



Corte dei Conti – Sez. Giur. Lazio; sent. n. 1600 del 15.11.2011

ABUSI SESSUALI COMMESSI DAL DIRIGENTE MEDICO IN SERVIZIO: VI È ANCHE DANNO ALL'IMMAGINE DELLA ASL

Omissis

RITENUTO IN FATTO

L'atto di introduzione del presente giudizio deduce la sussistenza di danno erariale per effetto del pregiudizio all'immagine per l'ASL di Y. e per l'ASL Z. di Roma.

Rileva la procedente Procura che:

- con nota del 26.10.2007 l'AUSL di Y. comunicava all'Ufficio del P.M. presso questa Corte che il dott. X. X., già dirigente medico presso il p.o. "S. W. De W." di Y. era stato condannato per abusi sessuali a danno delle sue pazienti;
- con sentenza n. 92/05 del 12.1.2005 il Tribunale di Roma, emessa ai sensi dell'art. 442 c.p.p., affermava la responsabilità penale del predetto sanitario per abusi sessuali, attuati in costanza di rapporto di servizio prima con il p.o. "De W." di Y. e con l'ASL Z. poi, condannandolo al risarcimento del danno alla parte civile (rinviando la determinazione del danno a separato giudizio);
- la condanna veniva confermata dalla sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 2236/2007 e dalla Corte di Cassazione, con sentenza del 5.3.2008;
- la sentenza di condanna dell'X. fa stato nel presente giudizio ai sensi dell'art. 651 c.p.p., circa la sussistenza dei fatti, della loro illiceità penale;
- dalle condotte perpetrate dal medesimo è derivato un danno all'immagine per l'ASL di Y. e per l'ASL Z. di Roma che deve essere liquidato dalla Corte dei conti.

Nei confronti del dott. X. X. è stato quindi emesso l'invito di cui all'art. 5 del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella L. 14.1.1994, n. 19.

L'intimato ha controdedotto con atto del 15.10.2008, rilevando, in sostanza, la non rispondenza dei fatti ascritti alla realtà.

E' stato quindi emesso in data 13.1.2009 atto di citazione (ritualmente notificato) nei confronti del dott. X., con richiesta di condanna al pagamento a favore dell'Erario (con rivalutazione monetaria e interessi) del complessivo importo di € 440.000,00.

Il danno erariale è stato quantificato, in via equitativa, ex art. 1226 c.c., tenendo conto della particolare gravità della condotta illecita, della pluralità e continuità degli episodi criminosi commessi dall'X., della posizione ricoperta dal medesimo all'interno delle strutture sanitarie, nonché del risalto che detti fatti illeciti hanno avuto in generale nell'opinione pubblica e, in particolare, nell'ambiente sanitario

Sussistendo tutti gli elementi per affermarne la responsabilità, la procedente Procura ha invocato la sentenza n. 272 in data 13.7.2007 della Corte Costituzionale.

In data 17.11.2009 si è costituito in giudizio il convenuto, rilevando:

- che nessun danno d'immagine può essere attribuito per il comportamento tenuto presso la ASL Z.;
- che gli "atti sessuali" imputati consistono nell'aver scattato fotografie presso il domicilio di tale signora KW. (che aveva formulato espresso invito in relazione alla specializzazione dell'X.);
- l'erroneità delle sentenze penali.

Con Ordinanza n. 90/2010 questo Giudicante ha disposto la sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia (in merito a questione del tutto analoga), da parte della Corte Costituzionale.

All'odierna udienza, assente il convenuto, il rappresentante del P.M. si è riportato ai propri atti scritti chiedendo l'integrale condanna del sig. X.; in tale contesto, ha sottolineato che:

- il medesimo è stato condannato con sentenza passata in giudicato;
- il Giudice penale, nel pronunciarsi per i fatti a carico del convenuto, ha sancito la sussistenza di danno all'immagine della P.A., il cui ristoro è demandato ad altra sede;
- l'X. non ha in alcun tempo formulato alcuna istanza di nullità in relazione al procedimento innanzi a questa Corte;
- questa Sezione giurisdizionale non può rilevare d'ufficio che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti del convenuto non riguarda i delitti contro la P.A. previsti nel Capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, per cui, in assenza di specifica eccezione sollevata dalla parte interessata, il Collegio ha piena cognizione del merito del giudizio.

- la non valutazione (in questa sede) dell'accertato danno all'immagine della P.A. comporta la sostanziale irrisarcibilità dell'intervenuto pregiudizio erariale, con le conseguenze che ne discendono in relazione all'incostituzionalità della norma di riferimento (art. 17, c. 30-ter, del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 102/2009, come modificato dall'art. 1, c. 1, lettera c), n. 1, del D.L. n. 103/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 141/2009).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Deve essere in primo luogo vagliata l'ammissibilità e/o procedibilità dell'azione di responsabilità per danni all'immagine alla P.A., non essendo i fatti penalmente accertati riconducibili ai reati previsti dall'art. 7 della L. 97/2001, ai sensi dell'art.



