



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. N. 38/19

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti Magistrati:

Dott.ssa Cinthia PINOTTI	Presidente
Dott. Tommaso PARISI	Consigliere relatore
Dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. 20423 del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro Ada MARTORANA, nata a Palermo il 15.11.1964;

Uditi, nella pubblica Udienda del 13 dicembre 2018, il relatore Consigliere Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore Regionale Dott. Giancarlo ASTEGIANO e l'Avvocato Sergio GUERRIZIO, legale della convenuta;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

FATTO

Con nota nr. 53933 del 06.10.2011 il Direttore della Struttura Complessa Affari Generali – Segreteria del Collegio Sindacale ed il Commissario dell'Azienda Sanitaria Locale TO2 trasmetteva alla Procura Regionale attrice,

su richiesta del Collegio Sindacale, il rilievo effettuato in merito alla Deliberazione nr. 605/002B/2011 in data 04.08.2011, di cui al verbale del 06.09.2011, e la relativa risposta del 27.09.2011. Con la predetta Deliberazione il Commissario dell'ASL TO2, il convenuto MANUGUERRA Giacomo, a seguito della proposta formulata dalla D.ssa Sandra Martorana, Direttore della S.C. Gestione Economico Finanziaria e sorella della convenuta Ada, aveva indetto una selezione pubblica per l'assegnazione di una borsa di studio della durata di 18 mesi per 35 ore settimanali, riservata ad un titolare di Diploma di ragioniere e perito commerciale (o similare), nell'ambito del Progetto "Pagamenti e non solo", dando atto che il costo complessivo dell'iniziativa, pari ad Euro 23.924,25 (oneri inclusi), sarebbe stato sostenuto con fondi derivanti dalle sperimentazioni cliniche, per la quota destinata alla S.C. Gestione Economico Finanziaria; nel citato verbale del 06.09.2011, il Collegio Sindacale, dopo avere esaminato la Deliberazione in parola, aveva sollevato molteplici rilievi, tra cui l'elusione delle norme che bloccavano l'assunzione di personale, l'utilizzo improprio di fondi a destinazione rigida e vincolata, l'erronea valutazione in ordine alla scelta dei requisiti di ammissione ed altre presunte irregolarità procedurali. Con nota del 27.09.2011, il Direttore della S.C. Personale convenzionato ed altre forme di lavoro atipiche, l'odierna convenuta MARTORANA Ada, rispondeva puntualmente alle contestazioni esplicitate dal Collegio Sindacale sostenendo con forza la piena correttezza e legittimità della selezione effettuata.

Dalle risultanze acquisite al termine dell'attività istruttoria svolta in relazione alla richiamata segnalazione, sarebbe emersa, secondo l'ipotesi accusatoria propugnata dalla Procura Regionale, una situazione di illiceità che avrebbe

cagionato un danno al patrimonio della ex ASL TO2, ora ASL Città di Torino; in particolare, l'Ufficio Requirente ha precisato che l'assegnazione della suddetta borsa di studio per un periodo di 18 mesi, successivamente prorogata di ulteriori 18 mesi a decorrere dal 03.04.2013, ha rappresentato lo strumento elusivo per realizzare una grave violazione, da un lato, dei rigidi vincoli di finanza pubblica concernenti le assunzioni di personale da parte delle ASL, considerato, tra l'altro, che la vincitrice della borsa di studio aveva già prestato in modo continuativo attività lavorativa presso gli Uffici amministrativi della struttura sanitaria in rassegna negli anni dal 2007 al 2011, in forza di contratti di somministrazione lavoro svolti quale dipendente della APL Adecco Italia s.p.a., utilizzando con competenza e precisione, come affermato dalla D.ssa Isabella Silvia Martinetto, responsabile del Dipartimento Acquisti, Logistica e Tecnologie, la procedura informatica amministrativo-contabile allora in uso al competente Servizio, dall'altro, delle tassative regole di conferimento degli incarichi esterni affidati dagli Enti pubblici, contemplate dall'articolo 7, commi 6 e seguenti, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni.

