



SENT. N. 7/22

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti magistrati

Cinthia PINOTTI

Presidente

Giuseppe Maria MEZZAPESA

Consigliere

Cristiano BALDI

Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 22522 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte, nei confronti di:

ROSSA MARIA RITA, nata ad Alessandria il 19/04/1966, c.f. RSSMRT66D59A182O, ivi residente in via Palestro n. 24, rappresentata e difesa, per procura alle liti in atti, dall'Avv. Massimo Grattarola del foro di Alessandria, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Alessandria, Via Trotti n. 46;

Uditi, nella pubblica udienza del 14 gennaio 2022, con l'assistenza del Segretario, il Magistrato relatore, il Pubblico Ministero e la difesa del convenuto, come da verbale.

Rilevato in

FATTO

La Procura regionale, con atto di citazione del 6 aprile 2021, agiva nei confronti di Rossa Maria Rita, già presidente della Provincia di Alessandria, De Regibus Gian Alfredo, dirigente del settore risorse e supporto istituzionale, Campiglio Maura e Baudino Fabrizio, revisori dei conti dell'Ente, chiedendone la condanna al risarcimento del danno di euro 102.194,64 subito dalla Provincia di Alessandria per l'indebita erogazione di compensi retributivi, derivante, in estrema sintesi, dall'illegittima determinazione dei fondi per la retribuzione dei dirigenti per il triennio 2011-2013.

In particolare, dopo aver riportato il contenuto di un esposto proveniente dalla stessa Provincia di Alessandria, nel quale si dà atto di un contenzioso instaurato da alcuni dirigenti della Provincia e concluso con un accordo transattivo di rideterminazione del fondo per la dirigenza anni 2012 e 2013, con distribuzione delle relative risorse aggiuntive ai soli dirigenti ricorrenti, la Procura richiama il contenuto della relazione 25.02.2020 dell'Ispettorato Generale di Finanza.

Tale relazione, che ricostruisce la quantificazione del fondo dirigenti a partire dal 1999, rileva come *“il fondo del 2009, su cui verrà poi costruito il fondo del 2010, ammonta ad € 969.973,56 su 14 posizioni dirigenziali, con un incremento rispetto al fondo 1999 di circa 458.000 euro a fronte di una riduzione di 9 posizioni dirigenziali”*. La relazione evidenzia, inoltre, *“criticità nell'aver applicato integralmente gli incrementi di cui agli artt. 16 c.1 CCNL del 22.02.2010 e art. 5 c.1 del CCNL del 3.08.2010, per una somma complessiva confluita nel fondo 2009 pari ad € 16.341, nonostante il mancato rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale”*.

Secondo il requirente, tuttavia, la questione maggiormente rilevante riguarda gli incrementi di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.2009 con il CCDI

2004, per una somma complessiva storicizzata nel fondo a far data dal 2004 pari ad € 425.905,12, e ciò nonostante la sensibile riduzione dei dirigenti avvenuta negli anni e l'indirizzo della Giunta Provinciale di contenimento della spesa di personale.

Solo nel corso del 2013 la Provincia procedeva a rivalutare il proprio fondo dirigenti ed in particolare gli incrementi maturati nel corso degli anni: con relazione del 30.10.2013 un apposito gruppo di lavoro stimava legittime le integrazioni al fondo dirigenti solo per il minor importo complessivo di € 176.088,38.

Di conseguenza, secondo il requirente, il fondo del 2010, in cui tutte queste somme sono confluite e che costituisce la base per il calcolo del fondo del salario accessorio in ragione della normativa vincolistica intervenuta di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, risulterebbe essere stato sovradimensionato per un importo complessivo di euro 266.157,74 (di cui euro 16.341 a titolo di incrementi art. 16 c.1 CCNL del 22.02.2006 e art. 5 c. 1 CCNL del 3.08.2010 ed euro 249.816,74 a titolo di incrementi art. 26 c. 3 CCNL del 23.12.1999).

