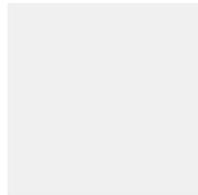


SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
VENETO	SENTENZA	107	2015	RESPONSABILITA'	22/06/2015



REPUBBLICA ITALIANA N. 107/2015

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

Composta dai Sigg.ri Magistrati

Guido Carlino	Presidente
Natale Longo	Giudice estensore
Giuseppina Mignemi	Giudice

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 29804 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione nei confronti di M. A. M., nato il ---- a Valdagno (VI) ove è residente in via C. C., n.---, rappresentato e difeso dagli avvocati F. S. (pec:-----) e P. T. (pec: ----), presso il cui studio sito in Padova, -----, è elettivamente domiciliato e di M. Riccardo, nato a Padova il -----, residente in Vicenza, viale ---- n. 10, rappresentato e difeso dagli avvocati A. R. (-----) e Domenico I. (-----)

@pec.ordineavvocatifirenze.it), elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Antonio sa., in Mestre-Venezia, calle del --- n-----;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, la memoria di costituzione, gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 13 maggio 2015, con l'assistenza del segretario sig.ra Paola Franchini, il Giudice relatore, dott. Natale Longo, il sost. Procuratore Generale, dott.ssa Chiara Imposimato, gli avv. Piera T. e Fiorenza S. per il convenuto Alessandro Maria M., nonché gli avv.ti Alessandra R. e Domenico I. per il convenuto Riccardo M..

### **Svolgimento del processo**

Con atto di citazione del 3 ottobre 2014 (depositato il successivo 6 ottobre e ritualmente notificato con il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza), la Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto conveniva, dinanzi questa Sezione Giurisdizionale, il signor M. Alessandro Maria, in via principale ed a titolo di dolo, nonché il sig. M. Riccardo, in via sussidiaria e a titolo di colpa grave, per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Azienda U.L.S.S. n. 5, rispettivamente della somma di € 2.113.606,06 e dell'importo di euro 685.020,17, il tutto oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Solo in via subordinata e per l'ipotesi di accoglimento dell'eccezione di prescrizione avanzata dal sig. M., l'Organo requirente ha chiesto la condanna di quest'ultimo al risarcimento di euro 626.639,59, a titolo di dolo e in via principale, nonché del sig. M. per euro 313.319,79, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria

Quanto al fatto illecito contestato, in buona sostanza l'Organo requirente ha contestato al sig. M. di aver esercitato indebitamente la professione di medico per ventiquattro anni nell'ambito della Azienda U.L.S.S. n. 5 Ovest Vicentino, così come appurato in sede penale, senza essere né laureato, né conseguentemente abilitato e iscritto presso l'Ordine dei Medici di Vicenza, avendo, l'odierno convenuto, contraffatto il diploma di laurea, il titolo di abilitazione professionale e l'iscrizione all'Ordine dei Medici; nel contempo, la Procura ha contestato al sig. M. Riccardo di non aver vigilato/effettuato le dovute verifiche con riguardo alla posizione lavorativa del sedicente medico.

Relativamente alla *notitia damni*, il requirente ha riferito che la specifica e concreta notizia di danno è derivata da alcuni articoli di giornale, in particolare, pubblicati sul Giornale di Vicenza dell'11 settembre 2012 e sul Gazzettino del 12 settembre 2012 (nonché su altre testate), ove si stigmatizzava la circostanza dell'esercizio della professione medica per ventiquattro anni pur in assenza di titolo di studio, di titolo abilitativo e di iscrizione all'ordine dei medici.

La Procura erariale ha conseguentemente espletato approfonditi accertamenti, dai quali è emerso che il sig. M. Alessandro Maria, assunto presso l'ex U.L.S.S.n.7 di Valdagno (VI) a decorrere dall'1 febbraio 1989 in qualità di Assistente Medico non di ruolo addetto al Servizio Laboratorio Analisi, con successiva immissione in ruolo dall'1 dicembre 1990, **non aveva, in realtà, conseguito i prescritti titoli di studio e di abilitazione all'esercizio della professione.**

Per cui, era da ritenere evidentemente falsa la documentazione da lui *illo tempore* prodotta all'Amministrazione (non era infatti possibile autocertificare il possesso dei titoli necessari), vale a dire:

- il certificato attestante il conseguimento del diploma di laurea, rilasciato dall'Università degli Studi di Ferrara in data 14/09/1988;
- l'originale del certificato attestante il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, rilasciato dall'Università degli Studi di Ferrara in data 12/10/1988;
- l'originale del certificato attestante l'iscrizione all'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Vicenza, rilasciato dallo stesso Ordine in data 19/12/1988;
- l'originale del certificato attestante l'iscrizione all'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Vicenza, rilasciato dallo stesso Ordine in data 3/05/1990.

**La falsità di detti titoli è stata poi confermata dallo stesso M. in sede di interrogatorio nel procedimento penale instaurato a suo carico, nonché dalla nota dell'ordine dei medici di Vicenza del 30 agosto 2012 (secondo cui il**

convenuto non risultava iscritto a nessun ordine dei medici d'Italia) e dalla nota dell'Università di Ferrara del 6 settembre 2012.

Il direttore generale dell'azienda sanitaria ha altresì riferito che, dopo esser stato nominato, ha avviato una specifica procedura di verifica e controllo per tutto il personale in relazione ai requisiti professionali richiesti per l'assunzione dei medici, ad esito della quale sono emerse gravi irregolarità con riguardo alla posizione del sig. M., il quale è cessato dal servizio per dimissioni in data 6 settembre 2012.

Dall'indagine interna è altresì emerso che l'Azienda sanitaria, facendo seguito a specifica sollecitazione dell'Assessore regionale alle politiche sanitarie (datata 15 febbraio 2001) e soprattutto dell'Ufficio ispettivo della Regione (prot. n. 150/40.0002 del 16/02/2001) finalizzata alla verifica dei titoli del personale in servizio (con richiesta di risposta entro 90 giorni), ha comunicato, con nota del 5 giugno 2001, alla Regione Veneto che "al momento della assunzione, il possesso dei requisiti specifici per l'accesso al profilo è sempre verificato e che, in particolare, viene verificato puntualmente il possesso dei titoli di studio dichiarati nella domanda di partecipazione al concorso mentre il certificato di iscrizione all'albo professionale del relativo ordine viene acquisito d'ufficio. Le ulteriori verifiche sulla documentazione in atti in seguito alla segnalazione non hanno evidenziato alcuna irregolarità; l'Ordine dei Medici, che si è ritenuto comunque di coinvolgere invitandolo a controllare il possesso dei requisiti specifici di ammissione all'esercizio della professione dei sanitari in servizio presso questa Azienda, non ha a tutt'oggi completato le operazioni di riscontro".

Infatti, a tal fine l'Azienda sanitaria, in data 19 marzo 2001, aveva chiesto conferma dell'iscrizione dei medici in servizio presso la stessa Amministrazione all'Ordine dei medici di Vicenza, il quale, con nota di risposta del 3 luglio 2001, non ha ricompreso il M. nel novero dei soggetti iscritti.