Il danno che sarebbe derivato al patrimonio dell'ASL in rassegna, pari ad Euro 33.156,66, corrispondente agli emolumenti non prescritti corrisposti alla dipendente vincitrice della borsa di studio negli anni dal 2012 al 2014, è stato imputato in via parziaria ai citati MANUGUERRA e MARTORANA, nonché ad altri tre convenuti Flavio NALESSO, Maurizio Gaspare DALL'ACQUA ed Angelo Michele PESCARMONA, in qualità, rispettivamente, di Direttore Amministrativo che aveva espresso parere favorevole alla richiamata Deliberazione del 04.08.2011 con la quale era stata indetta la selezione

pubblica per l'attribuzione della borsa di studio, di Direttore Generale dell'ASL TO2 che aveva assunto la Deliberazione nr. 276/002B/2013 del 27.03.2013 con cui era stata prorogata la borsa di studio e di Direttore Amministrativo che aveva espresso parere favorevole alla suddetta Deliberazione di proroga.

Ravvisata, in relazione ai fatti in trattazione, l'esistenza di profili di responsabilità amministrativa a carico dei menzionati soggetti, per il danno erariale cagionato con la propria condotta all'Amministrazione di appartenenza, in funzione delle somme indebitamente erogate alla vincitrice della borsa di studio, la Procura Regionale ha emesso nei confronti degli stessi l'invito a dedurre previsto dall'articolo 67 del Codice della giustizia contabile.

Alla contestazione di danno sono pervenute controdeduzioni scritte da parte di tutti i convenuti, i quali hanno richiesto anche l'audizione personale tranne la nominata MARTORANA.

Le argomentazioni difensive formulate dai suddetti convenuti nella fase preprocessuale, tuttavia, non sono apparse idonee a superare i motivi di addebito.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 29.12.2017, con cui veniva contestato ai presunti responsabili l'importo complessivo di Euro 33.156,66, di cui Euro 9.800,00 derivanti dall'applicazione del contratto originario, ed Euro 23.356,66 scaturenti da quello di proroga, tenendo conto dell'intervenuta prescrizione dei ratei corrisposti alla dipendente, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia, ripartito tra gli stessi nella misura di un terzo ciascuno con riferimento alle somme inerenti alle due

Deliberazioni in questione, fonti del nocumento erariale secondo la ricostruzione postulata da parte pubblica; in dettaglio, la Procura Regionale ha addossato ai convenuti i seguenti importi: MARTORANA Euro 11.052,21, MANUGUERRA Euro 3.266,66, NALESSO Euro 3.266,66, DALL'ACQUA Euro 7.785,55 e PESCARMONA Euro 7.785,55.

Quest'ultimi quattro convenuti hanno definito la propria posizione mediante il rito abbreviato di cui all'articolo 130 del suddetto Codice; nei confronti dei medesimi sono state quindi già emesse separate Sentenze di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere.

In previsione dell'Udienza di discussione la convenuta MARTORANA si è costituita in giudizio con comparsa depositata in data 24.05.2018, avvalendosi del patrocinio dell'Avvocato Sergio GUERRIZIO. Nel libello difensivo il legale, nel contestare in radice le conclusioni della Procura Regionale, ha eccepito l'insussistenza del danno erariale per assenza di esborso di denaro pubblico, in quanto la borsa di studio è stata corrisposta interamente mediante l'impiego di fondi privati, l'inapplicabilità alla fattispecie in esame della normativa contemplata dall'articolo 7, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, non trattandosi di incarico rientrante nella menzionata disciplina, la circostanza che la propria assistita ha adottato esclusivamente atti esecutivi endoprocedimentali a contenuto vincolato, non avendo la medesima indetto la selezione pubblica né stipulato alcun contratto con la borsista o la successiva proroga ed il difetto del requisito soggettivo, sul rilievo che la predetta funzionaria ha osservato in modo rigoroso il Regolamento "Borse di studio" approvato all'interno della ASL, evidenziando, infine, che la procedura di selezione pubblica dalla stessa

gestita si è svolta con la massima correttezza e trasparenza. In subordine, la difesa ha chiesto la compensazione del pregiudizio con il vantaggio ottenuto dall'Ente sanitario, il quale ha beneficiato per 36 mesi delle prestazioni lavorative svolte dalla borsista.