Ancora, il requirente evidenzia un'ulteriore sovrastima per euro 127.206 (così portando a maggiori somme complessivamente pari ad euro 393.363,74) del fondo 2010 in relazione alla nomina di tre dirigenti ex art. 110 Tuel: l'incremento del fondo avvenuto con il CCDI 2009, approvato nel dicembre 2010, sarebbe illegittimo in quanto effettuato dopo l'entrata in vigore dell'articolo 9 c. 2 bis del decreto legge n. 78 del 31.05.2010, convertito con legge n. 122 del 30.07.2010, che impediva aumenti del fondo rispetto al tetto del 2010.

Per quanto riguarda i fondi successivi, invece, il requirente rileva come quelli del 2011, 2012, 2013 e 2014 siano stati correttamente ridotti, in ragione della drastica riduzione di risorse conseguente all'approvazione del d.l. n. 95/2012 e dell'applicazione del vincolo di cui al menzionato art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010.

In seguito al ricorso proposto nel 2014 dai dirigenti della Provincia di Alessandria, avverso la determinazione dei fondi 2011-2013 e le decurtazioni sopra menzionate, l'Amministrazione, per porre fine alla questione, decideva di addivenire ad un accordo transattivo, impegnandosi a rideterminare i soli fondi del 2012 e del 2013, riassegnando a ciascuno di essi la somma di euro 46.325,56 (relativa alle decurtazioni di cui all'art. 9 c.2 bis d.l.78/2010), e così per un importo totale di euro 92.650,52, nonché il rimborso delle spese legali sostenute dai ricorrenti a titolo di anticipazioni.

Secondo la Procura tale rideterminazione dei fondi, effettuata con determina dirigenziale n. 186/2016, non poteva essere svolta e ciò stante le condizioni di disequilibrio dell'Ente e la conseguente necessità di ridurre le risorse di parte variabile ex art. 26 c. 3 CCNL del 23.12.1999. Inoltre, prosegue il requirente, *“la sterilizzazione della decurtazione per il personale cessato ai sensi dell'art. 9 c.2 bis del d.l.78/2010 viola una norma di finanza pubblica con conseguente nullità della dichiarazione di intenti”*.

Oltre al superiore importo di euro 92.650,52, la Procura identifica due ulteriori voci di danno.

La prima, per euro 8.418,62, deriverebbe dall'avvenuto riporto, a partire dal 2015, di *“economie derivanti da mancato raggiungimento di risultato”*, situazione non consentita dall'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. n.

165/2001 per un ente in situazione di possibile squilibrio.

La seconda riguarda la criticità relativa all'indennità attribuita all'Avvocato Vella per un importo di euro 1.125,50 al 30.06.2019 (riparametrato su euro 2.251 annuali), dopo la soppressione del Servizio Avvocatura avvenuta proprio nel 2019.

Il danno viene imputato dalla Procura al dirigente del settore risorse De Regibus Gian Alfredo, ai revisori dei conti Campiglio Maura e Baudino Fabrizio nonché alla Presidente della Provincia Maria Rita Rossa.

In particolare, a quest'ultima viene imputato di *“avere sottoscritto la dichiarazione di intenti in data 2 settembre 2015 ed avere autorizzato con decreto n. 190 in data 30 novembre 2016 la sottoscrizione del Contratto Collettivo Decentrato Integrativo per l'anno 2014”*, con un complessivo danno a lei attribuito di euro 17.407,60.

Con comparse di costituzione tempestivamente depositate, i convenuti De Regibus Gian Alfredo, Campiglio Maura e Baudino Fabrizio avanzavano richiesta di definizione con rito breviate: i relativi giudizi venivano definiti, ai sensi dell'articolo 130, comma 8, c.g.c., con sentenze resa nella camera di consiglio del 16 dicembre 2021.

Con comparsa 20 luglio 2021 si costituiva Rossa Maria Rita eccependo in primo luogo la mancanza di attualità del danno e ciò considerato che tutte le voci retributive sarebbero ancora recuperabili nell'ordinaria prescrizione decennale.

Sotto altro profilo, la difesa eccepisce il difetto di colpa grave e ciò considerato che la Procura non ha valutato in alcun modo l'incertezza sottesa all'accordo transattivo. Senza tale accordo, assume la difesa, la Provincia in esito al ricorso

giudiziario intentato dai propri dirigenti avrebbe avuto una perdita sensibilmente maggiore.