17, c. 30-ter del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 102/2009, come modificato dall'art. 1, c. 1, lettera c), n. 1, del D.L. n. 103/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 141/2009.

Dispone il predetto art. 17, comma 30-ter, che "Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e' sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e' nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta".

Secondo il richiamato art. 7 della L. n. 97/2001 "la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 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", soggiungendo che "resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

In tale contesto normativo la Corte Costituzionale, con sentenza n. 355 dell'1 – 15.12.2010, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto del D.L. n. 78/2009.

Il Giudice delle Leggi ha rilevato che il Legislatore ha teso a "circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa"; in questo quadro, la precettività della predetta disposizione (dell'art. 17) deve essere "univocamente interpretata" nel senso che "al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria".

Il Giudicante costituzionale ha chiarito che "nel caso in esame il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti", e che "la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole" avendo il Legislatore ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, che "soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico".

In sostanza, "la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame", e pertanto "la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti".

L'art. 17, c. 30-ter del D.L. n. 78/2009 ha quindi limitato l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine da parte delle Procure regionali della Corte dei Conti alle fattispecie esplicitamente indicate dall'art. 7 della L. n. 97/2001, ovvero ai delitti contro la P.A. previsti dal capo 1 del titolo II del libro II del codice penale, e, di conseguenza, ha sostanzialmente ridotto l'ambito di cognizione del giudice contabile sul danno in argomento, limitandolo alle sole fattispecie come sopra individuate.

Nel caso di specie risulta che:

1 - a carico del convenuto sig. X. è intervenuto un definitivo accertamento, con sentenza irrevocabile di condanna penale, al di fuori del contesto recato dal combinato disposto degli artt. 3 e 7 della L. n. 97/2001 (il predetto è stato condannato per abusi sessuali);

2 - il medesimo, ritualmente evocato in giudizio innanzi a questa Corte, non ha in alcun tempo interposto alcuna eccezione in rito, con specifico riferimento al mentovato art. 17, c. 30-ter del D.L. n. 78/2009.

Giova rammentare che le Sezioni Riunite di questa Corte hanno evidenziato (cfr. sent. 13/QM/2011) che "l'art.17 accomuna in un'unica sanzione di nullità fattispecie eterogenee, la prima riferibile all' individuazione delle fattispecie risarcibili (danno all'immagine), la seconda riferibile al potere requirente del P.M...; la disposizione in esame non introduce delle mere sanzioni processuali, limitando ab externo l'azione ed il processo di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, bensì conferma ab interno il potere di azione del P.M., delimitandone l'ambito sotto il profilo sostanziale, ovvero stabilendo entro quali limiti sussista il diritto al risarcimento del danno all'immagine..."

Rilevano altresì le Sezioni nomofilattiche di questa Corte (sent. 13/2011, cit.) che "l'ultimo periodo del comma 30-ter dell'art.17, nella sua seconda parte, introduce una speciale disciplina processuale per azionare la nullità in questione, con una disposizione lacunosa, ma che fissa alcuni punti fermi per la ricostruzione dell'istituto: a) la nullità prevista



dall'art.17 "può" essere fatta valere "in ogni momento"; b) da "chiunque vi abbia interesse"; c) dinanzi alla "competente Sezione giurisdizionale", d) che "decide" nel "termine perentorio" di trenta giorni."

"Sulla base di queste disposizioni, possono affermarsi i seguenti principi...; in primo luogo, la nullità può essere fatta valere "in ogni momento", e quindi sia prima che dopo l'esercizio dell'azione di responsabilità"; la disciplina in esame "si riferisce alla nullità degli atti, non al momento in cui essa può essere rilevata, in quanto l'art.17 dispone "Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento ... "; una diversa interpretazione avrebbe potuto essere giustificata solo da una diversa formulazione della norma, che avesse congiunto la salvezza delle sentenze "anche non definitive" al "momento" di rilevazione della nullità... E' evidente che, se il giudizio di responsabilità non è ancora iniziato, la nullità deve necessariamente essere fatta valere in via di azione: in tal caso, il comma 30-ter in esame implica la possibilità di proporre un'azione autonoma dal giudizio di merito, con la quale si instaura un procedimento sulla sola nullità (con particolari caratteristiche). Se, invece, il giudizio di responsabilità è già iniziato, in astratto la nullità in esame può essere fatta valere o depositando un'istanza tesa solo a far dichiarare la nullità in questione, o depositando una memoria di costituzione in detto giudizio, nella quale il convenuto prende posizione non solo sulla nullità, ma su tutti i fatti posti a fondamento della domanda risarcitoria, fornendo mezzi di prova, formulando eccezioni in senso stretto e precisando le conclusioni (ai sensi dell'art.167 c.p.c.); nell'ipotesi di giudizio di responsabilità non ancora iniziato — l'art. 17, comma 30-ter, prevede necessariamente un'azione di nullità autonoma dal merito; poiché la disposizione consente altresì di far valere tale nullità "in ogni momento", senza alcun limite temporale, se ne desume che tale articolo disciplina un'azione autonoma relativa alla sola nullità, che può essere proposta anche a giudizio di responsabilità già iniziato."

