

# CORTE DEI CONTI – SENTENZA N. 209/2008

## Danno erariale

Sentenza n. 209/2008 del 21 marzo 2008 -  
Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia -

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONE LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Dr. Giuseppe Nicoletti Presidente

Dr. Donato Fino Componente

Dr. Massimiliano Atelli Componente relatore

ha pronunciato la seguente

### sentenza

nel giudizio iscritto al n. 24300 del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

- 1) M.F., nato a omissis e residente a omissis,
- 2) A.A., nato ad omissis e residente a omissis

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione depositata in data 15.7.2007, la Procura attrice ha esercitato l'azione erariale nei confronti dei professori M.F. e A.A., instando per la loro condanna al pagamento, in favore dell'amministrazione scolastica, delle somme di: € 58.261,83 + € 65.938,76 = € 124.200,59, da addebitarsi al professor M.F.; € 16.484,69, da addebitarsi al professor A.A., oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

Le condotte contestate, nel caso del convenuto F., titolare dell'insegnamento di Economia Aziendale (quindi, di una delle materie fondamentali di indirizzo) in un Istituto tecnico commerciale di omissis, consistono ad avviso della Procura in comportamenti connotati da colpa gravissima, ai limiti del dolo in quanto pervicacemente reiterati per più anni, in spregio, persino, alle sanzioni che, via via venivano comminate ed in palese, reiterata dolosa violazione dei doveri che la funzione docente imponeva, sì da cagionare un danno patrimoniale da disservizio, correlato al danno derivato dal gravemente compromesso, se non addirittura mancato rag-

giungimento, della finalità istituzionale (un livello minimo di preparazione dei ragazzi; la considerazione della scuola come luogo di trasmissione di valori e di norme di vita) a cagione del suo prolungato comportamento antigiuridico.

Quanto al convenuto A., la Procura gli contestava non soltanto la mancata esplicitazione, nella relazione redatta all'esito dell'ispezione, della valenza sistematica del quadro comportamentale complessivo riferibile al F., ma anche la incongruità della misura di cui aveva proposto l'applicazione nei confronti del F. medesimo, in rapporto alla quantità e alla qualità delle condotte rilevate. In tal modo, secondo l'organo requirente, egli avrebbe indotto in errore il Consiglio di disciplina per il personale docente della Scuola superiore, al quale la relazione ispettiva è stata inoltrata per il prescritto vincolante parere. In particolare, con riguardo al convenuto F., la Procura ritiene riscontrati a suo carico: - un numero elevatissimo di assenze dal servizio e la loro collocazione strategica, soprattutto, in determinati periodi dell'anno scolastico (in particolare, in occasione di c.d. ponti, feste comandate ovvero impegni istituzionali di particolare onerosità); - le gravi difficoltà e carenze di apprendimento lamentate dagli studenti, e confermate dalle valutazioni insufficienti riportate da intere classi, a cagione dell'inadeguato impegno del docente, anche sul piano didattico. Segnatamente negli anni scolastici 2002-2003 e 2003-2004, il convenuto avrebbe accumulato un totale di assenze corrispondente, rispettivamente, al 71,5% e al 59,8% dell'orario di servizio nelle classi a lui assegnate. Nell'anno scolastico 2004-2005, infine, pur facendo registrare una più bassa percentuale di assenze, le avrebbe ad avviso della Procura programmate per periodi tali da vincolare il Capo d'Istituto a non procedere alla nomina di un supplente, con il risultato di una grave improduttività dovuta a una conduzione didattica discontinua.

Ad avviso della Procura attrice, il danno derivante dai comportamenti contestati concretizzerebbe, per un verso, un'ipotesi di danno da disservizio. Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, il tratto caratteristico di tale forma di danno patrimoniale sarebbe dato dall'effetto dannoso causato all'organizzazione ed allo svolgimento dell'attività amministrativa, con una minore produttività dei fattori economici e produttivi profusi dal bilancio della stessa amministrazione pubblica.

Consisterebbe, quindi, nel mancato conseguimento dell'obiettivo di legalità, efficienza, efficacia, economicità e produttività dell'azione di una pubblica amministrazione, causato da soggetti facenti parte della sua complessiva struttura ed in essa organicamente ricompresi, i quali, con la propria condotta omissiva o commissiva, connotata da dolo o colpa grave, abbiano inciso negativamente sul funzionamento del servizio apprestato. In tal senso, ricordava l'organo requirente, è stato affermato (cfr. Corte dei conti Sez. Piemonte, sent. n. 138 del 12 giugno 2006) che occorre, in linea sistematica, distinguere l'ipotesi della mancata resa del servizio da quella concernente la qualità del servizio reso. In particolare, la mancata resa del servizio, configurerebbe di per sé un danno manifestantesi nei costi generali sopportati dalla pubblica amministrazione per sopperirvi e nell'alterazione del rapporto sinallagmatico tra resa dell'attività

lavorativa ed attribuzione dello stipendio. Peraltro, potrebbe concretizzare disservizio anche la "qualità" del servizio prestato, ove si tratti di attività consistente nell'attuazione di pubbliche funzioni.

Ad accomunare le due ipotesi appena tratteggiate sarebbe l'evento lesivo ingiusto prodotto nella sfera patrimoniale del soggetto danneggiato. Infatti, secondo la prospettazione accusatoria, come non si potrebbe dubitare dell'esistenza di un danno per l'amministrazione nel caso di mancata prestazione dell'attività lavorativa a seguito dell'alterato equilibrio del sinallagma che regola il contratto di servizio con l'amministrazione, così non potrebbe dubitarsi dell'esistenza di analoghi, se non maggiori, danni in caso di prestazioni lavorative rese nell'ambito di esercizio distorto del servizio, cui non corrisponde la soddisfazione di alcuna finalità di pubblico interesse. Simili prestazioni, "qualitativamente non rispondenti", si inserirebbero in altri termini nel particolare modello organizzativo dell'amministrazione pubblica, incidendo negativamente sul generale funzionamento del servizio e sulla sua qualità, e quindi creando un indubbio disservizio. Siffatta posta di danno, per l'organo requirente, andrebbe addebitata al convenuto F. per il complessivo importo di €. 58.261,83.

