere questo punto controverso, il Collegio osserva che ai sensi dell'art.1, secondo comma, della legge n. 20 del 1994 "Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta."

Secondo la giurisprudenza consolidata, l'occultamento doloso richiede la sussistenza di una condotta volutamente fraudolenta, diretta ad occultare intenzionalmente l'esistenza del danno erariale ed idonea ad ingenerare l'impossibilità per l'amministrazione di conoscere i fatti ed agire in giudizio per far valere la propria pretesa risarcitoria ai sensi dell'art. 2935 c.c..

Nei casi di dazioni indebite di denaro pubblico cagionate da illeciti penali (ad es., a seguito di presentazione di documentazione falsa), il doloso occultamento suole ritenersi configurato *in re ipsa*, siccome integrato da comportamenti costituenti reato, che sono di per se stessi insuscettibili di essere scoperti in tutti i loro elementi mediante verifiche e controlli ordinari sui procedimenti di gestione della cosa pubblica.

Pertanto, in tali ipotesi, "la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data di rinvio a giudizio in sede penale, a

nulla rilevando la mera notizia desunta da indagini non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti" (*ex plurimis*: Corte conti, SS.RR., n. 63/1996; Sez. I, n. 80/2015, n. 498/2015 e n. 300/2020; Sez. II, n. 416/2013 e n. 65/2020; Sez. III, n. 43/2020, n. 114/2020 e n. 21/2023).

Nella fattispecie, coerentemente con questo indirizzo interpretativo, il Pubblico ministero ha evidenziato che l'invito a dedurre avente effetto interruttivo della prescrizione è stato notificato al convenuto Gambuli il 19 giugno 2023, entro il termine di prescrizione quinquennale decorrente dal 10 gennaio 2019, data della scoperta del danno erariale grazie alla richiesta di rinvio a giudizio.

La censura di parte convenuta circa la mancanza di prove a sostegno dell'accusa di occultamento doloso non tiene conto del fatto che all'atto di citazione sono allegati (doc. n. 10) tutti i documenti del procedimento penale n. 2015/4586/R.G.N.R. istruito dall'A.G. ordinaria, vale a dire: le otto comunicazioni di notizie di reato, i verbali di sommarie informazioni testimoniali, le informazioni richieste alle società telefoniche e telepass sulla localizzazione dei cellulari e sui percorsi autostradali, le relazioni degli operatori del carcere Capanne in servizio ai varchi d'ingresso, in sala operativa e nell'area di sicurezza dell'ufficio comando, e così via.

Si tratta di materiale istruttorio decisivo ai fini della ricostruzione dei fatti, poiché per ogni certificato medico falso la polizia giudiziaria ha documentato tutte le fasi dell'*iter* di concessione dei congedi straordinari ingiustificati, ed invero:

- la telefonata iniziale dell'agente per comunicare l'impossibilità di

svolgere il servizio assegnato nella stessa giornata, in quanto ammalato per patologia già riconosciuta dipendente da causa di servizio;

- la richiesta di congedo straordinario presentata dall'agente al rientro in servizio dopo l'assenza, con allegato il certificato medico rilasciato dal dott. Gambuli (in un caso, dalla dott. Menkulazi) in data corrispondente al primo giorno di malattia;

- le anomalie rilevate a seguito della geolocalizzazione (*positioning*) della presenza fisica dell'agente in aree lontane da Perugia nei giorni in cui avrebbe dovuto effettuare la visita propedeutica al rilascio del certificato;

- la prospettazione delle ipotesi investigative di ricostruzione indiziaria delle condotte fraudolente e dei tentativi di occultamento della realtà dei fatti.