E' emerso altresì che analoga attività di riscontro era stata sollecitata dalla Regione (a seguito di nota del Ministero della Salute) con nota del 16 marzo 2006 (inerente un altro caso di esercizio abusivo della professione) e del 7 ottobre 2010, comunicazione quest'ultima che sollecitava controlli a campione. Sono stati altresì acquisiti gli atti del procedimento penale instaurato a carico del M., conclusosi con la sentenza n. 229/2013, con cui il Tribunale di Vicenza ha statuito di "non doversi procedere" nei confronti del M. **per il reato di truffa aggravata** limitatamente ai fatti commessi anteriormente all'11/10/2006 perché coperti da prescrizione che estingue il reato, mentre ha condannato il predetto alla pena della reclusione di anni 1 e mesi 6 di reclusione, oltre a 600,00 euro di multa, uniti i fatti-reato dal vincolo della continuazione, con applicazione della pena su richiesta dell'imputato (c.d. patteggiamento) ex art. 444 c.p.p., concedendogli il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Detta sentenza è divenuta irrettrattabile a seguito del suo passaggio in giudicato avvenuto il 21/6/2013, come comunicato dalla cancelleria del G.I.P. con nota pervenuta alla Procura contabile in data 28/8/2013.

Con riferimento al detrimento subito dall'amministrazione in ragione di detta condotta, la Procura contabile ha acquisito dall'azienda sanitaria una tabella ricognitiva delle retribuzioni percepite dal sig. M., dall'anno 1989 all'anno 2012,

andando a quantificare il costo totale sostenuto dall'Ente a fronte della attività resa dal M., ossia euro 2.113.606,06.

Conseguentemente, l'Organo requirente ha notificato invito a dedurre al sig. M., contestandogli di aver esercitato indebitamente la professione di medico specializzato per ventiquattro anni nell'ambito della Azienda U.L.S.S. n. 5 Ovest Vicentino, nonché ai signori M. Riccardo, S. Patrizia e Z. Maurizio di aver omesso la dovuta vigilanza in ordine ai titoli di studio e professionali dei medici in servizio nell'Azienda sanitaria, posto che, *in primis*, il sig. M. non si è avveduto della comunicazione dell'Ordine dei Medici la quale aveva specificato chiaramente che il sig. M. non era presente nell'elenco dei medici iscritti al relativo albo, nonché che i sig.ri Z. e S. hanno successivamente omesso i relativi controlli, anche a campione, sui titoli di studio e professionali dei medici dell'Ente, nonostante la questione fosse stata sollevata più volte da parte della Regione Veneto e fosse stata segnalata anche a livello nazionale.

Contestualmente all'invito a dedurre, la Procura erariale ha altresì chiesto al Presidente di questa Sezione giurisdizionale, con ricorso depositato in data 6/6/2014, il sequestro conservativo *ante causam* a favore dell'A.U.L.S.S. n. 5 - Ovest Vicentino, fino alla concorrenza del danno patrimoniale e credito risarcitorio indicato nella misura della somma di € 2.113.606,06, nei confronti

del signor M. Alessandro Maria su beni immobili e diritti reali sui medesimi, oltrech  su beni mobili e su tutti i crediti e le somme da lui vantati.

Il Presidente di questa Sezione ha autorizzato sequestro conservativo con proprio decreto datato 11/6/2014, successivamente parzialmente confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 21/2014 del 25 luglio-18 agosto 2014, che ha contenuto in misura del 50% il vincolo sul saldo contabile risultante dal conto corrente bancario n. 2216203, in quanto solamente cointestato al sig. M..

Tutti i soggetti invitati a dedurre hanno depositato alla Procura contabile memorie difensive, mentre soltanto il sig. M. ha chiesto e ottenuto di essere personalmente sentito.

Ad esito dell'analisi delle deduzioni depositate, l'organo requirente ha ritenuto di archiviare, per difetto di colpa grave, le posizioni della dott.ssa S. e del dott. Z..

Le deduzioni difensive prodotte dai sig.ri M. e M. non hanno, al contrario, determinato, nella rappresentazione attorea, un mutamento sostanziale della ricostruzione complessiva della vicenda, cosicch  l'Organo requirente ha provveduto alla citazione in giudizio degli odierni convenuti, **il primo per aver abusivamente esercitato per lungo tempo (dal 1989 al 2012) la professione medica** (ricoprendo peraltro un posto di vertice nell'ambito dell'azienda sanitaria) ed il secondo per aver ommesso di controllare che il falso medico avesse i requisiti previsti dalla legge al fine di esercitare la delicata e fondamentale professione medica.

In particolare, l'Organo requirente ha innanzitutto argomentato in ordine alla sussistenza del rapporto di servizio dei convenuti, del nesso di occasionalit 

necessaria tra il danno per l'erario e l'esercizio delle funzioni svolte, del legame causale tra le condotte contestate e del detrimento patito dall'azienda sanitaria.

Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, l'Organo requirente ha avanzato un ricostruzione differenziata per ciascuno dei due soggetti convenuti, contestando al sig. M. **la responsabilità per dolo, inteso come consapevolezza e volontà dell'azione o omissione *contra legem*,** in quanto violativa dei doveri pubblicistici nascenti dal rapporto di servizio, e al rag. M. la responsabilità c.d. sussidiaria e per colpa grave, intesa in senso normativo.

Relativamente alla responsabilità dolosa del sig. M., l'organo requirente, a confutazione delle argomentazioni rese dal convenuto in sede di controdeduzioni, ha richiamato la giurisprudenza civile e contabile in ordine all'efficacia extrapenale delle pronunzie di patteggiamento, la specificità del rapporto di pubblico impiego (ai fini dell'applicazione dell'art. 2126 c.c.), l'inapplicabilità del principio della *compensatio lucri cum damno* a fronte di comportamenti dolosi assunti in violazione di norma imperative, l'inconferenza di un richiamato precedente (Cass. n. 14944/2009) in materia di prestazioni rese da un praticante giornalista, nonché la necessità di individuare il dies a quo della prescrizione nel tempus del rinvio a giudizio (tenuto conto dell'alterazione, da parte del convenuto, degli atti prodotti all'Amministrazione ai fini dell'assunzione).

Quanto al convenuto M., l'Organo requirente ha in particolare contestato, quale elemento rilevatore della gravità della colpa, di aver trascurato completamente, con inescusabile negligenza, imprudenza ed imperizia e

nonostante la qualifica dirigenziale rivestita (con incarico di direttore del Dipartimento interaziendale risorse umane e relazioni sindacali dell'Azienda U.L.S.S. n. 6 e della Azienda U.L.S.S. n. 5), l'informazione contenuta nella nota dell'Ordine dei Medici, pervenuta nell'anno 2001 proprio su sua sollecitazione, che evidenziava la carenza dei titoli di studio e professionali del dott. M.; per giunta nonostante solo un mese prima il direttore generale della sua azienda avesse rassicurato (con nota elaborata dal convenuto) l'ufficio ispettivo della Regione sia in ordine alla "acquisizione d'ufficio" delle certificazioni relative all'albo professionale che al coinvolgimento dell'ordine dei medici che "non ha a tutt'oggi completato le operazioni di riscontro".

L'organo requirente, a confutazione delle argomentazioni rese dal convenuto in sede di controdeduzioni (direzioni di un ufficio di gestione di 5.000 dipendenti e 1.000 medici e assenza per ferie nel periodo di arrivo della comunicazione da parte dell'ordine dei medici), ha sostenuto che la funzione rivestita gli imponesse l'esame a posteriori della corrispondenza pervenuta durante le ferie (almeno chiedendo ai funzionari), tanto più con riguardo a questione delicata e di elevatissimo "pericolo" per la salute pubblica concernente falsi medici, che sussisterebbe il nesso di causalità tra l'omissione e l'evento dannoso e che la prescrizione non possa che decorrere, anche per M., dalla data del provvedimento che ha disposto il rinvio a giudizio, stante l'unitarietà della vicenda.