Per altro verso, secondo la Procura attrice, dai descritti comportamenti sarebbe derivata una seconda componente di danno, questa volta diretto, non potendosi non considerare e non effettuare valutazioni della vicenda, anche in termini di emolumenti percepiti e non giustificati, tenuto conto, non soltanto della antiggiuridicità dei menzionati comportamenti, ma anche della loro sostanziale inutilità, che inducono a ravvisare una parziale interruzione del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione. Elemento di danno, questo, che, tenuto conto dell'ingente monte ore non lavorate dal docente negli anni considerati, è reputato quantificabile dall'organo requirente, in via equitativa, ai sensi dell'articolo 1226 del Codice civile, in un importo pari al 50% della retribuzione percepita nell'anno 2006, moltiplicata per gli anni durante i quali i comportamenti illeciti hanno avuto luogo e, precisamente, in €. 65.938,76.

Il danno complessivamente subito dall'amministrazione, come sopra descritto, non sarebbe tuttavia, secondo l'organo requirente, imputabile esclusivamente al convenuto F., avendo contribuito in modo decisivo alla sua causazione il convenuto A., il quale, nella sua qualità di Ispettore incaricato della terza e consecutiva indagine ispettiva nei confronti del F., dopo avere accertato e riscontrato la continuazione dei comportamenti antiggiuridici tenuti dal F. medesimo negli anni precedenti, con le stesse connotazioni di gravità e con gli stessi nefasti effetti sulla preparazione degli studenti, invece di evidenziarla e di trarne le conseguenze ex articolo 499 del dec. leg.vo 297/1994, si sarebbe limitato a proporre, a conclusione della sua indagine ispettiva, non una sanzione con l'aggravante della continuazione, bensì il trasferimento d'ufficio del docente per incompatibilità ambientale ad altro Istituto tecnico professionale. Misura, quella appena indicata, che non è nemmeno una sanzione, bensì un provvedimento di urgenza di natura cautelare e non disciplinare, ove disposto ai sensi degli artt. 468 e 469 del D. leg.vo n. 297 del 1994, come, in effetti, è stato disposto. Sicché, ad avviso della Procura la relazione del

Professor A., per le omissioni in essa riscontrate e per la incongruità della misura proposta, se non è stata compiacente è stata, di certo, connotata da grave negligenza posto che, in essa, non è rinvenibile riferimento alcuno ai gravi precedenti disciplinari del F. e nessun riscontro od evidenziazione della reiterazione, da parte sua, dei comportamenti illeciti di uguale contenuto, sempre tenuti anche negli anni precedenti e ripetuti, con pervicacia, ai limiti della tracotanza.

Detta relazione, secondo l'organo requirente, avrebbe indotto in errore il Consiglio di disciplina per il personale docente della Scuola superiore, con la conseguenza che non sarebbe stata comminata al F. la sanzione della sospensione dall'insegnamento per 6 mesi, durante i quali lo Stato non avrebbe corrisposto tutti gli emolumenti, bensì soltanto l'assegno alimentare, ossia il 50% degli emolumenti in questione. Di qui, l'addebitabilità al convenuto A. del restante 50% (pari ad €. 16.484,69), corrisposto in conseguenza delle colpevoli, negligenti omissioni descritte, a titolo di danno erariale. Con memoria depositata in data 6.2.2008 si costituiva il F., instando per la reiezione della domanda attrice, nonché per l'ammissione di prova testimoniabile su diversi capitoli di prova, e producendo ampia documentazione.

In particolare, la difesa del convenuto - lamentando in premessa un asserito sinergismo tra media e pubblici poteri teso al perseguimento del comune obiettivo di un facile sensazionalismo - contestava anzitutto gli addebiti relativi alle assenze accumulate dal convenuto, osservando come esse siano regolarmente giustificate e, quando dovute a malattia, asseverate da certificazione medica facente prova fino a querela di falso, la cui veridicità non è stata posta in discussione nei soli modi in cui ciò risulta consentito dalla legge (né, sotto altro profilo, le stesse hanno condotto ad accertamenti sull'idoneità fisica all'insegnamento). In particolare, deduceva sul punto che nell'ambito di una carriera trentennale si sarebbe estrapolato - anche sulla scorta di ispezioni condotte con criteri discutibili e con il coinvolgimento acritico di componenti scolastiche (alunni e genitori) non sicuramente idonei ad esprimere giudizi sulla didattica - un limitato periodo, per assumerlo a paradigma dell'intera attività di insegnante del F.. In particolare, sarebbero state enfatizzate le risultanze degli anni scolastici 2002-2003 e 2004-2005, nel corso dei quali manifestazioni particolarmente acute di artrosi cervicale avrebbero reso necessarie, fra l'altro, varie sedute riabilitative.

Di contro, ad avviso della difesa del F. - prima del provvedimento di trasferimento adottato dall'autorità scolastica - le condotte che in questa sede gli vengono contestate non sarebbero state ravvisate di particolare gravità dagli organi scolastici competenti se è vero che, fra l'altro, la misura affittiva di natura disciplinare della sospensione dal servizio gli fu comminata per le sole 4 assenze di cui fu provata l'effettiva carenza di giustificazione, mentre il trasferimento per incompatibilità ambientale disposto in esito alla relazione depositata dall'Ispettore A. è e resta, quanto alla natura, una misura di natura cautelare, anziché una sanzione disciplinare. Quanto poi al preteso danno da disservizio dovuto alla "qualità" del servizio prestato, la difesa del F. osservava che nessun provvedimento disciplinare gli è stato comminato, in relazione ai comportamenti per cui è causa, in dipendenza delle ipotizzate carenze sul piano didattico, la

cui assenza in concreto sarebbe comprovata non soltanto dalle contrarie risultanze del Giornale di classe e del registro personale, oggetto di periodo controllo da parte della direzione scolastica, e da quelle nel cui processo di produzione hanno avuto un ruolo anche i rappresentanti di classe e gli altri componenti del Consiglio di classe, ma anche, indirettamente, dal rendimento in Economia Aziendale degli alunni delle classi interessate, che - quando non rimasto nella media in rapporto ai risultati conseguiti dagli stessi in altre materie - si è rivelato addirittura al di sopra di questa alla fine dell'anno scolastico. Sotto altro profilo, infine, la difesa del F. contestava i criteri seguiti dalla Procura attrice nel quantificare il danno per cui è causa, specie dal punto di vista dell'ancoramento alla retribuzione in godimento nel solo anno 2006.