Ad esempio, le indagini sviluppate in merito al certificato di comodo rilasciato dal dott. Gambuli a Perugia il 10 ottobre 2016 a favore dell'assistente capo Graziano Colazzo per "cervicalgia acuta (già riconosciuta come causa di servizio)", necessitante di sette giorni di riposo e cure, hanno permesso di accertare che:

- Colazzo, dipendente alloggiato nella caserma "agenti" del complesso penitenziario Capanne, era uscito dai varchi dell'istituto alle ore 11,01 del 7 ottobre 2016 senza più farvi ritorno, avendo programmato un periodo di ferie dall'8 al 17 ottobre 2016, con interruzione il giorno 10 in quanto avrebbe dovuto presentarsi in Tribunale a Perugia per rendere una testimonianza;

- alle ore 7,05 del 10 ottobre 2016 Colazzo aveva comunicato al

centralino dell'istituto di essere ammalato; alle ore 11,50 aveva reso noto che avrebbe necessitato di sette giorni di riposo e che avrebbe trascorso la degenza nella camera n. 34 ove era alloggiato; nella stessa giornata, alle ore 18,12 aveva inviato una *mail* alla direzione dell'istituto con allegata copia del certificato medico a firma del dott. Gambuli sopra menzionato;

- in realtà, dai tabulati telefonici dell'utenza cellulare intestata a Colazzo, è emerso che il medesimo nella giornata del 10 ottobre 2016 si trovava in provincia di Lecce, ove si collegava alle celle radio-base di Galatina e Cavallino che smistavano le telefonate verso il centralino di Capanne;

- nel contempo, la società Autostrade ha comunicato che il dispositivo telepass del veicolo utilizzato dal Colazzo era stato registrato sul tragitto in uscita da Orte verso Cerignola (FG) in data 7 ottobre 2016, senza effettuare rientri verso l'Umbria prima del termine del riposo medico;

- il dato desunto da questi indizi concordanti è che il Colazzo non poteva trovarsi a Perugia il giorno 10 ottobre 2016, quando avrebbe dovuto sottoporsi a visita dal dott. Gambuli;

- verosimilmente, i due si sono incontrati il 7 ottobre all'uscita dell'istituto previ accordi, cosicché il Colazzo molto probabilmente ha ricevuto dal Gambuli a fine turno il certificato precompilato, poi utilizzato per inviarlo tramite *mail* da Galatina ove si trovava con la famiglia il giorno 10 pomeriggio;

-in questo modo, l'assistente Colazzo non solo ha evitato l'obbligo di

presentarsi a testimoniare in Tribunale, ma ha maturato il diritto a recuperare i giorni di ferie non goduti a causa della presunta malattia.

In un'altra circostanza, è stato accertato che il dott. Gambuli ha rilasciato al Colazzo un certificato relativo ad un giorno di riposo per "riacutizzazione di cervicalgia cronica" il 24 luglio 2016, mentre era occupato come guardia medica presso l'ambulatorio del servizio di continuità assistenziale della USL Umbria 1. Correlativamente, il sanitario ha registrato nel sistema informatico aziendale la prestazione della visita effettuata a Graziano Colazzo alle ore 9,12 del 24 luglio 2016.

In realtà, l'assistente capo Colazzo alle ore 20,39 del 24 luglio 2016 ha effettuato il viaggio di rientro da Cerignola Ovest verso Orte con il proprio automezzo privato, ed ha fatto ingresso in caserma alle ore 2,29 del 25 luglio 2016.

Alle ore 11,25 dello stesso giorno, il dott. Gambuli ha lasciato al corpo di guardia dell'istituto una busta indirizzata al Colazzo, il quale si è presentato alle ore 11,55 dai colleghi, ha ritirato il plico e si è diretto verso gli uffici ove ha consegnato il certificato estratto dal plico, formalmente redatto il 24 luglio nell'ambulatorio di guardia medica, dove però il Colazzo non era mai transitato il giorno prima.

Considerazioni analoghe, documentate e puntuali, sono state formulate dalla polizia giudiziaria per ognuno dei restanti certificati medici falsi rilasciati dal dott. Gambuli (ed uno dalla dott. Menkulazi) a copertura di assenze dal servizio fraudolentemente richieste ed ottenute dai dipendenti del carcere di Capanne, con modalità comportamentali chiaramente dirette ad occultare intenzionalmente l'indebita fruizione

dei congedi straordinari e l'incasso illecito delle retribuzioni non spettanti, ai sensi dell'art. 55 *quinquies* del D. lgs. n. 165/2001.