Quanto al danno erariale, la Procura contabile, come già accennato, ha contestato il complesso degli importi erogati dalla Azienda sanitaria in relazione all'illegittimo rapporto lavorativo del sig. M., a titolo di retribuzione nonché di oneri riflessi, non ritenendo applicabile il disposto dell'art. 2126 c.c.,

trattandosi di nullità per illiceità della causa, conseguente alla violazione di norme imperative disciplinanti il rapporto di lavoro.

**In particolare, la Procura erariale ha chiesto che il sig. M. risponda, a titolo di dolo e in via principale, dell'intero danno erariale, pari a euro 2.113.606,06, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.**

Quanto al rag. M., l'Organo requirente ha contestato la responsabilità, a titolo di colpa grave e in via sussidiaria, del danno conseguente agli importi erogati a partire dal 2001 (tempo dell'arrivo della comunicazione dell'ordine dei medici), pari a euro 1.370.040,34, nella percentuale del 50%, e dunque per un importo di euro 685.020,17, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia. Solo in via subordinata e per l'ipotesi che venga accolta la tesi di una diversa decorrenza della prescrizione (per il venir meno dell'occultamento doloso nel 2001), la Procura ha chiesto la condanna del Marchesini al risarcimento del danno di euro 626.639,59 (a titolo di dolo) e del M. alla refusione del danno di euro 313.319,79, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria, il tutto, ovviamente, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

Con memoria in atti al 23 aprile 2015, si è costituito il sig. Alessandro Maria M., rappresentato e difeso dagli avv.ti Fiorenza S. e Piera T., con domicilio eletto ai fini del presente giudizio presso lo studio degli stessi in Padova, -----, chiedendo in via principale il rigetto della domanda di risarcimento del danno erariale in quanto ritenuta infondata, nonché, in via subordinata, la riduzione della somma richiesta a titolo di danno in ragione dell'attività lavorativa prestata, tenuto conto altresì dell'intervenuta prescrizione con riferimento al

periodo 1989-2009, considerato anche che una quota di danno "è imputabile anche a Riccardo M. a titolo di dolo contrattuale" ed infine in applicazione del potere riduttivo.

In fatto, il convenuto ha riferito di aver superato gli esami relativi ai primi tre anni del corso di laurea in Medicina e chirurgia (come da certificazione prodotta), di aver frequentato l'ospedale come volontario anche per acquisire maggiore sicurezza nel sostenere gli esami, e di aver "deciso di accettare un incarico di supplenza (conferito dall'Azienda Ulss n. 5 "Ovest Vicentino" in data 1.2.1989) come assistente medico addetto al servizio di laboratorio, con l'intenzione, peraltro, di riprendere anche a studiare per sostenere gli esami che non aveva ancora sostenuto". Quindi, una volta bandito il concorso per l'assunzione, non avrebbe potuto fare altro (sia in famiglia che sul lavoro) che partecipare al concorso, in quanto "sarebbe stato pressoché impossibile giustificare una scelta diversa da questa", provvedendo quindi a falsificare rudimentalmente la documentazione da produrre.

In diritto, il convenuto ha contestato la sussistenza del danno all'erario, da intendersi come "pregiudizio effettivo, concreto e attuale da riferirsi a un costo inutilmente sopportato dall'Amministrazione o in una utilità collettiva mancata", tenuto innanzitutto conto che l'azienda avrebbe comunque dovuto assumere e stipendiare un medico che ricoprisse il medesimo ruolo (C. Conti, sez. Lazio, sent. n.935/2005, resa su caso ritenuto analogo), considerato che, pur a fronte dell'invocata inapplicabilità dell'art. 2126 c.c (ma si contesta che vi sia un contratto stipulato in violazione di norme imperative ovvero con oggetto o causa illecita), spetterebbe al M. la generale azione di indebito arricchimento per le prestazioni rese in via di fatto. Inoltre, la difesa ha invocato

l'applicazione del disposto dell'art. 1, comma 1 bis, della L. n. 20/1994, a tenore del quale occorre tener conto dei vantaggi "comunque" conseguiti dalla comunità amministrata (Corte conti, Sez. Liguria, sent. n. 15/2014; Sez. Emilia-Romagna, n. 3/2015).

Quanto alla prescrizione, il convenuto ha contestato la decorrenza individuata dall'Organo requirente (provvedimento di rinvio a giudizio), sia tenuto conto delle asserite modalità rudimentali e grossolane di contraffazione delle certificazioni (che escluderebbero la sussistenza di un occultamento), sia tenuto conto che nel luglio del 2001 l'Ordine dei medici di Vicenza ha fornito all'azienda sanitaria un l'elenco dei medici iscritti (e la certificazione dell'iscrizione all'ordine era uno dei documenti contraffatti) che non conteneva il nome del Ma., dovendosi quindi individuare in detta data l'exordium praescriptionis, non essendo sostenibile la tesi dell'individuazione del *dies a quo* comunque nella data del provvedimento di rinvio a giudizio, qualora, come in tesi nella specie, "la obiettiva conoscenza del fatto che comporta responsabilità amministrativa sia stata già raggiunta in precedenza nei suoi profili essenziali".

La difesa ha altresì evidenziato che il primo atto interruttivo non potrebbe essere individuato nella comunicazione del 20.09.2012, non contenente i requisiti della costituzione in mora, bensì in quella del 19.06.2014.

Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, il convenuto ha contestato l'efficacia extrapenale della pronuncia di patteggiamento ai fini della ritenuta sussistenza anche del dolo penalistico, inteso come "volontà di provocare un danno all'erario (dolo diretto)" ovvero anche "dall'accettazione del rischio di poterlo arrecare (dolo eventuale)", tenuto conto dell'avvenuto superamento del

concorso per l'assunzione e di numerosi esami universitari, dai corsi di aggiornamento frequentati e dalle valutazioni aziendali ricevute (massimo punteggio acquisibile), con conseguente applicabilità del potere riduttivo.

Il M. ha altresì insistito nel contributo causale della condotta del M. e sulla connotazione dolosa (nel senso del dolo contrattuale) per le ragioni e gli elementi fattuali evidenziati dallo stesso organo requirente (nonché per il fatto di non aver controllato i documenti grossolanamente contraffatti in sede di assunzione), con contributo causale da equiparare a quello proprio (altro non avrebbe fatto che aver falsificato i certificati al solo momento dell'assunzione, a fronte di una permanenza in servizio ultradecennale), con conseguente responsabilità solidale del dirigente amministrativo per il danno erariale contestato (relativamente a tutto il periodo di servizio).

Da ultimo, il M. ha sostenuto che, per le considerazioni testè riassunte, il danno a lui contestabile sarebbe pari a "euro 54.278,57", fatto salvo l'eventuale esercizio del potere riduttivo in ragione del fatto di aver sempre lavorato con serietà e responsabilità, delle "particolari ragioni" che lo hanno indotto ad esercitare la professione, e della disponibilità manifestata a risarcire il danno nella misura di euro 200.000,00, tanto più che la condotta è stata già sanzionata dal giudice penale.

Con memoria in atti al 21 aprile 2015, si è costituito il convenuto M. Riccardo, chiedendo in via principale il rigetto della domanda giudiziale, nonché, in via subordinata, il ridimensionamento del danno imputato e infine, in via ulteriormente gradata, l'impiego del potere riduttivo, con vittoria di spese di lite.