Quanto al convenuto A., nel contestare l'addebito mossogli dalla Procura attrice osservava che egli assolse pienamente il mandato ispettivo conferitogli dall'Ufficio scolastico regionale all'espresso scopo di verificare i fatti oggetto delle proteste delle famiglie degli alunni e di verificare l'eventuale incompatibilità di permanenza del convenuto F. in quella scuola, considerato che - in base alla normativa di settore e alla disciplina generale della funzione ispettiva - il compito demandato alla figura dell'Ispettore è, in definitiva, quello, al più, di formulare una proposta non vincolante agli organi di amministrazione attiva (nella specie, l'Ufficio scolastico provinciale di omissis), unico soggetto legittimato ad adottare misure afflittive nei confronti del docente che si sia reso autore di comportamenti non consentiti. In ogni caso, ad avviso della difesa del convenuto A., l'ambito nel quale l'ispezione può legittimamente svolgersi e il conseguente esito, debbono restare entro i confini segnati dall'atto di avvio del procedimento ispettivo, da ravvisarsi nel caso che qui rileva nella nota del Dirigente dell'Ufficio Scolastico regionale del 28.4.2006, di conferimento dell'incarico ispettivo. Anzi, quest'ambito segnerebbe il confine naturale non soltanto per l'attività ispettiva ma anche per l'operato del Consiglio di disciplina (competente a rendere il parere vincolante di cui al d.lgs. n. 297 del 1994). Anzi, in un certo senso, sarebbe espressione proprio della consapevolezza di non potersi spingere oltre questi limiti il riferimento, nella relazione del convenuto A., all'opportunità per l'amministrazione scolastica di monitorare il comportamento del docente, immediatamente dopo il trasferimento proposto, onde verificare la sussistenza delle condizioni minime e indispensabili per lo svolgimento della funzione docente, e, nel parere del Consiglio di disciplina, alla necessità di adottare, nell'interesse della comunità scolastica, oltre al provvedimento di trasferimento (del quale si contesta peraltro la natura di provvedimento meramente cautelare), <>.

Concludeva, quindi, la difesa del convenuto A., per la reiezione della domanda attrice, in ragione in particolare dell'insussistenza del rapporto di causalità fra le condotte contestate e il preteso danno, nonché dell'assenza di dolo o colpa grave, formulando in via subordinata istanza di riduzione dell'addebito.

All'udienza del 28.2.2008, la Procura attrice insisteva nella propria prospettazione accusatoria, ribadendo la necessità di valutare la condotta del F. non solo alla luce dell'abnorme numero di assenze fatte registrare e della loro non credibilità, bensì anche del comportamento complessi-

vamente tenuto, a scapito dei fruitori del servizio scolastico, e ricordando che nel caso di certificato medico le valutazioni diagnostiche non fanno fede sino a querela di falso. In dettaglio, il Procuratore evidenziava come in contestazione vi siano ben 43 periodi di assenza dal servizio, 36 dei quali (durati più giorni) corrispondenti a situazioni di presenza del convenuto sempre nelle stesse località (per l'esattezza, omissis e omissis) lontane dalla sede di servizio. Negli altri 7 casi, invece, la malattia insorgeva sì a omissis, ma durava sempre un giorno solamente.

Esemplificando, l'organo requirente ricordava come nel 2003 il F. si fosse ammalato quasi sempre il martedì o il giovedì (a ridosso, quindi, del mercoledì, suo <> dall'attività scolastica), talora di lunedì (quindi, a ridosso della festività domenicale). Nel anno scolastico 2004-2005, evidenziava altresì il Procuratore, il convenuto si ammalava a omissis il 3 e 4 maggio, a ridosso quindi del mercoledì libero corrispondente al 5 maggio, nonché delle festività dell' 1 e del 2 maggio (domenica), concludendo che occorrerebbe avere fiducia cieca nelle coincidenze per reputare credibile questo quadro. Nel concludere, l'organo requirente chiedeva una sentenza coraggiosa per mettere fine a comportamenti inammissibili di questo tipo, replicando alla memoria difensiva del F., nella parte, in particolare, in cui, deducendo la pretesa inattendibilità delle famiglie e degli alunni da cui sono provenute le proteste, si poneva in palese contraddizione con la lettera <> prodotta a conforto della memoria difensiva, nella quale altri alunni di una diversa classe attestarono - nel medesimo giorno in cui fu notificato al F. il provvedimento di trasferimento per incompatibilità - stima e solidarietà nei confronti del docente. Prendeva quindi la parola l'avv. B. , per il convenuto A., ribadendo la limitatezza intrinseca del mandato ispettivo conferito al suo assistito, la presenza - nella relazione finale da questi predisposta - del riferimento ai precedenti del F., nonché l'assenza di qualsivoglia iniziativa dell' amministrazione scolastica nei confronti del docente in questione, nei 10 anni precedenti ai fatti in contestazione, e, infine, l'atteggiamento di fondo di costante indulgenza tenuto dalle autorità scolastiche anche di fronte a comportamenti gravi del personale docente (come sarebbe documentato, fra l'altro, da una lettera pubblicata sul Corriere della sera in data omissis e proveniente proprio dall'autrice dell'ispezione sul F. precedente a quella svolta dall'A.). Aggiungeva, infine, che il disposto trasferimento del F. sarebbe avvenuto d'urgenza, e non per incompatibilità ambientale. Interveniva, quindi, l'avv. S. , per il convenuto F., osservando anzitutto - in replica alle conclusioni del Procuratore - che le sentenze debbono essere giuste, piuttosto che coraggiose. Specificava, quindi, che il F. era nel frattempo decaduto dal rapporto di impiego per aver rifiutato, ritenendolo offensivo, il trasferimento per incompatibilità deciso dall'autorità scolastica, deducendo che le sanzioni disciplinari inflitte al F. prima dei fatti in contestazione sono state di particolare lievità, e la più grave fra queste è stata applicata in considerazione dell'inopportuno coinvolgimento degli studenti, in propria difesa, nell'ambito di un'iniziativa tesa alla propria discolpa da un'accusa di spaccio di sostanze stupefacenti formulata in ambito scolastico. Infine, nell'evidenziare che, in seno al Consiglio di classe, il singolo docente si limita a proporre un voto la cui attribuzione è in realtà rimessa alla decisione dell'intero organo collegiale, e che in sede di ispezione non venne svolto alcun accertamento sulle risultanze del regi-