Pertanto, l'eccezione formulata in tema di prescrizione risulta infondata ed in contrasto con le prove atipiche dedotte dalla parte attorea.

V Nel merito, il Collegio ha scrutinato i singoli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità oggetto della richiesta di condanna formulata dal requirente.

In primo luogo, a fattor comune per i quattro convenuti, è stato riscontrato che indubbiamente le condotte illecite sono state compiute dai due dipendenti della Polizia penitenziaria e dai due medici della USL Umbria 1 nella qualità di dipendenti pubblici che hanno agito nell'esercizio dei loro compiti istituzionali, per cui sussiste il presupposto del rapporto d'impiego pubblico e della occasionalità necessaria dei fatti con l'adempimento dei doveri d'ufficio.

In secondo luogo, le condotte antigiuridiche addebitate nei confronti di Colazzo, De Luca e Menkulazi, prima con l'invito a dedurre e poi con l'atto di citazione, sono basate su elementi probatori dedotti esaustivamente dal Pubblico Ministero, che non hanno formato oggetto di specifiche contestazioni difensive da parte dei predetti convenuti, rimasti contumaci.

Pertanto, possono considerarsi accertati i comportamenti ad essi imputati in violazione dei principi di disciplina ed onore, di efficacia, trasparenza ed economicità previsti dall'art. 94 della Costituzione e dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

Sussistono, altresì, nei confronti di Colazzo, De luca e Menkulazi gli

elementi soggettivi del dolo, poiché emerge dagli atti di causa che essi hanno agito con la coscienza e volontà di non adempiere i loro obblighi di servizio, consapevoli delle conseguenze dannose che ciò avrebbe provocato in pregiudizio del buon funzionamento, del prestigio e dell'immagine delle amministrazioni di appartenenza.

V.1 Il convenuto Gambuli nella comparsa di risposta si è dichiarato estraneo alle condotte contestategli, affermando che su di esse non vi è stato nessun accertamento giudiziale, che la sentenza di estinzione del reato per esito positivo di messa alla prova non è equiparabile ad una sentenza di condanna irrevocabile ai fini della efficacia extrapenale del giudicato ai sensi dell'art. 651 c.p.p., e che gli atti di indagine di polizia giudiziaria sono rimasti tali, in quanto non sono stati sottoposti al vaglio dibattimentale, e quindi non hanno assunto il valore di prove.

Il Collegio osserva che la dichiarazione del dott. Gambuli di aver effettuato sempre regolarmente le visite mediche prima del rilascio dei certificati in questione non è suffragata da elementi di prova a supporto, né risultano mai sollevate contestazioni specifiche riguardo alla fondatezza degli indizi gravi, precisi e concordanti dedotti dal Pubblico ministero per ognuno dei quattordici attestati di comodo e per le condotte agevolative di occultamento doloso.

La prospettazione d'innocenza è, perciò, a giudizio del Collegio, generica ed infondata, nei termini generici in cui è stata rappresentata.

Riguardo alla mancanza di un giudizio penale definitivo sull'accertamento dei fatti e sulle responsabilità del firmatario dei quattordici certificati falsi, il Collegio rileva che la circostanza non ha

rilievo ai fini del decidere, in quanto i rapporti tra processo penale e processo contabile sono improntati ai principi di totale autonomia e separatezza reciproca, senza alcuna interferenza o condizionamento pregiudizievole (cfr. Cass., SS.UU. civ., n. 8927/2014; Corte conti, SS.RR., ord. n. 9/2018 e n. 2/2020; Sez. III, n. 532/2021; Sez. I, n. 150/2024).