Secondo la difesa, inoltre, la decurtazione del fondo 2011 avvenuta con delibera di Giunta n. 270/2021, in aderenza all'articolo 16, comma 1, del d.l. n. 95/2012, non risultava legittima per difetto di presupposti e ciò considerato che il bilancio di amministrazione della Provincia di Alessandria chiudeva con un avanzo di amministrazione di 450 mila euro.

Rileva quindi la difesa che, poiché gli unici limiti a cui lo stanziamento per il fondo della dirigenza doveva sottostare erano quelli dell'art. 9, comma 2 bis, DL n. 78/2010 (che imponeva agli enti di costituire un fondo per la retribuzione del personale in misura non superiore al corrispondente fondo per il 2010 e di ridurlo in caso di riduzione dell'organico), le uniche decurtazioni che la Provincia avrebbe dovuto apportare erano quelle di euro 5.132,25 costituiti da aumenti previsti dal CCNL, che facevano sì che il fondo 2011 superasse quello del 2010, ed euro 46.325,58 relativi alla riduzione conseguente alla cessazione di un posto di lavoro: la decurtazione operata dalla Provincia sarebbe stata quindi illegittima per il maggior importo di circa euro 249.000,00 e ciò considerato che all'entrata in vigore del d.l. n. 95/2012 il bilancio 2011 era già chiuso.

Da qui la paventata fondatezza del ricorso proposto dai dirigenti per la rideterminazione in incremento del fondo retribuzione.

DIRITTO

La domanda attorea è fondata.

In via preliminare, va disattesa l'eccezione di parte convenuta in ordine alla non attualità del danno e ciò stante la possibilità di suo recupero secondo le

ordinarie tutele civilistiche.

Il sistema giuridico vigente, infatti, prevede concomitanti procedure finalizzate a perseguire il ristoro dell'Amministrazione che abbia subito un danno, ciascuna autonomamente attivabile ma senza che l'iniziativa dell'Amministrazione (o, come nella fattispecie, la futura e doverosa iniziativa dell'Amministrazione) possa precludere l'azione per danno erariale (in termini, cfr. Corte conti Sicilia, n. 157/2020, e Corte conti Veneto, n. 98/2015).

Il diritto azionato dal P.M. contabile, invero, pur traendo origine dal medesimo fatto lesivo dei beni e degli interessi pubblici, si distingue dal diritto di credito, di natura civilistica, di cui è titolare la singola Amministrazione e che questa può direttamente far valere nei confronti del responsabile dell'evento dannoso con gli strumenti di autotutela di cui dispone (revoca del provvedimento in autotutela, iscrizione a ruolo del credito, esecuzione esattoriale, ecc.).

Il giudizio di responsabilità amministrativa, riservato in via esclusiva al P.M. contabile, non può essere inibito da iniziative, processuali e non, dell'Amministrazione danneggiata: la Procura contabile, infatti, opera su un piano diverso da quello su cui si muove l'Amministrazione, non essendo il giudizio contabile finalizzato solo a farle conseguire un titolo esecutivo per la reintegrazione patrimoniale, ma anche ad accertare l'esistenza di comportamenti illeciti, connotati da dolo o colpa grave, imputabili ad un determinato soggetto nell'ambito di un rapporto con la P.A. (cfr. Sez. App. Sicilia n. 131/2013).

Ciò non significa ammettere, ovviamente, una duplicazione del risarcimento. Nella specie il danno, nella prospettiva attorea, consiste nell'erogazione indebita di elementi retributivi: in sede di determinazione del danno o di

esecuzione nei confronti del debitore/condannato, pertanto, si terrà conto di

quanto eventualmente recuperato con la prima delle iniziative poste in essere.

D'altra parte, ai fini della configurazione del danno neppure occorre che questo

“sia anche irreversibile, nel senso che non è necessario che il pregiudizio risulti

non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi soddisfattori della pretesa

creditoria. Danno azionabile, infatti, va considerato anche il pregiudizio che

possa ottenere ristoro in esito a rimedi di carattere amministrativo o

contenzioso” (Corte conti Sicilia, n. 157/2020).