stro scolastico del convenuto, l'avv. Songini contestava la quantificazione del danno operata dalla Procura (assumendo una duplicazione di poste risarcitorie), e concludeva per l'assoluzione del convenuto F..

In replica, il Procuratore Spadaro invitava, ai fini della valutazione del complessivo operato del F., a tener conto del fatto che egli - nonostante la precarietà delle sue condizioni di salute - avesse chiesto l'autorizzazione all'esercizio di una professione liberale (ottenendone peraltro un rifiuto dall'amministrazione scolastica proprio in ragione del suo stato), aggiungendo, in ordine al dedotto omesso controllo ispettivo sulle risultanze del registro scolastico del convenuto, che queste ultime ben poco valore possono assumere tenuto conto che detto registro è tenuto proprio dal docente, il quale, oltre tutto, potrebbe sfruttare la sua posizione per convincere facilmente gli studenti aventi titolo a controfirmarlo. Infine, contesta la possibilità di distinguere, ai fini della vicenda per cui è causa, fra il trasferimento che venga disposto ex art. 467 del d.lgs. n. 297 del 1994 e quello previsto invece dall'art. 468 del medesimo decreto, atteso che, in ogni caso, trattasi di misura di natura cautelare anziché disciplinare, e quindi non affittiva. Nel controreplicare, l'avv. B. insisteva perché si chiedesse conto ad altri dei provvedimenti troppo blandi presi in concreto nei confronti del F., mentre l'avv. S. osservava che l'esercizio della libera professione non è di per sé incompatibile con una patologia recidivante ad intermittenza.

Terminata l'udienza, la causa veniva trattenuta in decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Non essendovi questioni pregiudiziali né preliminari da esaminare, si espone nel merito quanto segue.

Nella parte in cui contesta al convenuto F. la mancata resa del servizio, la quale configurerebbe di per sé un danno manifestantesi nei costi generali sopportati dalla pubblica amministrazione per sopperirvi e nell'alterazione del rapporto sinallagmatico tra resa dell'attività lavorativa ed attribuzione dello stipendio, la domanda attrice non risulta fondata. E' infatti incontrovertibile che, nel caso di specie, in particolare negli anni scolastici 2002-2003 e 2003-2004, il convenuto abbia accumulato un numero assolutamente abnorme di assenze corrispondente, rispettivamente, al 71,5% e al 59,8% dell'orario di servizio nelle classi a lui assegnate. Tuttavia, l'esame delle certificazioni sanitarie in atti non evidenzia particolari incongruenze tra la diagnosi del medico e altre circostanze idonee a rendere verosimile un errore del sanitario, un suo atto di compiacenza oppure, infine, la mala fede del lavoratore. In particolare, nel caso di specie non risulta provata, in base alla documentazione in atti, la prescrizione da parte del medico di trattamenti terapeutici contrastanti con le caratteristiche specifiche della malattia lamentata dal F., né la tenuta da parte di quest'ultimo, durante i singoli periodi di assenza dal servizio per malattia, di comportamenti intrinsecamente incompatibili con il suo stato di salute, quale risultante dai certificati di volta in volta emessi. Né, per vero, dette incongruenze sono state altrimenti provate dall'organo requirente, che si è limitato a rievocare, sul piano generale, la ridot-

ta valenza probatoria del certificato medico, e non ha fornito almeno un principio di prova dell'ingiustificatezza - sul piano sostanziale - delle assenze in contestazione.

Con riferimento al particolare settore della scuola, ad ogni modo, il Collegio condivide l'idea - sottesa alla seconda parte della domanda attrice - che le assenze dal servizio del personale docente si debbano <>, oltre che <>. In altri termini, considerata la delicatissima posta in gioco (la formazione, e, quindi, il futuro, delle nuove generazioni), anche laddove le assenze totalizzate da questa particolare tipologia di dipendente pubblico risultassero non ingiustificate, non per ciò solo verrebbe meno con certezza ogni problema, poiché occorrerà valutare anche il profilo attinente al quomodo delle assenze (la loro costante intermittenza, il loro frequente coincidere con il breve intervallo lavorativo intercorrente fra due giornate a vario titolo non lavorative oppure con particolari fasi dell'anno scolastico, la loro variabile durata a seconda del luogo di insorgenza della malattia, etc.).

Da quest'ultimo punto di vista, ad avviso del Collegio, la prospettazione accusatoria si rivela fondata nella parte relativa ai danni - impropriamente ricondotti in citazione alla categoria giurisprudenziale del c.d. danno da disservizio - ritenuti derivanti dall'esecuzione di prestazioni, "qualitativamente non rispondenti", che si inserirebbero nel particolare modello organizzativo dell'amministrazione pubblica incidendo negativamente sul generale funzionamento del servizio e, in specie, sulla sua qualità. Ciò perché, secondo questo Giudice, quando si tratti dell'erogazione di un servizio essenziale v'è danno erariale anche laddove dalle condotte complessivamente tenute sia derivata una minor "qualità" del servizio prestato. E' appena il caso di notare, infatti, che nella specie si controverte in tema di impatto delle condotte in contestazione sul servizio pubblico essenziale "istruzione" di cui all'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146 e successive modifiche ed integrazioni e alle norme pattizie definite per il comparto "scuola".