In via di fatto, il convenuto, già Direttore del Servizio Risorse Umane e Relazioni Sindacali presso l'Azienda U.L.S.S. n. 6 "Vicenza", ha riferito di esser stato assegnato, con decorrenza marzo 2000, dapprima in comando "per non più di due giorni alla settimana" e successivamente con modello di gestione comune delle risorse umane (previa convenzione), a dirigere il settore personale presso l'azienda U.L.S.S. n. 5 "Ovest Vicentino", dovendo così far fronte, quale unico vertice organizzativo del costituito dipartimento interaziendale del personale, alla gestione di un elevatissimo numero di dipendenti (da 5.684 in origine a 5.763 nel 2002), attività che richiedeva anche "il continuo spostamento tra Vicenza ....e Valdagno ...." e talvolta anche Arzignano, sede degli uffici protocollo e segreteria nonché della direzione amministrativa, che gli competeva dirigere (a partire dal 2001) in caso di assenza o impedimento del direttore amministrativo; tant'è che il convenuto dovette prestare numerose ore di attività di "lavoro straordinario" non retribuito "in eccedenza rispetto al raggiungimento degli obiettivi prestazionali di cui all'art. 62 del CCNL 5/12/1996". Inoltre, la gravosità dei compiti indusse il direttore generale del ULSS n. 5, alla scadenza della Convenzione (e in concomitanza con il pensionamento del convenuto), a non rinnovarla e a bandire un concorso per la copertura del posto di dirigente delle risorse umane.

Quanto alla vicenda specifica, il M. ha riferito che, a seguito di sollecitazione del servizio ispettivo regionale e su incarico del direttore generale ULSS n. 5, ha fatto predisporre l'elenco dei medici in servizio e ha chiesto all'ordine dei medici di Vicenza la conferma della loro iscrizione all'albo professionale. Quindi il direttore generale, entro i termini assegnati dalla Regione, ha riferito al

servizio ispettivo che, sulla base della documentazione acquisita, non erano emerse irregolarità, evidenziando tuttavia che l'ordine dei medici non aveva ancora risposto. L'esito sarebbe pervenuto alla ULSS soltanto il 6 luglio 2001 (nota datata 3/7/2001), giorno in cui il dirigente era assente dal servizio (per ferie, dal 2 luglio al 25 luglio 2001), con obbligo di sostituzione da parte del direttore amministrativo (ex art. 15 della legge regionale Veneto n. 56/1994).

Peraltro, la difesa del M. ha eccepito che "non risulta che la nota dell'ordine dei medici di Vicenza sia mai stata trasmessa all'odierno convenuto dal predetto Ufficio (del personale) o dal Direttore Amministrativo", e che non ha ricevuto alcuna sollecitazione in merito, ritenendo dunque che la verifica "fosse stata completata e che dell'esito fosse stato notiziato lo stesso Direttore generale, che del procedimento aveva la responsabilità".

Il convenuto ha altresì stigmatizzato il fatto che, pur a seguito delle sollecitazioni ricevute dalla Regione nel 2006 e nel 2010, "nessun controllo venne attivato", evidenza significativa tanto più che dal 2010 i dati sulle iscrizioni all'ordine professionale risultano accessibili in rete.

In diritto, il convenuto ha eccepito la prescrizione dell'azione tenuto conto che la condotta omissiva contestata risale al luglio 2001 e che non gli viene contestata alcuna condotta di occultamento doloso del danno, non potendosi estendere al convenuto per colpa la peculiare disciplina della decorrenza del termine prevista per l'illecito doloso (norma eccezionale, come tale di stretta interpretazione, che deroga al principio ex art. 2935 c.c. relativo agli impedimenti di ordine giuridico e non soggettivi o di mero fatto).

Peraltro, anche ragionando in termini diversi, secondo il convenuto il credito risarcitorio sarebbe comunque prescritto in quanto, tra la scoperta del fatto

illecito (risposta dell'ordine dei medici del luglio 2001) e la prima messa in mora (7 gennaio 2013), sarebbe inutilmente decorso il termine quinquennale previsto dalla legge (così anche rispetto alla successiva segnalazione regionale del 22 febbraio 2006).

Il M. ha altresì contestato la ritenuta antigiuridicità della condotta, affermando che non rientrava tra i propri compiti, ma semmai in quelli del direttore generale destinatario della sollecitazione regionale, condurre e portare a termine il procedimento di controllo dei titoli del personale del ruolo sanitario, trattandosi di verifica di carattere straordinario, tanto più che la nota è pervenuta (come da ufficio protocollo) alla sede di Arzignano dove si trovava la Direzione generale e non è mai stata trasmessa nella sede di Valdagno al rag. M. (che oltretutto in quel periodo era in ferie, con obbligo di sostituzione da parte del direttore amministrativo).

In ogni caso, per le medesime ragioni (mancata prova della consegna della nota dopo il periodo di ferie, specifica competenza del direttore generale, ragionevole affidamento del dirigente sul perfezionamento della pratica in sua assenza), non sarebbe nella specie ravvisabile alcuna colpa grave in capo al convenuto.

Dalla competenza del direttore generale (e del direttore amministrativa nel periodo di ferie), il convenuto deduce altresì l'assenza del nesso di causalità tra la condotta contestata e l'evento di danno. Peraltro, quand'anche si opinasse diversamente, comunque la sua responsabilità verrebbe meno, in tesi, a seguito del suo pensionamento (2002), in quanto (cfr. SS.RR. sent n. 7/2007) con esso è venuto meno il contestato obbligo di provvedere (trasferito al funzionario succeduto nella funzione), ovvero al massimo in ragione delle

successive verifiche inutilmente sollecitate dalla Regione anche nel 2006 e nel 2010.

Relativamente alla quantificazione del danno, il rag. M., a fronte della contestazione di un danno pari al 50% del totale, ha rivendicato la necessità di quantificare il detrimento con riguardo alla sua data di pensionamento (50% di euro 128.558,23, pari a euro 64.279,11) e al concorso causale del convenuto principale e degli ulteriori soggetti responsabili ma non chiamati in giudizio (direttore generale, direttore amministrativo), con conseguente rideterminazione del danno imputabile in euro 6.427,91, ovvero in euro 3.213,95 (cifre da depurare dalle delle ritenute previdenziali), ovvero ancora comunque con mancato computo, per le ragioni già esposte, delle somme corrisposte al Marchesini dopo il marzo 2006 (il danno imputabile sarebbe pari a euro 11.420,90). In via ulteriormente subordinata, il convenuto ha chiesto che non gli venga addebitato il detrimento successivo all'ottobre 2010 (data della ulteriore sollecitazione regionale), con conseguente rideterminazione del detrimento imputabile in euro 13,352,48 (cifra da depurare dalle ritenute previdenziali).

Infine, sempre con riferimento al danno, il convenuto ha chiesto, anche nell'ipotesi di imputazione dell'intero esborso per retribuzioni, che il danno venga determinato tenendo conto del contributo causale di tutti i soggetti coinvolti, e che dunque il detrimento imputabile venga rideterminato in euro 10.275,30 (cifra da depurare dalle delle ritenute previdenziali; Corte conti Veneto, sent. n. 35/2014).

Infine, il convenuto ha domandato, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo, tenuto conto degli elementi fattuali già indicati e delle motivazioni giuridiche già esposte.

Alla pubblica udienza del 13 maggio 2015, il magistrato requirente richiamava l'atto introduttivo del giudizio, illustrando ulteriormente le argomentazioni a sostegno della domanda e insistendo nelle conclusioni ivi rassegnate, mentre le difese hanno ulteriormente argomentato le tesi già sostenute negli scritti defensionali depositati.

### **DIRITTO**

**[1]** Il collegio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 (recante il Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti) e 276, 2° comma c.p.c., ritiene di dover innanzitutto affrontare la questione preliminare di merito inerente la prescrizione del credito erariale azionato, peraltro confermata dai convenuti in maniera non univoca in considerazione della differente imputazione ricostruita nell'atto di citazione.