Al convenuto è quindi dato di eccepire la nullità "in ogni momento" con l'azione autonoma prevista dall'art.17, comma 30-ter, anche a giudizio di responsabilità già intrapreso, ferma restando la sua facoltà di costituirsi in tale giudizio successivamente, con una memoria completa ed articolata, depositabile fino a venti giorni prima dell'udienza, ai sensi dell'art. 166 c.p.c..

Il soggetto interessato può agire immediatamente per fare dichiarare la nullità in via autonoma, senza essere costretto ad articolare tutte le sue difese costituendosi nel giudizio di responsabilità; il medesimo può altresì optare di far valere la nullità con eccezione contenuta nella comparsa di costituzione, depositata nel giudizio di responsabilità già intrapreso, nel termine ordinario.

In conclusione, la situazione soggettiva in questione può essere tutelata sia in via di azione sia in via di eccezione: la questione di nullità può essere sollevata sia con azione autonoma, con le regole per essa dettate dall'art.17, comma 30-ter, ovvero in ogni momento (sia prima che dopo l'inizio del giudizio di responsabilità) dinanzi alla Sezione competente che decide in trenta giorni, sempre che vi sia un interesse significativo alla decisione immediata, sia in via di eccezione, nella comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di responsabilità, ma in tal caso seguendo le regole ordinarie di tale giudizio.

Con itinerari argomentativi da cui questo Giudicante non ritiene di discostarsi le Sezioni Riunite (sent. 13/2011, cit.) chiariscono che " — sebbene la nullità in questione possa essere rilevata da "chiunque" ne abbia interesse — essa non può essere rilevata di ufficio dal giudice, perché quest'ultimo, per definizione, non può avere interesse nella causa (ex art.111 Cost.), e perché la norma individua come condizione della nullità un'iniziativa di un soggetto interessato dinanzi alla sezione, senza alcun riferimento ad iniziative officiose. Nemmeno, del resto, può affermarsi che la proponibilità della nullità da parte di "chiunque" ne abbia interesse ne implichi la rilevabilità di ufficio, in quanto le due nozioni sono concettualmente distinte (come dimostra l'espressa previsione dell'art.1421 cod. civ.) ed il confronto tra l'art.17 in esame (che prevede solo l'iniziativa di parte) e l'art.1421 cod. civ. (che prevede l'iniziativa di parte e il rilievo di ufficio) conferma che l'intento del legislatore è quello di legare il rilievo della nullità in questione ad un'iniziativa di parte, soprattutto ove si consideri che la nullità in esame ha natura non solo endoprocessuale ma anche "sostanziale" in senso lato."

Nella fattispecie l'omessa eccezione di nullità (da parte del convenuto) ai sensi del più volte citato art. 17, c. 30-ter, produce l'effetto di radicare innanzi a questa Corte il giudizio di merito per la quantificazione e la qualificazione del dedotto danno erariale, consistente nella lesione dell'immagine della P.A. (con particolare riferimento all'Amministrazione sanitaria – presidio ospedaliero "S. W. De W." di Y.; ASL Z.).

Ritiene il Collegio, in questo contesto, che sussistano tutti gli elementi per l'affermazione della responsabilità del convenuto, la cui correlativa responsabilità penale, per i medesimi fatti oggetto del presente giudizio, è stata definitivamente accertata con sentenza della Corte di Cassazione, per gli effetti di cui agli artt. 651 e 654 c.p.p. (Corte dei Conti, sez. I, sent. n. 335/2002 e n. 211/2002).

In tal senso la pronuncia irrevocabile di condanna resa nel giudizio penale a seguito di dibattimento in ordine ai medesimi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa ha efficacia di giudicato in quest'ultimo giudizio quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso, venendo così preclusa al giudice contabile ogni diversa assunzione che venga a collidere con i presupposti logico-giuridici, espliciti o impliciti, le risultanze e le affermazioni conclusionali della pronuncia penale in ordine ai fatti vincolanti.

Per quanto afferisce al danno all'immagine, ipotizzato nell'atto di citazione, reputa il Giudicante, che il comportamento in concreto addebitato al convenuto sia stato idoneo, in relazione alla gravità dello stesso, a ledere l'immagine delle Amministrazioni sanitarie di appartenenza.