Che si tratti, nella specie, di un servizio pubblico essenziale è circostanza evidentemente di estrema rilevanza. Ne è prova, fra l'altro, proprio in tema di assenze dal servizio, la disciplina - estremamente restrittiva - del congedo ordinario fruibile dal personale docente. Ai sensi dell'art. 449, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994, infatti, <>. E nello stesso senso dispone, oggi, l'art. 13, comma 9, del CCNL 2006/2009. Come si può notare, per il personale docente vi è dunque una più limitata (rispetto ad altre categorie professionali) libertà di fruizione del congedo ordinario (cioè, in definitiva, di organizzazione della propria vita privata), giacché, al di fuori dei periodi di sospensione delle attività didattiche, esso non può eccedere la contingente (e ridotta) quota di sei giornate lavorative.

Questa disposizione appare univocamente indicativa dell'esistenza, nell'ordinamento del comparto scuola, di un principio di continuità didattica (cui già in altre occasioni la giurisprudenza di questa Corte si è mostrata sensibile: v. Sez. III centrale d'appello, sent. n. 59 del 2004), rispetto al quale le condotte qui contestate, nella loro valenza complessiva, si pongono in evi-

dente contraddizione. Di fronte ad un quadro comportamentale obiettivamente tanto singolare quanto è quello del convenuto F., al di là delle condotte puntuali il Collegio ritiene infatti doveroso - in conformità, del resto, all'indirizzo fatto proprio dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, n. 6015 del 2007) - considerare anche il complessivo, costante e reiterato comportamento del dipendente. Da questo punto di vista, stante il menzionato principio di continuità didattica (in favore dell'esistenza e della rilevanza del quale depongono inequivocamente, fra l'altro, gli artt. 34 e 35 del CCNL comparto scuola per il quadriennio normativo 2002/2005 e primo biennio economico 2002/2003), la condotta del F. tende per quanto qui rileva a connotarsi sì in senso omissivo, ma sotto un profilo diverso da quello - forse più suggestivo - concernente la mancata prestazione del servizio per ragioni di salute (asseverate da certificazione medica).

In particolare, una regola elementare di prudenza e correttezza avrebbe dovuto consigliare al convenuto di sottoporsi a pratiche terapeutiche (rispetto alla lamentata artrosi cervicale) non incoerenti - sotto il profilo delle modalità (si pensi, ad es., al profilo della durata) e della tempistica - con l'indicato principio di continuità didattica. Al contrario, in atti è documentato il ricorso a cure fisiatriche nella sola giornata del 23.10.2002. Questa circostanza assume particolare valenza se si considera che il convenuto F. continuava, al di fuori dei <>, a recarsi - oltretutto, con la frequenza documentata in atti - (sempre) nelle stesse località (per l'esattezza, omissis e omissis) nelle quali già in diverse occasioni aveva accusato problemi di salute, sì da far ragionevolmente apparire possibile, se non addirittura, prevedibile, un riacutizzarsi della lamentata infermità artritica. Il che, va aggiunto, risulta coerente anche con la (contrastante) ripetuta brevità dei periodi di assenza (1 giorno per volta) fatti registrare nei casi in cui detta riacutizzazione si è manifestata mentre il F. si trovava a omissis.

Nella specie, il quadro comportamentale di riferimento che viene a delinearsi è allora quello di un docente che - ad onta di quel principio di continuità didattica avente un ruolo centrale nel relativo statuto professionale - reiterava comportamenti ai quali risultava per tabulas storicamente associata un'alta frequenza di recidivazione dell'artrosi cervicale, senza neppure aver cura di sottoporsi, fra l'uno e l'altro episodio, ad alcun trattamento terapeutico. Ancora, una regola elementare di prudenza e correttezza avrebbe dovuto consigliare al convenuto di valutare responsabilmente, anche alla luce delle ampie garanzie previste dalla contrattazione collettiva (v. art. 17 del CCNL di settore), l'ipotesi - nell'interesse della comunità scolastica, e, in primo luogo, degli alunni - di astenersi permanentemente, e non già ad intermittenza, dal servizio.

Al di là del costo vivo che nel primo caso verrebbe sopportato dall'amministrazione scolastica per il personale di sostituzione, infatti, fra l'assenza permanente per malattia e quella, invece, (quantitativamente abnorme, ma) ad intermittenza, la prima tende in concreto a compromettere meno il regolare funzionamento e il buon andamento del servizio pubblico essenziale "istruzione", con minor danno (di conseguenza) - e si tratta, evidentemente, di ciò che più conta

- per il percorso formativo degli studenti, ovvero delle nuove generazioni sulle quali il Paese è tenuto ad investire. Infatti, benché a prima vista l'individuare nell'assenza permanente per malattia il minore dei mali possa apparire paradossale, questa soluzione può offrire a ben vedere le maggiori garanzie tanto all'amministrazione scolastica quanto al docente. Alla prima, perché l'art. 17 del CCNL di settore consente in simili ipotesi all'amministrazione di procedere all'accertamento delle condizioni di salute del docente, <>, in funzione anche della possibile risoluzione del rapporto; al docente, perché ove <>, evitando così di dover continuare a prestare servizio in modi che potrebbero nuocere al bene primario della salute. Sennonché, di comportamenti tenuti dall'odierno convenuto ispirati a dette regole elementari di prudenza e (insieme di) correttezza, nella specie, non v'è alcuna traccia.

La circostanza assume ad avviso del Collegio particolare importanza, anche alla luce del fatto che, nel diritto vivente, appare a ben vedere identificabile un generale canone comportamentale, riconducibile al principio di correttezza, secondo il quale chi è tenuto ad eseguire una prestazione lavorativa dovrebbe orientarsi con prudenza nei casi in cui le condotte tenute nella vita privata vadano ad inserirsi in un quadro di plausibile rischiosità dal punto di vista delle ricadute sull'adempimento degli obblighi nascenti dal contratto di lavoro.