Il principio di separazione impone l'autonoma definizione delle rispettive questioni, per cui qualora un illecito amministrativo-contabile concorra con un illecito penale, il giudizio innanzi alla Corte dei conti e quello penale possono procedere in parallelo secondo le rispettive regole, senza che sussista più nessun vincolo di pregiudizialità obbligatoria a favore del processo penale, com'era previsto dall'art. 3 del vecchio codice di procedura penale antecedente alla riforma del 1988.

Quanto al valore probatorio degli atti d'indagine di polizia giudiziaria allegati all'atto di citazione, è vero che gli elementi raccolti con l'istruttoria penale non hanno, di per sé, dignità di piena prova nel processo contabile, non essendo stati verificati in un dibattimento concluso con sentenza passata in giudicato, ai sensi dell'art. 651 c.p.p..

Però, una volta transitati nel fascicolo del giudizio contabile, essi ben possono essere considerati e valutati dalla Corte dei conti come elementi di conoscenza, come prove atipiche che concorrono alla formazione del libero convincimento del giudice ai sensi dell'art. 116 c.p.c. e dell'art. 95 c.g.c. per stabilire la fondatezza o meno della domanda (Cass., Sez. III, civ., n. 12763/2000; id., Sez. V, civ., n. 11690/2024; Corte conti, SS.RR.,

ord. n. 1/2017; Sez. I, n. 428/2017 e n. 36/2021; Sez. II, n. 246/2017 e n. 391/2923; Sez. III, n. 86/2014).

Difatti, sebbene raccolte fuori dal processo contabile, le prove atipiche non violano il principio del contraddittorio tra le parti, poiché questo si instaura *ex novo* con la loro produzione in giudizio, non determinando quindi alcun *vulnus* alle rispettive posizioni di parità degli attori (Corte conti, Sez. Umbria, n. 28/2025).

Da ultimo, è vero che la sentenza n. 798/2024 di non luogo a procedere nei confronti del dott. Gambuli a seguito dell'esito positivo della messa alla prova non è idonea ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e della responsabilità dell'autore, e non implica un giudizio sfavorevole di virtuale colpevolezza (Corte conti, Sez. II, n. 233/2021), per cui non possono trovare nessuno spazio di applicazione le norme previste dall'art. 651 c.p.p.. Tuttavia, il Collegio rileva che l'organo requirente non ha inteso mai affermare che le risultanze acquisite nei confronti del convenuto Gambuli nel processo penale hanno valore di cosa giudicata incontrovertibile, ma ha soltanto desunto dall'esame di questo materiale documentale la sussistenza di comportamenti antigiuridici che hanno provocato danni erariali alle amministrazioni coinvolte, per cui ha rimesso il tutto all'attenzione del presunto responsabile per l'esercizio del diritto di difesa e, con l'atto di citazione, ha avanzato la richiesta di condanna al risarcimento.

Valutate, perciò, le eccezioni di parte convenuta e, dall'altro lato, esaminati gli elementi a sostegno dell'accusa a carico del sanitario di aver compiuto atti contrari ai doveri d'ufficio certificando stati di

malattia non veri, senza effettuare visite preventive, al fine di agevolare prolungate assenze ingiustificate dal servizio di agenti di custodia per scopi privati, il Collegio ritiene che le condotte contestate siano sussistenti e che esse siano state commesse con dolo.

V.2 L'organo requirente ha rappresentato che le condotte illecite tenute dai convenuti hanno prodotto tre tipologie di danni erariali, la prima delle quali è costituita dai danni patrimoniali diretti originati dalle retribuzioni indebitamente percepite sia dai dipendenti della Polizia penitenziaria che si sono assentati dal lavoro *sine titulo*, sia dai medici che hanno firmato i certificati falsi, compiendo così atti totalmente contrari ai doveri d'ufficio.

In particolare, per questo motivo Colazzo è chiamato a rispondere di un esborso di somme non dovute pari ad € 4.043,00, De Luca € 695,03, Gambuli € 4.532,57 e Menkulazi € 105,46.