Nel corso dell'articolata discussione sviluppatasi nell'ambito dell'odierna Udienza, il Procuratore Regionale, dopo aver confermato interamente le argomentazioni prospettate nell'atto introduttivo del giudizio e le sue conclusioni, ha precisato, da un lato, che è stato utilizzato lo strumento della borsa di studio per ottenere una prestazione di lavoro subordinato, dall'altro, che non si tratta di fondi privati poiché transitati nel bilancio dell'Ente sanitario con finalità di impiego rigida e vincolata.

L'Avvocato GUERRIZIO, nel ribadire tutte le eccezioni sollevate nella comparsa di risposta, ha evidenziato che la propria assistita ha osservato in modo rigoroso il Regolamento sulla concessione delle borse di studio e che la stessa non ha minimamente influito sulle decisioni prese da altri Organi dell'Ente sanitario, ma si è limitata ad applicare correttamente le disposizioni interne vigenti nella struttura, ponendo in essere un'attività di carattere esecutivo e necessitato, mettendo in risalto la circostanza, infine, che la convenuta non ha assegnato la borsa di studio fonte del contestato documento patrimoniale, consistendo il suo compito nella mera comunicazione alla vincitrice dell'esito della procedura in parola.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria è fondata e merita accoglimento nei limiti di cui in motivazione.

Come si evince dall'esposizione dei fatti delineati in premessa, la controversia sottoposta all'esame del Collegio riguarda, in sostanza, la fattispecie di danno patrimoniale che sarebbe stato cagionato dalla convenuta alla ASL TO2, ora ASL Città di Torino, a seguito dell'attribuzione alla nominata dipendente di una borsa di studio della durata di complessivi 36 mesi, da considerarsi indebita in quanto erogata, secondo l'ipotesi accusatoria propugnata da parte pubblica, in assenza dei rigidi presupposti individuati dalle disposizioni interne all'Ente sanitario, allo scopo di eludere le norme concernenti il blocco delle assunzioni.

Ciò detto, non essendo state sollevate dalla difesa della convenuta questioni pregiudiziali, la Sezione procederà alla disamina delle argomentazioni di merito poste a fondamento della suddetta azione di responsabilità da parte della Procura Regionale, e delle correlate controdeduzioni formulate dal legale della presunta responsabile.

In primo luogo, il Collegio intende evidenziare, come correttamente messo in risalto dal patrocinatore della convenuta nella comparsa, l'inapplicabilità alla fattispecie in esame della normativa contemplata dall'articolo 7, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, non trattandosi di incarico rientrante nella menzionata disciplina.

Muovendo da siffatta necessaria premessa, questi Giudici reputano comunque assolutamente convincente e persuasiva, sul versante della condotta antiggiuridica contestata alla D.ssa Ada MARTORANA, indipendentemente sia dai requisiti previsti nel bando per l'attribuzione della borsa di studio e sia dalle modalità e dalla relativa tempistica della procedura in rassegna, la tesi accusatoria postulata nell'atto introduttivo dall'Ufficio Requirente, il quale ha

precisato che l'assegnazione della stessa per un periodo di 18 mesi, successivamente prorogata di ulteriori 18 mesi a decorrere dal 03.04.2013, ha rappresentato, nella sostanza, lo strumento elusivo per realizzare una grave violazione dei rigidi vincoli di finanza pubblica concernenti le assunzioni di personale da parte delle ASL, considerato, tra l'altro, che la vincitrice della borsa di studio aveva già prestato in modo continuativo attività lavorativa presso gli Uffici amministrativi della struttura sanitaria in rassegna negli anni dal 2007 al 2011, in forza di contratti di somministrazione lavoro svolti quale dipendente della APL Adecco Italia s.p.a.; in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, l'eccezione sollevata dalla difesa della convenuta non si rivela condivisibile e deve essere rigettata, in quanto basata esclusivamente sul supposto rispetto formale ed apparente del Regolamento interno inerente alla concessione delle borse di studio. Nel caso specifico, al contrario, non è sfuggita al Collegio la circostanza secondo la quale difettavano chiaramente, in concreto, gli stessi presupposti finalistici per l'attribuzione della borsa di studio, che, in funzione dell'articolo 1 del menzionato Regolamento, approvato con Deliberazione del D.G. nell'anno 2009, sono quelli di "consentire a giovani laureati o diplomati di svolgere un periodo di studio, di approfondimento e specializzazione", sul rilievo che la vincitrice, classe 1966, aveva già prestato attività lavorativa a carattere subordinato nei medesimi Uffici amministrativi della ASL per un arco temporale pluriennale, dal 2007 al 2011; in definitiva, dalla disamina degli atti versati nel fascicolo processuale, scrutinati non in modo atomistico e parcellizzato bensì in una visuale sistematica e teleologica, si evince che è stato utilizzato surrettiziamente ed impropriamente lo strumento della borsa di studio per