In proposito, questo Giudice intende richiamare quella consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass nn. 5106/2008, 8165/93, 11355/95, 6236/2001, 7198/2001) che, con riferimento al problema della compatibilità con lo stato di malattia dell'esercizio di altre attività lavorative e non lavorative, ne ha ammesso la fattibilità allorché non pregiudichino la guarigione oppure anche soltanto, per quanto qui interessa, <>, giacché - è stato puntualizzato dalla Suprema Corte - non deve crearsi una situazione di <>, nel qual caso vi sarebbe <>. Appare però evidente che il dovere di astenersi, nella vita privata, dal tenere condotte che possano pregiudicare <> una volta che la malattia sia insorta, e quello di osservare, parimenti nella vita privata, comportamenti che non rechino un rischio di <> quando invece la malattia non sia (ancora) insorta, sono due lati della medesima medaglia. In entrambi i casi, si pone infatti in modo nitido un problema di correttezza del prestatore di lavoro, che è destinato evidentemente ad accentuarsi quando, come nella specie, il relativo statuto professionale (anzitutto, la contrattazione collettiva) sancisca univocamente un dovere di continuità didattica a vantaggio degli studenti, nell'ambito della erogazione del servizio pubblico essenziale "istruzione".

In questo contesto, appare allora in contraddizione con la regola di prudenza comportamentale discendente dal suindicato principio di correttezza la condotta di un docente che - ad onta di quel principio di continuità didattica avente un ruolo centrale nel relativo statuto professionale, quale risultante dalla contrattazione collettiva - abbia reiterato comportamenti ai quali risultava per tabulas storicamente associata un'alta frequenza di recidivazione dell'artrosi cervicale, senza neppure aver cura di sottoporsi, fra l'uno e l'altro episodio, ad alcun trattamento terapeutico, tenendo conto altresì della (contrastante) ripetuta brevità dei periodi di assenza (1 giorno per volta) fatti registrare nei casi in cui detto riacutizzamento ebbe a invece manifestarsi men-

tre il F. si trovava a omissis. Una simile condotta risulta, ad avviso del Collegio, improntata a colpa grave, e produttiva quindi di danno erariale, per la minor qualità della prestazione formativa resa al servizio dell'amministrazione scolastica, in considerazione della forte contraddizione con il principio di continuità didattica. Il problema sta, infatti, essenzialmente nell'accentuata frammentazione del rapporto con gli allievi che le assenze per malattia (in numero abnorme e) <> hanno determinato, la quale è destinata a tradursi nella negazione in concreto del principio di continuità didattica - il cui ruolo, va ribadito, è invece assolutamente centrale nell'ambito dello specifico statuto professionale del docente - senza che l'interessato non soltanto assumesse iniziative idonee a scongiurare o ridurre il rischio di reiterazione dell'assenza per (quella) malattia, ma neppure avvertisse il senso dell'alta responsabilità che, per la sua posizione, aveva assunto verso gli alunni, al servizio dei quali si pone l'intera amministrazione scolastica.

Al convenuto va imputato di non aver fatto nulla per evitare o ridurre il rischio dell'(alta frequenza di) interruzione della prestazione del servizio (con conseguente sua prestazione ad intermittenza) dovuta ad assenza per malattia, nonché quello della costante maggior durata dell'assenza nei casi in cui la malattia insorgeva lontano dalla sede di servizio. Non vi è infatti prova che il convenuto si sia sottoposto ad adeguati trattamenti terapeutici, né che egli si sia posto il problema che recarsi - oltretutto, con la frequenza documentata in atti - (sempre) nelle stesse località nelle quali già in diverse occasioni aveva accusato problemi di salute potesse determinare un riacutizzarsi della lamentata infermità artritica, né, infine, che egli si sia rappresentato l'opportunità di provvedere alla cura della propria salute con modalità tali - quelle di cui all'art. 17 del CCNL di settore - da temperare questa legittima (e perfino doverosa, nei termini sin qui illustrati) esigenza con il superiore interesse degli alunni, al servizio dei quali si pone un'amministrazione scolastica la cui azione deve risultare costantemente coerente con il principio di continuità didattica. Di contro, risulta invece che egli abbia richiesto l'autorizzazione all'esercizio di una professione liberale in via cumulativa con l'attività lavorativa svolta nella scuola. A fronte di ciò, ritiene il Collegio che - quando ricorrente nei singoli casi - la frustrazione del principio di continuità didattica si traduca in un fallimento dell'istituzione scolastica sul piano educativo e formativo, e quindi in un cattivo utilizzo delle ingenti risorse pubbliche, attinte dalla fiscalità generale, che in essa sono investite. Siffatto cattivo utilizzo costituisce danno erariale, che va risarcito, senza che possa spiegare effetto, in senso contrario, la deduzione difensiva secondo la quale se è vero che gli alunni delle classi assegnate al convenuto F. avevano evidenziato un basso rendimento in Economia Aziendale per larga parte dell'anno (al pari di quello fatto registrare nello stesso periodo nelle altre materie), è anche vero che essi, alla fine dell'anno, ottennero mediamente voti migliori di quelli conseguiti nelle altre materie. A tacer d'altro, non appare infatti agevole contestualizzare in modo logico un'impennata finale di rendimento degli alunni proprio nella materia nella quale per più tempo (e, in termini assoluti, per molto tempo), dovettero fare a meno - ad intermittenza - del docente titolare.