Nella fattispecie in esame, gli addebiti mossi nei confronti di Colazzo, De Luca e Gambuli non sono più attuali, in quanto dagli atti di causa risulta che:

- i predetti erano imputati nel procedimento penale n. 4586/2015 R.G.N.R., nell'ambito del quale il 13 febbraio 2023 hanno chiesto ed ottenuto di essere ammessi al rito della messa alla prova ai sensi dell'art. 168-*bis* c.p. (grazie al fatto che i reati contestati inizialmente erano stati riqualificati dal Pubblico ministero nella fattispecie meno grave di cui all'art. 480 c.p.);

- come risulta dalla sentenza n. 798/2024 del Tribunale di Perugia [allegato d) alla comparsa di risposta di Gambuli], all'udienza dell'8

aprile 2024, il giudice ha acquisito le relazioni degli Uffici di esecuzione penale esterna-U.E.P.E. sul regolare svolgimento dei lavori di pubblica utilità assegnati a ciascun imputato, "unitamente alla documentazione certificativa dell'intervenuto risarcimento del danno all'amministrazione di appartenenza degli interessati".

A conferma di ciò, dalle deduzioni presentate dagli invitati Zucchetta Loris e Cecere Pasquale (doc. n. 26 e n. 37 annessi alla citazione), si evince che le somme risarcite dagli imputati erano proprio quelle che la Ragioneria territoriale dello Stato aveva quantificato su richiesta della casa circondariale di Capanne per i giorni di assenza indebitamente fruiti e contestati come ipotesi di reato, coincidenti esattamente con le cifre dell'azione erariale.

Pertanto, si può considerare che il danno patrimoniale preteso nei confronti di Colazzo, De Luca e Gambuli sia stato già rimborsato alle pubbliche amministrazioni competenti, per cui non è più attuale, sicché, per questa componente, la domanda deve essere respinta.

Discorso analogo va fatto per la posizione della dott. Menkulazi, la quale era imputata per aver rilasciato un certificato a favore di Zucchetta Loris attestando falsamente (su pressione insistente del richiedente) che lo stesso era affetto da disturbi gastrointestinali e mal di testa nel giorno 20 agosto 2016. Il relativo procedimento penale ha avuto un *iter* differente da quello degli altri convenuti e si è concluso (doc. n. 34 annesso alla citazione) con sentenza del 10 febbraio 2023 del Presidente della Corte d'appello di Perugia che ha, da un lato, dichiarato la falsità del certificato in questione e, dall'altro, assolto

l'imputata ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p., trattandosi di fatto non punibile per la sua particolare tenuità.

Stante ciò, il Collegio ha esaminato le prove addotte dal Pubblico ministero a fondamento della domanda di risarcimento di € 105,46 nei confronti di Menkulazi, rilevando che sia l'invito a dedurre che l'atto di citazione non specificano in base a quali criteri logico-matematici sia stato quantificato l'importo in trattazione, limitandosi ad evidenziare che "in merito alla correttezza della quantificazione, si rinvia alle comunicazioni trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria territoriale della Stato di Perugia (doc. n. 22)".

In realtà, il documento n. 22 allegato alla citazione è costituito da una lettera del direttore della Ragioneria territoriale con annesso prospetto di calcolo delle retribuzioni indebite corrisposte ai dipendenti della Polizia penitenziaria sotto indagine. Nulla, invece, risulta specificato per quanto riguarda la dott. Menkulazi.

Per questi motivi, il Collegio ritiene che il danno addebitato alla convenuta Menkulazi non si possa considerare certo ed effettivo, a causa della insufficienza degli elementi di prova forniti a supporto.

Pertanto, la relativa domanda deve essere respinta.

V.3 La seconda componente di risarcimento è il danno da disservizio imputato a Colazzo per l'importo di € 808,60, a De Luca per € 139,00, a Gambuli per € 906,51 e a Menkulazi per € 21,09.