ottenere, di fatto, una ulteriore prestazione di lavoro subordinato concatenata con le precedenti già svolte, a prescindere dall'osservanza o meno delle disposizioni procedurali esplicitate nel citato Regolamento interno dell'Ente sanitario. Anche la seconda censura formulata sul punto dalla difesa, relativamente al compimento da parte della propria assistita di soli atti esecutivi e necessitati, senza quindi assumere alcuna decisione influente sull'attribuzione della borsa di studio, non intercetta il favorevole avviso della Sezione, atteso che la convenuta, in virtù delle prerogative derivanti dal ruolo rivestito all'interno della ASL, non avrebbe dovuto avallare ed assecondare in maniera acritica ed inerziale la proposta proveniente dalla sorella Sandra, quest'ultima in qualità di responsabile della S.C. Gestione Economico Finanziaria, peraltro dal contenuto alquanto generico e sfumato, ma avrebbe dovuto segnalare diligentemente agli Organi apicali della struttura sanitaria, sollecitando un riesame approfondito della scelta precedentemente assunta, nella veste di Direttore della S.C. Personale convenzionato ed altre forme di lavoro atipiche, quindi dirigente competente allo svolgimento in concreto della procedura selettiva, la palese carenza dei presupposti per l'assegnazione della borsa di studio alla medesima persona che già aveva svolto attività lavorativa subordinata negli anni passati, piegando e forzando colpevolmente, in ultima analisi, le disposizioni del Regolamento interno verso il raggiungimento di una diversa finalità del tutto incompatibile con gli obiettivi precipui che rappresentano l'essenza stessa della borsa di studio, ossia l'effettuazione di ordinarie prestazioni in tutto assimilabili a lavoro dipendente, in aperta violazione ed elusione dei rigidi vincoli di finanza pubblica concernenti il blocco delle assunzioni.

Le articolate deduzioni della difesa in ordine all'asserito difetto dell'elemento strutturale del danno non si rivelano condivisibili e risultano adeguatamente confutate dai connessi argomenti evidenziati dalla Procura Regionale attrice: a tal proposito, è sufficiente osservare, da un lato, che i fondi privati derivanti dalle sperimentazioni cliniche assumono una connotazione pubblicitica nel momento stesso in cui affluiscono sui pertinenti capitoli del bilancio della ASL, dall'altro, che le risorse in parola avevano in ogni caso una destinazione rigida e vincolata per la realizzazione di ben definite e tassative finalità, per cui non potevano essere impiegate per finanziare la concessione di una borsa di studio, peraltro in assenza, come sopra lumeggiato, degli stessi presupposti fondamentali fissati dal Regolamento interno. Pacifico il nesso eziologico tra la descritta condotta antiggiuridica posta in essere dalla convenuta e l'evento di danno fonte dell'obbligazione risarcitoria rivendicata dall'Ufficio Requirente, la Sezione ritiene che il comportamento assunto dalla predetta dirigente sia stato caratterizzato dal requisito soggettivo della colpa grave. In tale ottica, occorre sottolineare che la nominata Ada MARTORANA, dalla sua posizione privilegiata di responsabile dell'articolazione deputata all'espletamento della procedura selettiva, quindi perfettamente consapevole di quali siano gli effettivi e peculiari obiettivi di formazione sottesi a siffatta tipologia di incarichi, secondo le univoche disposizioni del Regolamento più volte invocato dalla propria difesa, considerata inoltre la sua indubbia specializzazione, esperienza e qualificazione in materia, era sicuramente in grado di prevedere ed evitare il danno patrimoniale riveniente dall'indebita assegnazione della borsa di studio, per difetto evidente, in concreto, dei relativi presupposti imprescindibili; non solo, la convenuta, per il ruolo