Ciò detto, il danno contestato dalla Procura attrice non risulta peraltro addebitabile per intero al F., pur non essendo, ad avviso del Collegio, addebitabile - neppure in parte - al convenuto

A.. Va infatti evidenziato che, per quanto concerne le misure adottabili nei confronti del personale docente di cui sia stato contestato il comportamento, la normativa di riferimento individua nell'organo di amministrazione attiva (oggi, il dirigente scolastico regionale) l'autorità competente all'adozione di dette misure (si risolvano esse in provvedimenti di natura cautelare oppure invece di tipo affittivo) e assegna un rilevante ruolo (ancorché decresciuto, per effetto di una recente modifica normativa: v. art. 2, della Legge 176/07) ad un organo consultivo di particolare qualificazione.

In quest'ambito, il ruolo dell'Ispettore incaricato è quello di raccogliere tutti gli elementi utili per la valutazione di competenza dell'organo di amministrazione attiva e, in via mediata, dell'organo consultivo. Gli obblighi incombenti su questa figura attengono, pertanto, essenzialmente alla completezza della raccolta degli elementi utili per tali valutazioni. Sennonché, in rapporto a questa conclusione non può trovare accoglimento la domanda di addebito <> nella relazione redatta dal convenuto A. <>, formulata dalla Procura attrice, giacché l'azione dell'Ispettore non ha né può avere un ambito naturale di esplicazione diverso da quello individuato nell'atto di conferimento di ciascun incarico ispettivo. In altre parole, è detto atto a segnare il confine, e quindi la portata, dell'indagine ispettiva demandata all'incaricato. E nella specie, va evidenziato, l'atto di conferimento del mandato ispettivo prefigurava già, in modo espresso, quale ne sarebbe stato l'eventuale sbocco, ovvero l'adozione della misura - in effetti di natura cautelare, piuttosto che disciplinare - del trasferimento del F. per incompatibilità ambientale, legata al progressivo deterioramento del rapporto con gli alunni e le loro famiglie, documentato dalle lettere di protesta fatte pervenire all'autorità scolastica.

Di qui, l'impossibilità di contestare all'A., fondamentalmente, di non essersi spinto al di là di quel confine, e, quindi, della portata dell'indagine ispettiva, quale individuata nell'atto di conferimento del relativo incarico, come sarebbe accaduto se, appunto, egli avesse fatto riferimento <> e avesse provveduto alla <>. Quanto alla parte di addebito concernente <> dall'Ispettore A., addivenire ad un'affermazione di responsabilità del convenuto per danno erariale a questo titolo presupporrebbe il riconoscimento, a questa figura istituzionale, di un ruolo che essa non ha mai avuto, né poteva avere.

La Procura attrice contesta infatti al convenuto A. (anche) di aver proposto, all'esito dell'ispezione effettuata, una misura diversa da quella sanzionatoria di cui all'art. 499 del d.lgs. n. 297 del 1994. Sennonché, non soltanto nella specie il convenuto A. ebbe cura di esprimere a chiare lettere il proprio avviso sulla necessità, per l'amministrazione scolastica, di monitorare il comportamento del docente, immediatamente dopo il trasferimento proposto, onde verificare la sussistenza delle condizioni minime e indispensabili per lo svolgimento della funzione docente, ma anche qualora avesse, in sede di conclusione della relazione ispettiva, formalizzato una sua proposta, suggerendo o sollecitando l'adozione di una certa misura (naturalmente, diversa dal ridetto trasferimento) nei confronti del docente, è da escludere che ciò avrebbe potuto de-

terminarne un coinvolgimento in responsabilità decisionali che attengono comunque, per legge, ad autorità amministrative inferiori.

Detto altrimenti, se è vero che l'incaricato di una funzione ispettiva di regola può essere chiamato a rispondere per l'incompletezza degli elementi raccolti nel corso dell'indagine svolta, non appare invece possibile attribuirgli una responsabilità (in via esclusiva o in concorso con altri) per aver proposto l'adozione di una misura diversa da quella in concreto appropriata al caso. Con ciò non si vuol dire che siano con sicurezza rinvenibili, nella vicenda per cui è causa, ulteriori responsabilità e ulteriori responsabili. Tuttavia, semmai ulteriori responsabilità e ulteriori responsabili dovessero effettivamente esservi, questo potrebbe accertarsi solo indirizzando le relative verifiche nei confronti dell'organo di amministrazione attiva (cioè dell'autorità competente all'adozione delle misure disciplinari auspicate dalla Procura attrice), e/o dell'organo consultivo di particolare qualificazione cui è per legge assegnato un rilevante ruolo nell'ambito dei procedimenti disciplinari a carico del personale docente. Sul punto, anzi, va osservato che - all'epoca dei fatti, e cioè prima dell'entrata in vigore della l. n. 176/07, che ha apportato importanti modifiche all'art. 503 del d.lgs. n. 297 del 1994 - il parere del consiglio di disciplina del personale docente aveva addirittura valore vincolante per l'organo di amministrazione attiva, nel senso che quest'ultimo era tenuto <>.

Ed è appena il caso di aggiungere che, sulla relazione intercorrente fra organo di amministrazione attiva e consiglio di disciplina ai sensi della normativa vigente all'epoca dei fatti per cui è causa, si è pronunciato di recente anche il Consiglio di Stato (sez. VI, n. 6885 del 2004), osservando fra l'altro come «...l'autorità amministrativa preposta all'adozione del provvedimento in parola abbia certamente - nel trasmettere la documentazione a corredo della richiesta di parere ad apposito organo consultivo della stessa Amministrazione - la facoltà di esprimere ad esso anche un proprio avviso sulla questione sottoposta all'esame, senza che da ciò possa derivare, in alcun modo, un possibile condizionamento nei riguardi dello stesso organo, restando l'autonomia di giudizio di quest'ultimo fondata sulla particolare esperienza e competenza professionale dei propri componenti (specialmente nel caso in cui il parere da rendere sia obbligatorio come nella fattispecie) oltre che connessa allo status stesso dei medesimi componenti. Appare evidente nell'ipotesi in esame, dunque, che la Direzione ministeriale richiedente poteva anche non limitarsi, nell'avanzare la richiesta di parere, ad elencare e descrivere puramente e semplicemente i fatti che avevano dato luogo alla iniziativa dell'Ufficio, e fornire in ordine alla vicenda sottoposta all'esame anche un proprio punto di vista, indicando nella relazione trasmessa la propria valutazione sugli atti e comportamenti seguiti nel corso del relativo procedimento, onde meglio delineare, nella sua completezza, la fattispecie oggetto del richiesto parere». Di qui, la conclusione che l'organo di amministrazione attiva aveva - all'epoca dei fatti per cui è causa - il potere/dovere di delineare la fattispecie sulla quale il consiglio di disciplina doveva emettere il prescritto parere, nonché la (semplice) facoltà di esprimere anche un proprio avviso sulla questione sottoposta all'esame, senza che da ciò potesse però derivare, in alcun modo, un possibile condizionamento nei riguardi dell'organo consultivo, restandone impregiu-

dicata l'autonomia di giudizio (la cui importanza nell'economia della vicenda risultava ben riflessa nel carattere vincolante del parere in questione).