Come esposto in narrativa, il disservizio causato dagli episodi reiterati di assenteismo del personale del carcere di Capanne ha formato oggetto di specifica denuncia della Direzione della casa circondariale il 28 aprile

2020 (doc. n. 9 annesso alla citazione). In termini ancora più chiari, nella prima comunicazione di notizia di reato inviata dalla stessa Direzione alla Procura della Repubblica il 13 giugno 2015 (doc. n. 10) si legge che: "l'azione intrapresa è volta ad accertare e contrastare le assenze strumentalmente giustificate da non reali situazioni di malattia che, inevitabilmente, aggravano gli effetti della carenza del personale rispetto all'organico previsto e si riflettono negativamente sull'intera gestione dell'istituto, in particolare per la sicurezza e, conseguentemente, per tutte le attività dell'istituto tra cui quelle trattamentali rivolte alla popolazione detenuta. I predetti comportamenti, laddove si concretizzino su servizi comunque non sopprimibili, si traducono in un aggravio dei carichi di lavoro e delle connesse responsabilità, che vanno ad investire – inevitabilmente - gli altri operatori presenti in servizio, ingenerando - se non contrastati- percezione di abbandono ed indebita tolleranza".

Questa descrizione delle difficoltà organizzative fronteggiate dalla Direzione del carcere di Capanne è sintomatica della sussistenza, tra le conseguenze immediate e dirette dei fenomeni di assenteismo qui esaminati, di danni da disservizio certi nell'*an*, effettivi e reali, per i costi aggiuntivi che l'amministrazione penitenziaria ha dovuto affrontare per assicurare i servizi insopprimibili, costringendo il resto del personale a cambi di turno, prolungamenti di orari in regime di straordinario, limitazioni dei trattamenti di recupero delle persone detenute, a cui si aggiungono effetti sistemici di scadimento del clima di fiducia interno e di collaborazione tra gli appartenenti al Corpo, a detrimento del buon

funzionamento generale dell'istituto, e quindi della efficacia, efficienza, produttività ed economicità dell'azione pubblica.

Ricorrono, pertanto, gli estremi di un danno da disservizio "per costi aggiuntivi" che l'amministrazione pubblica ha dovuto affrontare per colmare il vuoto organizzativo causato dalle condotte illecite dei dipendenti infedeli, sopportando un dispendio di risorse umane e strumentali che non si sarebbe verificato in condizioni normali (Corte conti, Sez. II, n. 293/2019 e n. 43/2020).

La quantificazione di questi costi aggiuntivi, non esattamente determinabili soprattutto con riguardo agli effetti sistemici di lesione dello spirito di collaborazione interno al personale, è stata effettuata dalla Procura regionale in via equitativa, ai sensi dell'art. 1.226 c.c., in misura pari al venti per ceno delle retribuzioni indebitamente percepite dalle parti convenute.

Il Collegio considera fondata la domanda proposta nei confronti di Colazzo, De Luca e Gambuli, e condivide la quantificazione offerta dalla Procura regionale tenendo conto degli elementi rappresentati dall'amministrazione penitenziaria danneggiata, valutando gli effetti pregiudizievoli sopra descritti ed il nesso di causalità con le condotte illecite accertate a monte.

Per converso, considera che non possa essere accolta la domanda di condanna nei confronti della convenuta Menkulazi, poiché il disservizio indotto dal rilascio di un solo certificato falso non può essere riconosciuto come causa efficiente e determinante di un danno da disservizio apprezzabile in una struttura organizzativa medio-grande

come il carcere di Capanne, salvo prova contraria (non addotta nel caso specifico).

V.4 La terza componente di risarcimento riguarda il danno all'immagine del Corpo di Polizia penitenziaria causato dai convenuti Colazzo e De Luca per gli importi rispettivamente pari ad € 2.021,50 ed € 347,51, ed il danno al prestigio dell'Azienda USL Umbria 1 inferto dai convenuti Gambuli e Menkulazi stimato pari ad € 2.266,28 ed € 52,73.