Giova rammentare che la Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che se la persona giuridica non può subire dolori, turbamenti od altre similari alterazioni, è tuttavia portatrice dei diritti immateriali della personalità, ove compatibili con l'assenza della fisicità, e quindi dei diritti all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine ed alla reputazione (Cass. civ., sez. I, sent. n. 15233/2002; Cass. civ. SS.UU., sent. n. 17674/2003).

Sulla scia del descritto orientamento la Corte dei conti ha costantemente affermato la possibilità che anche la persona giuridica pubblica, per effetto del comportamento genericamente illegittimo o illecito tenuto da un amministratore o da un pubblico dipendente, possa subire una lesione, rientrante nella categoria del c.d. "danno esistenziale", inteso come lesione di interessi costituzionalmente garantiti inerenti la persona, sia fisica che giuridica.

La giurisprudenza (cfr. Sez. II App., sent. n. 250/2009) ha rilevato che il danno alla immagine deve essere sempre provato, non potendo derivare automaticamente dal riconoscimento della illiceità del comportamento, cosicché ai fini risarcitori o riparatori la potenzialità dannosa della condotta va saggiata nei singoli casi. Assumono rilievo in relazione all'an ed al quantum del danno all'immagine i seguenti elementi: l'attività dell'ente, organo, ufficio dell'autore del danno; la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, che assume maggior gravità in caso di posizione di vertice; la sporadicità o la continuità o la reiterazione dei comportamenti illeciti; la necessità o meno di interventi sostitutivi o riparatori dell'attività illecitamente tenuta (Sez. I App., sent. n. 49/2004, Sez. II App., n. 27/2004).

Il Collegio è chiamato, in definitiva, attraverso il suo equo apprezzamento, a fornire una valutazione della riparazione del danno che non assume valore di equivalenza alla lesione dell'interesse colpito, ma che si configura - sul piano del giudizio equitativo di cui al citato art. 1226 c.c. - come un "corrispettivo non soltanto di carattere riparatorio dell'immagine lesa", che tiene conto di tutte le circostanze del caso particolare, atte a qualificare il quantum individuato secondo equità.

Il pregiudizio erariale in questione è risarcibile a prescindere dall'effettuazione di spese di ripristino dei beni immateriali lesi; "nella quantificazione del danno all'immagine arrecato con i fatti contestati occorre fare riferimento al criterio equitativo ex art.1226 c.c., basato sui seguenti parametri: la diffusività dell'episodio nella collettività, la gravità oggettiva del fatto (rilevabile dalle circostanze del fatto, dalla eventuale reiterazione dello stesso, dall'entità dell'arricchimento e, quindi, dall'entità della tangente percepita), la qualifica dei soggetti agenti e il loro ruolo nell'organizzazione amministrativa" (Sez. Lazio, sent. n. 1079/2009).

Nella fattispecie, la condotta del convenuto, per la gravità dei reati commessi (abusi sessuali) ha inequivocabilmente determinato, anche in considerazione del tipo di attività da lui svolta, una minore credibilità e prestigio per la P.A. ed una diminuzione di potenzialità della sua capacità operativa, ingenerando altresì nei cittadini la convinzione di una distorta organizzazione dei pubblici poteri.

Risulta dimostrato da parte attrice, nel contesto, il grave ritorno negativo d'immagine per l'Amministrazione sanitaria, in quanto gli abusi sessuali perpetrati dal convenuto (definito dai media e in particolare dalla stampa come "medico-stupratore") ingenerano, nell'opinione pubblica, l'idea di una dubbia moralità, sfociante in una offensiva dissolutezza, dei medici ospedalieri, il cui operato dovrebbe per converso essere ispirato a criteri di serietà, fedeltà ed efficienza.

Ne consegue che la somma da porre a carico del convenuto, in relazione alla grave lesione del prestigio dell'Amministrazione sanitaria, in adesione alla richiesta attrice, è di € 440.000,00, da ripartire come segue:

- € 220.000,00 in favore del presidio ospedaliero "S. W. De W." di Y.;

- € 220.000,00 in favore dell'ASL Roma C di Roma.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

Il convenuto sig. X. X. al pagamento a favore dell'Erario (secondo i criteri di cui in parte motiva) della somma di € 440.000,00 (quattrocentoquarantamila/00), comprensiva della rivalutazione monetaria, con interessi legali da computare dalla data di pubblicazione della sentenza fino al soddisfo.

Condanna altresì il convenuto al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in € 347,91 (trecentoquarantasette/91).

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 20.10.2011

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Marcovalerio Pozzato

F.to dott. Ivan De Musso

Publicato nei modi di legge mediante deposito in Segreteria il 15/11/2011.

P. IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to Dott. Luigi DE MAIO