In proposito, viene primariamente in rilievo il disposto dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (come modificata dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639), a norma del quale 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 dolo del danno, dalla data della sua scoperta.

Orbene, ritiene il collegio che nella specie ricorra indubbiamente l'ipotesi, normativamente prevista, di occultamento doloso del danno, con ogni conseguenza in termini di individuazione dell'exordium praescriptionis.

In dettaglio, l'esame della documentazione in atti evidenzia che il convenuto M. ha sostanzialmente falsificato e prodotto all'Amministrazione 1) il certificato attestante il conseguimento del diploma di laurea, rilasciato dall'Università degli Studi di Ferrara in data 14/09/1988; 2) l'originale del certificato attestante il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, rilasciato dall'Università degli Studi di Ferrara in data 12/10/1988; 3) l'originale del certificato attestante l'iscrizione all'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Vicenza, rilasciato dallo stesso Ordine in data 19/12/1988; 4) l'originale del certificato attestante l'iscrizione all'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Vicenza, rilasciato dallo stesso Ordine in data 3/05/1990; 5) ulteriore certificato di iscrizione all'Ordine dei Medici di Vicenza prot. 2452 del 19/12/1996 (si veda nota dell'Ordine dei medici di Vicenza prot. n. 1930 del 67/2012, indirizzata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza).

Peraltro, da quest'ultima nota si apprende che il suddetto convenuto ha impiegato gli estremi di certificati concretamente rilasciati (come evincibile dai numeri di protocollo) a professionisti diversi (M. Fabrizio, Dalle M. Luciano).

Tenuto conto di ciò e dalla stessa oggettiva conformazione materiale di queste "certificazioni", emerge ictu oculi che l'attività di contraffazione di documentazione pubblica e di conseguente produzione all'Amministrazione, per le modalità esecutive seguite (su molteplici documenti provenienti da diversi Enti pubblici, con reiterazione della condotta nel tempo e con impiego di dati di protocollazione reali), lungi dal costituire attività di grossolana falsificazione immediatamente percepibile dall'Amministrazione, integra compiutamente la fattispecie, prevista dalla suddetta normativa, di occultamento doloso del danno, con conseguente individuazione del *dies a quo* della prescrizione, non già, come richiesto dai convenuti, nel tempus dell'esborso finanziario pubblico, ma invece e più propriamente in quello della "scoperta" dell'illecito.

Parimenti non persuasiva appare altresì la tesi, anch'essa perorata dalle parti resistenti, dell'identificazione della "scoperta" del danno, non già nel *dies* della richiesta di rinvio a giudizio (ovvero nelle attività amministrative svolte nel 2012 dall'azienda sanitaria), ma nel tempus di ricevimento (6 luglio 2001, prot. in arrivo n. 11626) da parte dell'USSL, della nota dell'ordine dei medici di Vicenza prot. n. 1388/ts del 3 luglio 2001, nella quale, in risposta alla richiesta di accertamento dell'iscrizione di numerosi

medici, l'ente pubblico associativo Vicentino ha inviato un elenco di professionisti iscritti tra i quali non figurava il sig. M..

In proposito, infatti, giova evidenziare come, secondo la consolidata giurisprudenza contabile (di recente, I Sez. giur.le centrale d'appello, sentenza 21 gennaio 2014, n. 107), *"la prescrizione dell'azione contabile decorre non da quando il fatto dannoso viene meramente scoperto, ma da quando esso assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa pure qualificata, tanto da dare inizio ad un'inchiesta amministrativa o penale, e da quando si è verificato il danno quale componente del "fatto", il che coincide con la data del provvedimento di rinvio a giudizio in sede penale, a nulla rilevando la mera "notizia" del fatto, e le precedenti indagini conoscitive non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti (ex plurimis sez. I giur. centrale di appello n. 508 del 25/11/2008; n. 64 del 05/02/2008 n. 497 del 04/12/2007; n.194 del 11/07/2007; n. 94 del 16/04/2007; sez. II giur. centrale di appello n. 296 del 20/09/2007; n. 184 del 07/06/2004 sez. III giur. centrale di appello n. 10 del 16/01/2002).*

Nella specie, detta nota pervenuta all'Azienda sanitaria e proveniente dall'ordine dei medici di Vicenza, pur rappresentando un qualificato spunto investigativo, evidentemente da coltivare ai fini della scoperta dell'illecito e dei suoi effetti dannosi per l'erario, non costituiva *pro tempore*, anche al di là della necessità di una sua lettura "differenziale" con la richiesta, un corredo conoscitivo adeguato a disvelare l'articolata e plurioggettuale attività di occultamento doloso perpetrata dal M., sia perché non riguardava l'attività di falsificazione del titolo di studio – laurea in Medicina e chirurgia (elemento sostanziale rilevante anche più della mancata iscrizione all'ente professionale)

nè tanto meno dell'abilitazione professionale, sia in quanto non dava contezza della mancata iscrizione del convenuto in nessun diverso (da quello di Vicenza) ordine professionale dei medici.

In tema, occorre infatti evidenziare che sia l'art. 9 del decreto legislativo del capo provvisorio dello stato n. 233/1946 (e successive modificazioni) che l'art. 4 del D.P.R. 221/50 individuano, l'uno in via concorrente elettiva (con il luogo di esercizio) l'altro in via esclusiva, l'ordine territorialmente competente a ricevere la domanda di iscrizione avendo riguardo alla residenza anagrafica del professionista, e dunque mediamente alla libera determinazione del richiedente nello stabilire la propria "dimora abituale" ex art. 43 c.c..

L'insieme delle considerazioni svolte induce dunque a ritenere che, anche a voler prescindere dalla richiamata giurisprudenza che individua, in caso di occultamento dolo, l'*exordium praescriptionis* nella data del provvedimento di rinvio a giudizio, nella specie non possa ritenersi integrata una compiuta "scoperta" dell'illecito dannoso (mancato conseguimento della laurea e dell'abilitazione professionale, mancata iscrizione in alcun ordine dei medici, conseguenti danni per l'erario) da parte dell'Amministrazione (o della Procura erariale) in data precedente rispetto a quella del provvedimento di rinvio a giudizio, o comunque a quella della compiuta conoscenza (risalente al settembre 2012) da parte dell'Amministrazione della articolata operazione di falsificazione documentale posta in essere dal M..

Quanto poi alla peculiare prospettazione, sempre concernente l'eccezione di prescrizione, avanzata dal convenuto M., che rivendica, in ragione dell'imputazione nella forma colposa e sussidiaria, una autonoma e ordinario *exordium praescriptionis*, il collegio non può che richiamare la consolidata

giurisprudenza contabile (di recente, Sez. II centr. app. sentt. n. 60/2014, n.641 del 21.10.2013, n. 302 del 24.5.2012), secondo cui **l'occultamento doloso del danno erariale comporta il differimento del decorso del termine di prescrizione anche nei riguardi del convenuto a cui era stata ascritta una condotta meramente colposa.**

Verso detto esito interpretativo convergono numerosi argomenti ermeneutici, innanzitutto fondati sulla natura dell'obbligazione risarcitoria, comunque unitaria seppure da eseguirsi mediante modalità attuative differenziate.

D'altra parte, anche con riguardo alla peculiare modalità attuativa in esame, si è condivisibilmente osservato come *"soltanto una volta disvelata l'esistenza di un danno erariale (e dell'occultamento doloso ivi sotteso) possa concretamente evincersi e valutarsi correttamente anche l'eventuale esistenza di una condotta collaterale a quella causativa di quel medesimo danno"* (Sez. Terza App. sent. n. 60/2015).