Venendo all'esame del merito, dalla complessa ricostruzione operata nella

Relazione dell'Ispettorato Generale di Finanza allegata alla citazione, e in

quest'ultima riproposta, emergerebbe, in estrema sintesi, l'illegittima

determinazione del fondo dirigenti a partire dall'anno 2004 e, a cascata, per i

successivi.

Più nel dettaglio, a fronte di una corretta determinazione in riduzione del fondo

2011 ad opera delle determine dirigenziali n. 76 e n. 77 del novembre 2012 e

della delibera di Giunta n. 270 del 24 ottobre 2012, la Procura lamenta

l'illegittimità del successivo accordo transattivo (“dichiarazione di intenti”) del

2 settembre 2015 in virtù del quale, a seguito di un ricorso avanti il Tribunale

del Lavoro di Alessandria da parte di alcuni dirigenti della Provincia di

Alessandria, la Provincia stessa si impegnava, nella persona del suo Presidente

Rossa Maria Rita, ad incrementare i fondi dell'Area dirigenza per gli anni 2012

e 2013 per il complessivo importo di euro 92.650,52, con successiva erogazione

in favore dei dirigenti ricorrenti.

La responsabilità azionata dalla Procura, pertanto, in ultima analisi, involge la

decisione di arrivare ad un accordo transattivo in seguito all'iniziativa

giudiziaria dei dirigenti della Provincia.

Così inquadrata la *causa petendi*, va ricordato che la scelta di addivenire ad una transazione è sindacabile ove illegittima o illogica, dannosa ovvero diseconomica e che *“l’irragionevolezza della scelta e la correlata negligenza nella definizione transattiva di una lite contenziosa può ravvisarsi soltanto qualora la pretesa azionata sia palesemente infondata”* (in termini, Corte dei conti, Sez. II d’Appello, sentenza n. 250/2018). Detto in altri termini, va esclusa una responsabilità ove il giudizio prognostico in merito all’esito di un contenzioso presenti elementi di obiettiva incertezza e possa ragionevolmente condurre ad una definizione transattiva.

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche va esaminata la posizione della convenuta Rossa Maria Rita e ciò tenendo conto che, secondo l’assunto attoreo, la riduzione del fondo dirigenti di cui alla delibera di Giunta n. 270/2012 era perfettamente legittima, così risultando invece infondato il successivo incremento ad opera dell’accordo transattivo sottoscritto dalla convenuta.

Ebbene, a parere del Collegio la prospettazione attorea trova puntuale riscontro nei documenti versati in atti ed in particolare nella delibera di Giunta n. 270/2012 e nelle determine dirigenziali n. 76 e 77 che, richiamando la prefata delibera, hanno sensibilmente ridotto la dotazione dei fondi retribuzione dirigente per gli anni 2011 e 2012.

La legittimità di tale riduzione emerge chiaramente dalle motivazioni dei citati provvedimenti: la sensibile riduzione delle risorse trasferite alle provincie in virtù del d.l. n. 95/2012 (come naturale corollario della loro prossima soppressione) e l’applicazione dell’articolo 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010. Ancor prima, peraltro, va richiamata la delibera del Consiglio provinciale n. 30

dell'1.10.2012 con cui l'organo politico dell'Ente, preso atto che il bilancio di previsione 2012 non avrebbe più assicurato l'equilibrio finanziario, ha impegnato la Giunta ai necessari interventi tra i quali, espressamente indicata, la riduzione della spesa di personale e delle retribuzioni dei dirigenti.

La delibera di Giunta n. 270, pertanto, alla luce della riduzione dei trasferimenti finanziari alle province, richiama l'articolo 26 del CCNL 23.12.1999 Regioni e Autonomie locali in ordine alla compatibilità tra risorse destinate alla parte variabile del fondo dirigenti e capacità di spesa del bilancio.

La stessa delibera, tenuto conto della criticità emersa sul bilancio 2012, decideva di operare la riduzione delle risorse già stanziata non solo per il fondo 2012 ma anche per il 2011.