Del resto, a deporre per l'opportunità di volgere lo sguardo verso la relazione intercorrente fra organo di amministrazione attiva e consiglio di disciplina ai sensi della normativa vigente all'epoca dei fatti per cui è causa, sembra stare, per vero, anche la Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle amministrazioni dello Stato deliberata nel maggio 2006 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato di questa Corte, laddove, con riferimento al settore della scuola, è stato affermato che: «In particolare la precedente indagine aveva messo in luce come le decisioni disciplinari non avessero responsabili ben precisi, in quanto originate da un complesso articolato di competenze, la cui unica sinergia consiste nel ridurre progressivamente le pene edittali previste per i condannati. In questo ruolo si distinguevano e continuano a distinguersi gli organismi collegiali a prevalente composizione sindacale, i quali - unico caso nel pubblico impiego dopo la riforma - sono intestatari di un potere di codecisione. Invero, detto potere è sostanzialmente unilaterale, dal momento che i pareri emessi sono vincolanti nel precludere le sanzioni espulsive: nella buona sostanza, se gli organi consultivi (consigli scolastici provinciali e Consiglio nazionale della pubblica istruzione) propongono per il peggiore dei delitti una sanzione blanda, l'Amministrazione non può aggravarla ma solo ridurla. Recita, infatti, l'art.503, n.5, del d. lgs n.297/94: "L'organo competente provvede con decreto motivato a dichiarare il proscioglimento da ogni addebito o ad infliggere la sanzione in conformità del parere del consiglio di disciplina del consiglio scolastico provinciale o del consiglio di disciplina del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, a seconda che trattasi di personale docente della scuola materna, elementare e media, ovvero, di personale docente degli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore e di personale appartenente a ruoli nazionali, salvo che non ritenga di disporre in modo più favorevole al dipendente". Il ruolo vanificatore degli organismi consultivi risultava rafforzato dai gravi ritardi ingenerati dalla loro lentezza nell'esercitare la funzione: il superamento dei termini di legge per l'adozione delle sanzioni finiva per consentire ricorsi fondati solo sulla forma ma efficaci nel provocare l'annullamento in sede giurisdizionale della sanzione e la permanenza in servizio dei condannati».

Tutto ciò premesso, ad avviso del Collegio risulta allora evidente come nel caso di specie non si possa contestare alcunché al convenuto A., che va dunque assolto dall'addebito mossogli dalla Procura attrice.

D'altra parte, appare equo addebitare il danno contestato nel presente giudizio al convenuto F. in misura non superiore ad €. 50.000,00, onde tener conto della verosimile incidenza causale, nella verifica del pregiudizio per cui è causa, delle condotte tenute da uno o da tutti gli organi dell'amministrazione scolastica sopra indicati. La condanna alle spese segue la soccombenza per il F., mentre per l'A., ai fini del regolamento delle spese, deve farsi applicazione dell'art. 3 co. 2 bis del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla l. 20 dicembre 1996 n. 639,

secondo il quale le spese legali sono a carico dell'amministrazione di appartenenza. Siffatta disposizione è stata autenticamente interpretata dall'art. 10 bis, co. 10, del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, conv. nella l. 2 dicembre 2005 n. 248, secondo cui "le disposizioni dell'art. 3 comma 2 bis del D.L. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639 e dell'art. 18 comma 1 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67, convertito dalla legge 23 marzo 1997 n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del c.p.c., liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto..." Nella specie, questo giudice deve provvedere d'ufficio alla liquidazione di onorari e diritti spettanti come per legge alla difesa del convenuto prosciolto nel merito (Cass., sez. III, 9 febbraio 2000 n. 1440), non essendo stata depositata l'apposita nota di cui all'art. 75 disp.att. c.p.c. La liquidazione è effettuata in conformità alle norme ed alle tabelle A (tavola V<sup>^</sup>) e B della vigente tariffa approvata con D.M. 8 aprile 2004 n. 127, applicando per quanto riguarda il valore della causa, gli artt. 10 e 11 c.p.c.

Tenuto conto della natura, dell'oggetto, della difficoltà della causa e della difesa svolta dal difensore, ritiene il Collegio che dette competenze possano essere liquidate al minimo tariffario previsto dalle tabelle, non presentando la causa questioni di particolare complessità giuridica o speciali difficoltà processuale, mentre devono essere altresì liquidate le "spese generali" nella misura del 12,5% sull'importo degli onorari e dei diritti ripetibili di cui all'art. 14 del citato D.M.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, condanna il convenuto F. al pagamento dell'amministrazione scolastica della somma complessiva di €. 50.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi dalla data della presente sentenza, nonché alle spese di giudizio, liquidate in complessivi €.531,24; assolve, invece, il convenuto A., in favore del quale liquida, ai fini del rimborso previsto dall'art. 3, co. 2 bis del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543 conv. con l. 20 dicembre 1996 n. 639, per onorari e diritti di difesa, la somma di euro 8.321,00 (di cui euro 7.145,00 per onorari), oltre il 12,5% per le "spese generali" di cui all'art. 14 del D.M. 8 aprile 2004 n. 127.

*Depositato in Segreteria il 21 marzo. 2008*