Peraltro, la stessa natura oggettiva dei presupposti d'operatività della peculiare disciplina del termine d'esordio della prescrizione del danno erariale in caso di occultamento doloso (id est la scoperta del danno), ne impone l'applicazione a tutti i concorrenti nel fatto dannoso, indipendentemente dall'elemento soggettivo che involge la condotta realizzativa del concorso o della cooperazione (Sez. II centr. app. sentt. n. 60/2014).

In tale orizzonte ricostruttivo, si è altresì evidenziato che *"a differenza, invero, di quanto avviene nel diritto civile, dove l'effetto sospensivo è correlato all'occultamento del debito solo con riferimento al comportamento doloso del debitore (art. 2941, n. 8, c.c.), nella norma contenuta nella legge sul giudizio*

*di responsabilità patrimoniale nessuna specificazione compare sull'autore dell'occultamento, sì da potersene inferire che tale occultamento, indipendentemente dalle persone che l'abbiano concretamente realizzato, sia stato riguardato dal legislatore come fatto obiettivamente impeditivo della proposizione dell'azione di responsabilità (Sez. Terza App. sent. n. 422/2010).*

**[2]** Quanto alla condotta e al profilo soggettivo che la caratterizza, l'analisi della fattispecie impone un trattazione differenziata per ciascuno dei due convenuti.

**[2a]** Quanto al sig. M., giova innanzitutto evidenziare che la fattispecie in esame è stata già oggetto di un sentenza penale (Tribunale di Vicenza, n. 229/2013, passata in giudicato) di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p., che, oltre a dichiarare estinto per prescrizione il contestato reato di truffa per i fatti commessi prima del 2006, **ha condannato l'odierno convenuto per il medesimo reato limitatamente ai fatti commessi successivamente a detta data, nonché per il reato di cui all'art. 348 c.p. (esercizio abusivo della professione), alla pena di anni 1 e mesi 6 di reclusione e ad euro 600,00 di multa (pena sospesa).**

In tema, la giurisprudenza contabile, pur prendendo atto che, ai sensi dell'art. 445, comma 2, c.p.p, la sentenza di patteggiamento "non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi", ha affermato, con orientamento ormai consolidato (ex multis: Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale 12 luglio 2011 n. 316, Sezione terza Centrale 12.11.2011 n. 850),

che detta pronunzia assume *"particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie"* (Corte dei conti, Sez. I, 6 giugno 2003, n. 187/A) e che, pur *"priva di qualsiasi efficacia automatica in ordine ai fatti accertati"*, *"implica l'insussistenza di elementi atti a legittimare l'assoluzione dell'imputato, e pertanto ben può essere valutata dal giudice contabile unitamente agli altri elementi, in quanto presuppone il consenso dell'imputato e, quindi, un suo particolare atteggiamento psicologico che può essere valutato dal giudice al pari degli altri elementi del giudizio"* (Corte Conti, sez. I, 18 marzo 2003, n. 103/A).

Ciò in quanto, insieme al profilo volontaristico, pur costitutivo dell'istituto, il c.d. patteggiamento si caratterizza altresì per la centralità dell'intervento del giudice, con tutte le garanzie connesse alla sua terzietà, imparzialità e soggezione soltanto alla legge, comunque chiamato dall'ordinamento a verificare, per un verso, l'eventuale sussistenza di elementi che impongano nell'immediato una pronuncia favorevole all'imputato e, sotto liminare profilo, che la pena individuata su base consensuale dalle parti risponda ad obiettivi criteri di congruità rispetto sia alla disciplina legislative che alle risultanze degli atti.

Analogamente, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 31 luglio 2006 n. 17289, hanno affermato che *"È del resto pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che la sentenza penale emessa a seguito di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 c.p.p., costituisce un importante"*

**elemento di prova nel processo civile** (la richiesta di patteggiamento dell'imputato implica pur sempre il riconoscimento del fatto-reato); il Giudice, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua responsabilità non sussistente e il Giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione (cfr. le sentenze di questa Corte n. 2213 del 1 febbraio 2006 e n. 19251 del 30 settembre 2005; Cass. 5 maggio 2005, n. 9358; Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale 12 luglio 2011 n. 316, Sezione terza Centrale 12.11.2011 n. 850).

Peraltro, anche al di là della *quaestio* dell'efficacia della sentenza di patteggiamento nel processo di responsabilità amministrativa, il materiale probatorio acquisito, sia autonomamente che dal procedimento penale, rende del tutto incontrovertibile **la responsabilità dolosa del convenuto**, che, come peraltro ammesso dallo stesso interessato in sede di interrogatorio nel procedimento penale, **ha esercitato la professione di medico per ventiquattro anni nell'ambito della Azienda U.L.S.S. n. 5 Ovest Vicentino, senza essere né laureato, né specializzato, né conseguentemente abilitato e iscritto presso l'Ordine dei Medici di Vicenza, per giunta mediante falsificazione, ripetuta nel tempo, di documentazione amministrativa.**

Elemento soggettivo che, al di là delle disquisizioni dottrinarie e giurisprudenziali in ordine alla sua natura "contrattuale" ovvero "penalistica", nella specie involge *ictu oculi* (anche al di là della problematica della valenza probatoria extrapenale delle sentenze di patteggiamento), oltre all'elemento

della condotta, anche il profilo dell'evento dannoso, quantomeno nella forma del c.d. dolo eventuale (c.d. accettazione del rischio delle conseguenze pregiudizievoli), trattandosi di soggetto non laureato in medicina e chirurgia che certo non poteva in buona fede diversamente ritenere per aver sostenuto alcuni esami dei primi anni del corso di laurea.

**[2b]** Quanto al sig. M., l'Organo requirente ha in particolare contestato, quale condotta connotata da inescusabile negligenza, imprudenza ed imperizia, di aver trascurato completamente, nonostante la qualifica dirigenziale rivestita (con incarico di direttore del Dipartimento interaziendale risorse umane e relazioni sindacali dell'Azienda U.L.S.S. n. 6 e della Azienda U.L.S.S. n. 5), l'informazione contenuta nella nota dell'Ordine dei Medici di Vicenza, pervenuta nell'anno 2001 proprio su sua sollecitazione, che evidenziava la carenza dei titoli di studio e professionali del dott. M.; per giunta nonostante solo un mese prima il direttore generale della sua azienda avesse rassicurato (con nota elaborata dal convenuto) l'ufficio ispettivo della Regione sia in ordine alla "acquisizione d'ufficio" delle certificazioni relative all'albo professionale che al coinvolgimento dell'ordine dei medici che "non ha a tutt'oggi completato le operazioni di riscontro". In particolare, la Procura erariale ha sostenuto che la funzione rivestita gli imponesse l'esame a posteriori della corrispondenza pervenuta durante le ferie (almeno chiedendo ai funzionari), **tanto più con riguardo a questione delicata e di elevatissimo "pericolo" per la salute pubblica concernente falsi medici.**

In proposito, il collegio, pur ravvisando negligenza nella condotta tenuta dal dirigente, non ritiene la medesima qualificabile in termini di colpa grave, per un insieme di ragioni di ordine fattuale e giuridico.

Innanzitutto, assume nella specie rilievo la peculiare conformazione "interaziendale" dell'incarico dirigenziale affidato al M., riguardante due aziende sanitarie e dunque una considerevole mole di dipendenti e di connessi procedimenti amministrativi/negoziali.