L'organo requirente ha dedotto che il pregiudizio alla estimazione pubblica dell'amministrazione penitenziaria è qui correlato alla lesione dei valori del Corpo di appartenenza degli agenti intranei convenuti, ed è ulteriormente dimostrato dall'odioso *clamor fori* che la vicenda ha suscitato sui mass media locali, per cui "deve intendersi direttamente risarcibile, pur in assenza di sentenza di condanna, ex art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001".

A riprova del *clamor fori,* alla citazione sono allegati articoli di giornali e notizie stampa diramate via *web* dal 17 ottobre 2018 al 1° novembre 2019 (doc. n. 1, 2, 3, 4 e 5), con le cronache del processo penale pubblicate sotto i titoli "traffico di falsi certificati di malattia, medico da sospendere", "certificati falsi in carcere, medico e quattro agenti indagati per truffe e falso", "falsi certificati per non lavorare", "il p.m. chiede il rinvio a giudizio per 5 agenti della penitenziaria", e così via.

Gli importi delle domande risarcitorie sono stati così quantificati mediante valutazione equitativa, nella misura del cinquanta per cento delle retribuzioni indebitamente percepite da ogni convenuto.

La difesa di Gambuli ha eccepito che il danno all'immagine dell'azienda

sanitaria locale non potrebbe configurarsi, in quanto la condotta illecita attribuita al medico non è quella di assenteismo fraudolento punibile *ex* art. 55-*quinquies* citato, bensì per il presunto reato di falso ideologico in certificati - art. 480 c.p., che non è stato accertato con sentenza penale di condanna definitiva e non rientra nel novero dei delitti contro la pubblica amministrazione per i quali è ipotizzabile (dopo la condanna) un danno all'immagine ai sensi dell'art. 17, comma 30-*ter*, del decreto-legge n. 78/del 2009 conv. con legge n. 102 del 2009.

L'eccezione è fondata, considerato che:

- ai sensi dell'art. 55-*quinquies*, secondo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001 "nei casi di cui al comma 1", relativi al lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia , "il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine" subito dall'amministrazione;

- viene in rilievo una norma speciale applicabile solo ai lavoratori pubblici responsabili di assenteismo fraudolento, indipendentemente dal fatto che tali condotte siano state accertate o meno con sentenza di condanna irrevocabile (è questo il significato dell'inciso "ferme le responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni") (in termini, Corte conti, Sez. II, n. 398/2021 e n. 229/2023; Sez. I, n. 73/2021; Sez. III,

n. 118/2021); nella fattispecie, rientrano in questo ambito di applicazione le posizioni degli agenti Colazzo e De Luca;

- invece, le condotte illecite dei dipendenti pubblici diverse da quelle di assenteismo fraudolento possono essere causa di danno all'immagine solo se configurano dei veri e propri delitti commessi in danno delle pubbliche amministrazioni che siano stati accertati con sentenza irrevocabile di condanna;

- infatti, la normativa vigente fino al 7 ottobre 2016 era quella sancita dall'art. 17, comma 30-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009, già citato, che prevedeva: "le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97", che a sua volta recitava: "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato";

- per i fatti e gli atti commessi dopo il 7 ottobre 2016, data di entrata in vigore del codice di giustizia contabile approvato con il d.lgs. n. 174 del 2016, trova applicazione l'art. 51, settimo comma, c.g.c. che prevede: "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni….per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale

della Corte dei conti perché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato"; l'eventuale violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine comporta un vizio di nullità rilevabile anche d'ufficio, ai sensi dell'art. 51, sesto comma, c.g.c.;

- nella fattispecie in esame, il dott. Gambuli secondo il requirente ha rilasciato otto certificati medici falsi per agevolare assenze fraudolente di agenti di custodia del carcere di Capanne nel 2015 e nel 2016 fino al 7 ottobre, ed altri sei certificati analoghi dall'8 ottobre 2016 fino al 21 agosto 2018; alla dott. Menkulazi è addebitato un certificato falso del 21 agosto 2016; si tratta, pertanto, di condotte che non integrano delitti contro la pubblica amministrazione (di cui agli articoli da 314 a 335 del codice penale) commessi prima del 7 ottobre 2016, né delitti commessi a danno di pubbliche amministrazioni (bensì, contro la fede pubblica) dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile;

- quel che maggiormente rileva, tuttavia, è che manca in ogni caso il presupposto della sentenza di condanna irrevocabile necessaria per procedere nei confronti di Gambuli e Menkulazi per il danno all'immagine arrecato all'azienda sanitaria di appartenenza, a causa del *clamor for* della vicenda che ha intaccato il buon nome, la stima ed il prestigio di questo ramo importante della pubblica amministrazione locale.