istituzionale ricoperto nella suddetta vicenda di responsabile della competente S.C., era stata comunque chiamata direttamente in causa a seguito dei puntuali rilievi mossi dal Collegio Sindacale, ma invece di riesaminare in modo critico la precedente attività svolta, come avrebbe suggerito il contenuto dell'intervento perentorio ed adeguatamente motivato dell'Organo di controllo interno, ha propugnato pervicacemente la piena correttezza e legittimità della selezione effettuata, trincerandosi dietro il rispetto formale delle disposizioni del Regolamento, la cui applicazione manifestamente strumentale, tuttavia, ha determinato, di fatto, un aggiramento ingiustificato delle norme cogenti afferenti al blocco delle assunzioni, come validamente sottolineato anche in Udienza dal Pubblico Ministero contabile. E' evidente, pertanto, che la suddetta Ada MARTORANA, in funzione delle pertinenti osservazioni manifestate dal Collegio Sindacale, ha avuto una possibilità di resipiscenza rispetto al suo precedente operato, eppure non ha colto l'occasione per un quanto mai opportuno ravvedimento, perseverando ostinatamente nelle sue conclusioni fallaci.

Per quanto riguarda, infine, la quantificazione del pregiudizio, la difesa della convenuta ha invocato in via subordinata la compensazione integrale del danno con il vantaggio, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 bis, della Legge nr. 20 del 1994, come modificato dall'articolo 17, comma 30 quater, lettera b), del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, secondo il quale "nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione di appartenenza, o da altra Amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori e dei pubblici dipendenti

soggetti al giudizio di responsabilità”; in particolare, il difensore ha sottolineato il beneficio ottenuto dall’Ente sanitario, il quale ha usufruito per 36 mesi delle prestazioni lavorative svolte dalla borsista.

Il Collegio ritiene che sia ammissibile e giustificata nella presente fattispecie una compensazione soltanto parziale, individuata in via equitativa nella percentuale del 30% del danno, atteso che l’incarico espletato dalla borsista, sebbene del tutto privo dei relativi presupposti finalistici e formativi tipici dell’istituto, ha indubbiamente attribuito maggiore fluidità ed efficienza allo svolgimento della complessa funzione amministrativo-contabile nella specifica materia dei pagamenti, rappresentando la predetta figura, nel corso del periodo di durata della borsa di studio, con orario di lavoro settimanale di 35 ore, un costante ausilio per tutto il qualificato personale della competente articolazione della ASL, fermo restando che attraverso l’utilizzo improprio di siffatto incarico è stata commessa una evidente violazione della normativa cogente emanata a tutela della finanza pubblica. Applicando all’importo contestato dalla Procura Regionale nell’atto di citazione, pari ad Euro 11.052,21, la citata riduzione del 30% quale parziale compensazione del danno, ne discende che il pregiudizio cagionato dalla convenuta all’Amministrazione di appartenenza ammonta ad Euro 7.736,55.

Per tutto quanto precede, il Collegio condanna al pagamento in favore della ASL Città di Torino, a titolo di colpa grave, Ada MARTORANA per l’importo di Euro 7.736,55, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento consumativo del danno, identificato dalla data dei singoli pagamenti mensili del compenso effettuati a beneficio della borsista, sino alla pubblicazione della Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della

Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza della convenuta e vanno liquidate come al dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

al pagamento in favore della ASL Città di Torino, a titolo di colpa grave, Ada MARTORANA per l'importo di Euro 7.736,55, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento consumativo del danno sino alla pubblicazione della Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, computate in Euro 539,14 (CINQUECENTOTRENTANOVE/14), seguono la soccombenza della convenuta e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Torino, nella Camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2018 con l'intervento dei Magistrati:

Cinthia Pinotti, Presidente;

Tommaso Parisi, Consigliere Estensore;

Ilaria Annamaria Chesta, Primo Referendario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Il Giudice Estensore

F.to Tommaso PARISI

Il Presidente

F.to Cinthia PINOTTI

Depositata in Segreteria il 14 marzo 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Antonio CINQUE