In detto contesto operativo, l'odierno convenuto ha diligentemente trattato il procedimento di verifica, così come imponevano la qualifica e l'incarico assunto (c.d. posizione di garanzia), durante il periodo in cui è stato regolarmente presente in servizio, assicurando la predisposizione sia dell'elenco dei professionisti in servizio nei diversi plessi organizzativi delle due aziende sanitarie, ai fini della richiesta all'ordine dei medici di Vicenza, che della risposta inviata, entro i termini richiesti, all'ufficio ispettivo della Regione (seppure si tratti di corrispondenza in partenza sottoscritta dal direttore generale, direttamente sollecitato dall'ufficio ispettivo regionale).

Ma soprattutto, occorre adeguatamente valutare la circostanza che il convenuto, al momento del pervenimento in azienda (6 luglio 2001) della risposta **dell'ordine dei medici di Vicenza** contenente l'elenco dei professionisti ivi iscritti, risultava in ferie estive con decorrenza dal 2 luglio e sino al 25 luglio 2001, protratto periodo di assenza durante il quale ciascun dirigente pubblico può evidentemente fare legittimo affidamento sull'ordinario espletamento delle attività correnti da parte di altro dipendente, con particolare riguardo per il funzionario apicale in servizio nel settore, tanto più che nella specie si trattava di procedimento curato anche in prima persona dal direttore generale (destinatario primo della missiva dell'ordine dei medici).

Nel descritto contesto organizzativo, se costituisce indubbiamente negligenza il non avere "ripreso le fila" di un procedimento non definitivamente chiuso

mediante la lettura "a posteriori" della corrispondenza *medio tempore* pervenuta, occorre, ad avviso del collegio, conferire adeguato rilievo alla circostanza che si trattava di un periodo prolungato (e costituzionalmente riconosciuto) di assenza dal servizio, alla sussistenza di personale ben in grado di effettuare un mero riscontro incrociato (tra quelli indicati nella richiesta e quelli contenuti nella risposta dell'ordine dei medici) dei nominativi dei dipendenti con riferimento ad un procedimento peraltro direttamente all'attenzione del direttore generale (che anch'esso, così come il direttore amministrativo, agevolmente avrebbe potuto effettuare direttamente il riscontro), nonché al fatto che successivamente al rientro non risultano indirizzate al M. ulteriori sollecitazioni in merito.

In proposito, e sul terreno più strettamente giuridico, occorre richiamare la consolidata giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sez. II appello, sent. n. 643/2014), del Consiglio di Stato (ex multis: sentenza n. 1320 del 2013) e della Corte di cassazione (ex aliis: sentenza n. 16237/2013), che ha ormai da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che penalistica, ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per la condotta antidoverosa che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta.

Nel contempo, occorre, secondo detta concezione normativa, avere altresì a riferimento soggettivo della valutazione le caratteristiche dell'agente - soggetto

attivo, assumendo tuttavia a riferimento, più che il tradizionale e astratto riferimento al *bonus pater familias*, il parametro dell'omo *eiusdem professionis et condicionis*, ovvero dell'uomo che svolge paradigmaticamente una determinata attività, con conseguente assunzione di determinate responsabilità nell'ambito della comunità di riferimento.

Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, del riscontro di una colpa grave (*quae dolo equiparatur*), occorre evidentemente verificare, secondo un giudizio prognostico condotto *ex ante* ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare cui ci si doveva attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto altresì riguardo (dato che nella specie assume peculiare rilievo) alle circostanze del caso concreto oltre che al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa).

Peraltro, nella specie l'Organo requirente contesta sostanzialmente un illecito gravemente colposo a condotta omissiva, condivisibilmente configurando una specifica "posizione di garanzia" in capo al dirigente.

Tuttavia, in proposito il collegio osserva, con riguardo al caso concreto, come la dosimetria del grado di colpa debba adeguatamente tener conto, innanzitutto e per un verso, del subentro *pro tempore* di una ulteriore e succedanea "posizione di garanzia" (di fonte legale/amministrativa) in capo al funzionario apicale del servizio (che poteva vantare n. 1 collaboratore esperto e n.8 collaboratori amministrativi) fisiologicamente chiamato a "sostituire" (in senso lato) il convenuto durante le ferie, non potendosi neppure immaginare un "congelamento" della posta in arrivo (e dei relativi procedimenti)

riguardante tutto il personale di due aziende sanitarie per oltre 20 giorni; profilo che evidentemente non elide l'elemento della colpa del M., ma che nel contempo non può ritenersi inconferente (insieme al dato dell'attenzione diretto della pratica da parte del direttore generale) ai fini dell'attività di graduazione della colpevolezza nell'illecito omissivo.

Nel contempo, assume nella specie rilievo, sempre ai fini della graduazione della colpa, il correlato ordinario affidamento, riposto dal M. come da qualsivoglia dirigente che si assenta per le ferie estive, sulla diligente condotta dei colleghi, ovvero nella correttezza dell'operato di chi lo ha sostituito oltre che dello stesso direttore generale (specificamente interpellato dall'ufficio ispettivo della regione e che sottoscritto la lettera di risposta), tanto più in assenza, da parte di costoro (anzi in senso assoluto), di sollecitazioni successive al suo rientro in servizio ed in un contesto lavorativo quale quello descritto.

Pertanto, il collegio ritiene che il sig. Masen. debba esser tenuto esente da responsabilità amministrativa, con riferimento ai fatti illeciti ascritti, in ragione del difetto di gravità della colpa.

**[3]** Indipendentemente dai diversi riferimenti teorici relativi al nesso eziologico, appare evidente come dalla descritta condotta dolosa del M. sia derivato un considerevole danno per l'erario, che l'Organo requirente ha quantificato in euro 2.113.606,06.

Quanto all'eccezione, avanzata dal M., relativa al concorso di concause sopravvenute, individuate nelle omissioni di controllo perpetrate nell'azienda sanitaria (quella del Masen. sarebbe, in tesi, dolosa) sui titoli di studio e

professionali prodotti, deve innanzitutto escludersi che le medesime assumano un ruolo interruttivo rispetto alla seriazione causale generata dalla produzione di documentazione falsa e dalla successiva perpetuazione della professione medica pur in assenza dei necessari titoli di studio e professionali.

In proposito, pare appena il caso di richiamare il principio generale, in materia di causalità, previsto dall'articolo 41, comma 2, c.p. (pacificamente applicabile anche in campo civilistico), a norma del quale escludono il rapporto di causalità esclusivamente le concause che "siano state da sole sufficienti a determinare l'evento" dannoso, nella specie per contro evidentemente riconducibile pervasivamente e indefettibilmente alla perpetuazione contra ius del servizio da parte del Marchesini.

Quanto alla differente prospettazione funzionale a riconoscere alle indicate (in tesi) concause un ruolo meramente allocativo/distributivo nella ripartizione del danno tra le diverse (in tesi) condotte causalmente concorrenti, anche a voler prescindere dalle riserve avanzate dalla dottrina sulla stessa configurabilità di un concorso causale omissivo in illecito penale commissivo altrui, il collegio osserva, per un verso, che, come già evidenziato e peraltro prospettato dallo stesso Pubblico Ministero, non si riscontrano evidenze probatorie utili a configurare una responsabilità concorrente a titolo di dolo nei riguardi del sig. Masen., nonché, sotto altro profilo, che, per pacifica giurisprudenza contabile (per tutte, C. Conti, SS.RR., sent. n. 29/1997), in ipotesi di concorso generativo di danno erariale tra condotte dolose e meramente colpose, l'eventuale sussistenza (peraltro nella specie non ravvisabile) di una corresponsabilità per colpa ha natura meramente sussidiaria (con beneficium excussionis) e dunque non incide necessariamente sul quantum imputabile a titolo di dolo.