Pertanto, la domanda di condannare a questo titolo i convenuti Gambuli e Menkulazi deve essere respinta.

Per converso, il Collegio ritiene fondata la richiesta di risarcimento del

danno all'immagine dell'amministrazione penitenziaria causato dai convenuti Colazzo e De Luca.

Gli importi determinati dal requirente in via equitativa risultano congrui, tenuto conto dei criteri di valutazione previsti dalla giurisprudenza contabile consolidata (*ex plurimis*, Corte conti, SS.RR., n. 10/2003/QM; Sez. III, n. 143/2009; Sez. I, n. 345/2021), basati sui parametri:

- oggettivo, considerata la gravità dei fatti, la reiterazione delle condotte nel tempo, la significativa e rilevante compromissione dell'efficienza dell'amministrazione di appartenenza, la noncuranza dei doveri di adempiere i compiti assegnati con disciplina ed onore, con senso di responsabilità e spirito di collaborazione;

- soggettivo, per il ruolo rivestito dai responsabili, l'anzianità maturata in servizio ed il grado ricoperto nella Polizia penitenziaria;

- sociale, per il rilevante *clamor fori*, il negativo impatto della vicenda sull'opinione pubblica ed ancor più all'interno dell'ambiente di servizio, andando a ledere la coesione e lo spirito di corpo, la fiducia e l'attaccamento al dovere del restante personale.

Sussiste il nesso di causalità tra le condotte assenteistiche e l'evento di danno in questione, poiché la perdita d'immagine del Corpo di Polizia penitenziaria non si sarebbe verificata laddove i comportamenti *contra ius* non fossero stati realizzati dai convenuti Colazzo e De Luca, analizzando i fatti secondo il criterio del "più probabile che non".

VI In definitiva, assorbita ogni altra questione, il Collegio accoglie parzialmente la domanda della Procura regionale, rigettando le

richieste di risarcimento relative al danno patrimoniale da retribuzioni indebitamente percepite dai quattro convenuti, al danno da disservizio addebitato alla convenuta Menkulazi ed al danno all'immagine attribuito ai convenuti Gambuli e Menkulazi.

Per converso, sussiste la responsabilità amministrativa per danni da disservizio arrecati al Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - casa circondariale di Capanne da parte dei convenuti Colazzo per € 808,60, De Luca per € 139,00 e Gambuli per € 906,51, nonché per danni all'immagine della stessa amministrazione causati dai convenuti Colazzo pari ad € 2.021,50 e De Luca pari ad € 347,51.

Detti importi vanno incrementati della rivalutazione monetaria secondo gli indici Istat e degli interessi legali dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza, vanno poste a carico dei convenuti condannati in parti uguali e liquidate come da dispositivo.

PQM

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente la domanda in epigrafe e, per l'effetto, condanna al risarcimento del danno in favore del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Casa circondariale di Perugia Capanne i convenuti Graziano Colazzo nella misura di € 2.830,10, Danilo De Luca nella misura di € 486,51 e Gabrio Gambuli nella misura di € 906,51, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici Istat ed agli interessi legali a

far tempo dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese di giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate nella misura di € 1.083,45 (diconsi euro milleottantatre/45).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 15 maggio 2024.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Giuseppe Vicanolo Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente) (f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2025.

p. Il direttore della Segreteria

(dott. Elena Errico)

dott. Paola Paternoster

(f.to digitalmente)