Secondo la convenuta, e così come risulta dalla prospettazione del ricorso giudiziario intentato dai dirigenti della Provincia, tale decurtazione sarebbe stata illegittima e ciò considerato che il d.l. n. 95/2012 non imponeva alcuna riduzione delle risorse destinate alla contrattazione collettiva, che il menzionato decreto legge era intervenuto allorché il bilancio 2012 era già stato approvato e, infine, che il bilancio 2011 chiudeva con un avanzo di amministrazione tale da non giustificare la rimodulazione delle risorse destinate al fondo dirigenti.

Le argomentazioni della difesa non sono convincenti e ciò considerato che la paventata riduzione delle risorse trasferite alle province, non in discussione tra le parti, anche se formalmente non imponeva una riduzione delle risorse, cionondimeno la rendeva del tutto legittima nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'Ente.

Se poi si considera che lo stesso organo politico dava atto dell'impossibilità di raggiungere gli equilibri di bilancio nel corso del 2012, quella legittima scelta

discrezionale diventava, invero, un comportamento doveroso secondo canoni di prudente ed oculata amministrazione.

Né vale sostenere che il bilancio 2011 fosse in avanzo o che le risorse del fondo fossero state già stanziare nel bilancio preventivo 2012: era piena e legittima facoltà dell'Ente, supportata da idonee motivazioni di finanza pubblica, procedere alla riduzione degli importi destinati al fondo variabile della dirigenza.

A fronte di una simile legittima determinazione dei fondi 2011, 2012 e seguenti, occorre ritenere, con una valutazione naturalmente meramente prognostica, non fondato il ricorso giudiziario proposto dai dirigenti, le cui argomentazioni erano sostanzialmente quelle sopra riportate e richiamate dalla difesa della convenuta.

D'altra parte, e così introducendo il profilo dell'elemento soggettivo, non consta agli atti alcun tipo di valutazione prognostica di fondatezza del ricorso introduttivo, precedente e fondante la decisione di addivenire all'accordo transattivo del settembre 2015. Se è vero che *“non può condividersi l'assunto secondo cui la mancata esternazione della valutazione nel contesto dell'atto transattivo equivale alla mancata ponderazione degli interessi in gioco”* (sent. n. 250/2018 cit.), cionondimeno nella fattispecie in esame non solo non risulta agli atti alcuna preventiva istruttoria o parere legale o intervento del giudice in sede di tentativo di conciliazione che possa aver indotto la convenuta a ritenere la possibile fondatezza del ricorso introduttivo, ma neppure la difesa della stessa convenuta ha svolto considerazioni alcune su tale aspetto.

In un simile quadro probatorio, a fronte della palese legittima riduzione delle risorse operata nel corso del 2012, il successivo incremento concesso con l'accordo transattivo del 2015, in apparente difetto di qualunque qualificata

valutazione prognostica, rende la scelta transattiva illegittima e foriera di danno erariale.

Seguendo la prospettazione del requirente, l'importo di danno da imputarsi alla convenuta Rossa Maria Rita è pari ad un sesto di euro 92.650,52 e così euro 15.441,75.

Vanno invece respinte le rimanenti voci di danno (indennità di funzione riconosciuta all'avv.to Vella e riporto delle economie del fondo degli anni precedenti) non avendo la Procura fornito alcun elemento circa l'imputabilità di tali danni alla convenuta Rossa.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo in favore dell'Erario dello Stato

P.Q.M.

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

Condanna Rossa Maria Rita al pagamento, in favore della Provincia di Alessandria, dell'importo di euro 15.441,75, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo;

Condanna Rossa Maria Rita al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'Erario, spese liquidate in euro

599,31 (CINQUECENTONOVANTANOVE/31)

Manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2022, tenutasi con modalità da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Cinthia Pinotti Presidente

Giuseppe Maria Mezzapesa Consigliere

Cristiano Baldi

Consigliere estensore

Il Giudice estensore

Il Presidente

F.to Cristiano Baldi

F.to Cinthia Pinotti

Depositata in Segreteria il 25 gennaio 2022

Il Direttore della Segreteria

F.to Caterina Scrugli