**[4]** Relativamente alla quantificazione del danno erariale, l'Organo requirente ha ritenuto, sulla base di un computo trasmesso dall'Amministrazione, di chiedere la condanna del M. al risarcimento di euro 2.113.606,06, pari al costo totale sostenuto dall'Azienda sanitaria a fronte della attività resa dal convenuto dall'anno 1989 all'anno 2012.

In proposito, la difesa del M., oltre a domandare l'applicazione del potere riduttivo, ha chiesto la rideterminazione del danno in ragione della valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione pubblica e dalla comunità amministrata, con particolare riguardo per le prestazioni di lavoro rese per tutto il periodo contestato, positivamente deliberate dall'azienda (si è prodotta in giudizio la valutazione relativa al 2006).

In dettaglio, il convenuto invoca l'applicazione del disposto dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge n.20/1994 (come modificata dal D.L. 543/1996 conv. in L. 639/1996), norma che, codificando con riguardo al settore della responsabilità amministrativa l'istituto civilistico-pretorio della *compensatio lucri cum damno*, prevede che il giudice contabile debba tener conto dei "vantaggi comunque conseguiti" sia dall'amministrazione di appartenenza e dalla comunità amministrata che "*da altre amministrazioni*", come da integrazione al testo della suddetta norma introdotta dall'articolo 17, comma 30 quater, del d.l. n. 78/2009, come modificato dalla legge di conversione n. 102/2009.

Peraltro, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza contabile, il riconoscimento giudiziale della *compensatio* risulta subordinato al riscontro

della sussistenza di rigorosi presupposti, sostanzialmente in linea con quelli richiesti dall'istituto civilistico e conformati al contesto pubblicistico di riferimento, ovvero: l'effettività del vantaggio, la identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'utilitas e la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria (*ex multis: Sez. I Centr. App., sent. n. 261 del 12.09.2001; Sez. II Centr. App.; SS.RR., sent. n. 5 del 24.01.1997; Cass. SS. UU., sent. n. 5 del 1997*).

Sul terreno processuale, la giurisprudenza contabile ha altresì chiarito che i "Vantaggi" conseguiti costituiscono fatti, da accertare con criterio *ex post*, il cui onere probatorio, nell'an e nel quantum (pur potendo il giudice, per quest'ultimo aspetto, far uso del potere equitativo arg ex artt. 1226 c.c.), incombe sul convenuto in base al tradizionale riparto previsto dall'art. 2697, co. 1, c.c., traducendosi in un'eccezione in senso proprio relativa a fatto di natura modificativa del diritto risarcitorio azionato in giudizio.

Con riguardo peraltro al caso di specie, il Collegio ritiene di dover aderire all'orientamento del tutto prevalente della giurisprudenza contabile (in particolare, Sez. Appello Sicilia, sent. n. 243/2012 e pronunzie ivi richiamate), che, coerentemente con la combinazione di elementi risarcitori e sanzionatori propria della responsabilità amministrativa, ha ormai da tempo affermato che la prestazione resa in via di fatto ed in assenza dei necessari titoli di studio e abilitativi determina danno erariale e non certo utilità per l'ente pubblico. Affermazione peraltro di

palmare evidenza in relazione ad un soggetto che, pur non essendo laureato in medicina, ha ritenuto di potere esercitare l'attività di dirigente medico nell'ambito di un'azienda sanitaria, in tal modo generando, piuttosto che le rivendicate utilità collettive o aziendali, una surreale e perdurante situazione di detrimento organizzativo e funzionale, con grave esposizione a rischio per i fruitori del servizio.

Né tanto meno può plausibilmente addivenirsi ad una riduzione del quantum contestato in ragione dell'operatività dell'istituto di cui all'articolo 2126 c.c., innanzitutto in quanto il rapporto in questione è sorto in regime pubblicistico e non secondo la disciplina di diritto comune (*rectius*: pubblico privatizzato).

D'altra parte, come la già richiamata giurisprudenza contabile ha chiarito, il principio della temporanea efficacia del contratto di lavoro radicalmente invalido (e tuttavia) portato ad esecuzione rinviene un'eccezione testuale, ai sensi del richiamato articolo 2126 c.c., proprio con riguardo all'ipotesi di negozio nullo per illiceità dell'oggetto o della causa, ovvero allorquando il contenuto ovvero il profilo funzionale (da intendersi in concreto) del contratto si riveli "contrario a norme imperative, all'ordine pubblico od al buon costume" (art. 1343 c.c.).

Orbene, appare di tutta evidenza come la manifesta violazione della normativa sui titoli di studio e sui titoli abilitativi necessari all'esercizio della professione medica, per giunta presidiata da tutela

penale e perpetrata mediante attività di falsificazione ed impiego fraudolento di documentazione amministrativa, abbia nel contempo leso sia norme imperative che principi di c.d. ordine pubblico (cosiddetti "di protezione"), cui la norma civilistica testè richiamata fa espresso riferimento (cfr. Sez. appello Sicilia, sentenze: n.154 del 2006; nn. 127 e 234 del 2010; n.127 del 2011).

Infine, sempre relativamente alla quantificazione del danno, il collegio non può che rilevare come la qualificazione giuridica della condotta imputabile al convenuto in termini di dolo (art. 1, co. 1, L. n. 20/1994 e s.m. e i.) escluda, per giurisprudenza pacifica (da ultimo, sez. appello Sicilia, sent. n. 53/2014), l'esercizio del potere riduttivo riservato dalla legge alla Corte dei conti (art. 52 del R.D. n. 1214/1934, art. 83 del R.D. n. 2440/1923, art. 19 T.U. n. 3/1957 e art. 1, comma 1 bis, L. n. 20/1994).

**[5]** Ai sensi dell'art. 686 del codice di procedura civile, il sequestro conservativo su crediti (art. 678 c.p.c.), disposto *ante causam* nei confronti del sig. Marchesini si converte in pignoramento nei limiti dell'importo complessivo della condanna.

**[6]** Il regolamento delle spese di giudizio, liquidate nei termini indicati nel dispositivo, segue il principio della soccombenza (art. 91 c.p.c.).

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando:

1. condanna il sig. M. Alessandro Maria al pagamento in favore dell'U.L.S.S. n. 5 Ovest Vicentino della somma di euro 2.113.606,06. Sulle somme dianzi indicate è, altresì, dovuta la rivalutazione monetaria, da calcolarsi a decorrere dalle singole mensilità stipendiali e sino al deposito della presente sentenza, e gli interessi di legge da tale ultima data al soddisfo. Le spese di giudizio, che seguono la soccombenza, si liquidano in complessivi **€ 4.810,04** (euro quattromilaottocentodieci/04 centesimi).
2. proscioglie il convenuto sig. Masen. Riccardo dagli addebiti ascritti per assenza di gravità della colpa. Liquidata in favore dei difensori dello stesso l'ammontare onnicomprensivo del compenso di **euro 5.300,00**, da porre a carico dell'ULSS n. 5.
3. Il disposto sequestro conservativo è convertito in pignoramento nei limiti dell'importo complessivo del danno da risarcire.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio, all'esito della pubblica udienza del 13 maggio 2015.

Il Giudice Estensore

F.to (Dott. Natale Longo)

Presidente

F.to (Dott. Guido Carlino)

Depositata in Segreteria il 22/06/2015

Il Funzionario Preposto

F.to Nadia Tonolo

