REPUBBLICA ITALIANA 244/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente relatore
Antonietta Bussi	Consigliere
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha pronunciato

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **60650** del registro di segreteria, proposto da:

RAVAGLI CERONI Lucia, nata ad Aosta il 13 dicembre 1964, c.f. RVGLCU64T53A362T, rappresentata e difesa dagli avv.ti Carlo Merani, c.f. MRNCLL63H23F205J, pec carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it, Roberto Serventi, c.f. SRVRRT81D05B111V, pec robertoserventi@pec.ordineavvocatitorino.it, e Stefano Gattamelata, c.f. GTTSFN63L16H501U, pec s.gattamelata@pec.professionalitainrete.it e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliata in Roma, via di Monte Fiore 22, nonché digitalmente ai predetti indirizzi pec, come da delega in atti;

contro

Procura regionale della Corte dei conti per la Valle d'Aosta;

avverso

la sentenza n. 14/2022 della Sezione giurisdizionale regionale per la Valle d'Aosta, depositata il 2 dicembre 2022 e notificata l'11 gennaio 2023.

Visto l'atto di appello;

Esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza dell'11 ottobre 2024, con l'assistenza del segretario dottoressa Serena Scippa, il relatore Presidente Massimo Lasalvia, l'avv. Roberto Serventi per l'appellante ed il V.P.G. Chiara Vetro per la Procura generale.

Svolgimento del processo

Con atto depositato in segreteria il 21 marzo 2023, Ravagli Ceroni Lucia ha impugnato la sentenza n. 14/2022 della Sezione giurisdizionale regionale per la Valle d'Aosta, con cui è stata condannata al pagamento della somma di euro 4.764,26, in favore della Regione Valle d'Aosta, oltre interessi e spese di giudizio.

In relazione ai fatti per cui si controverte, occorre premettere che la Procura regionale per la Valle d'Aosta, con atto di citazione del 29 aprile 2022, ha contestato a Ravagli Ceroni Lucia un'ipotesi di responsabilità erariale per l'importo di euro 8.207,34 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali.

In particolare, il Requirente ha contestato all'attuale appellante – nella sua qualità di responsabile tra il 1998 al 2012 della Direzione sviluppo organizzativo del Dipartimento personale e organizzazione della Regione Autonoma Valle d'Aosta – il danno a carico dell'Ente di appartenenza, derivante da una serie di proroghe di rapporti di lavoro a tempo determinato disposte dalla medesima nei confronti di Dal Balcon Livia Grazia (ex dipendente della Regione dal 2004 al 2011 con contratti di lavoro a tempo determinato).

La Dal Balcon, al termine di tali contratti, ha adito il Tribunale di Aosta evocando in giudizio la Regione al fine di far dichiarare l'illegittimità dell'apposizione del termine ai suoi contratti ed ottenere la trasformazione del suo rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con condanna della convenuta al pagamento delle differenze retributive e al risarcimento del danno.

In esito ad un complesso iter giudiziario la Corte d'Appello di Torino, con la sentenza n. 231/2016, ha riconosciuto l'illegittimità della apposizione del termine ai contratti di lavoro in essere tra le parti, condannando la Regione al risarcimento dei danni in favore della dipendente a tempo determinato per un importo di euro 10.445,70.

Detto importo è stato preso a base dalla Procura Erariale per un addebito di responsabilità per danno indiretto nei confronti della Ravagli Ceroni in virtù di quanto previsto dal previgente art. 36 c. 5 del D.Lgs. 165/2001 in base al quale "Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave".

L'importo è stato poi rideterminato dalla Procura regionale da euro 10.445,70 ad euro 8.207,34 con riduzione di tre quattordicesimi, in considerazione del fatto che la dirigente aveva sottoscritto 11 dei 14 contratti contestati.

La sentenza impugnata ha preliminarmente rigettato l'eccezione di prescrizione e per il resto, dopo aver rideterminato la pretesa risarcitoria in funzione della somma versata alla dipendente a tempo determinato di euro 6.352,35 al netto delle ritenute erariali e avere applicato una diminuzione del 25% nell'esercizio del potere riduttivo, ha accolto parzialmente la domanda del Requirente per l'importo di euro 4.764,26, oltre interessi e spese di giudizio.

Parte appellante ha affidato il gravame ai seguenti motivi di impugnazione:

1) in via preliminare: illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 5, del d. lgs. n. 165/2001;

2) in via preliminare: eccezione di prescrizione, in funzione dell'entità degli importi versati e della quota del 22,61% ritenuta prescritta dal giudicante;

3) errata valutazione circa la sussistenza della responsabilità erariale, sotto i profili della dinamica dei fatti e dell'asserita assenza del nesso di causalità e dell'asserita assenza della colpa grave;

4) non corretta quantificazione del presunto danno erariale, sotto i profili della non esclusiva partecipazione dell'appellante alla condotta contestata e della mancata considerazione dei benefici conseguiti per l'attività lavorativa svolta dalla dipendente a tempo determinato in funzione delle competenze professionali acquisite;

ed ha concluso:

- in via preliminare: venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 5 del d. lgs. n. 165 del 2001, interpretato nel senso che la responsabilità del dirigente ivi statuita sia da intendersi esclusiva;

- sempre in via preliminare: in riforma della sentenza impugnata, accertare l'intervenuta prescrizione totale del diritto al risarcimento azionato;

- in via principale: in riforma della sentenza impugnata, ritenere l'assenza di qualsivoglia responsabilità in capo all'appellante rispetto ai fatti di cui è causa e, di conseguenza, assolverla da ogni addebito a questa mosso;

- in via subordinata: rideterminare nel minor importo possibile la somma di condanna, anche attraverso l'esercizio del potere riduttivo;

- con vittoria di spese.

La Procura generale ha formulato le proprie conclusioni con memoria del 6 settembre 2024, contrastando le pretese avversarie e concludendo per il rigetto del gravame in quanto infondato, con richiesta di conferma della decisione impugnata e di condanna dell'appellante al pagamento delle spese.

Motivi della decisione

La vicenda in esame attiene ad un'ipotesi di danno indiretto derivante dalla sentenza della Corte Appello di Torino n. 231/2016, con cui la Regione Autonoma Valle d'Aosta è stata definitivamente condannata al risarcimento del danno in favore del lavoratore Dal Balcon Livia Grazia, per l'illecita reiterazione di contratti a tempo determinato tra il 2004 ed il 2011.

L'importo del risarcimento riconosciuto all'ex dipendente è stato pari ad euro 10.445,70, ed è stato imputato alla convenuta Ravagli Ceroni Lucia per 11/14mi, in relazione alla sua personale sottoscrizione di undici (dei totali quattordici)

contratti giudicati illegittimi nel periodo 2004-2011 nella sua qualità di dirigente *pro-tempore* della Direzione Sviluppo Organizzativo della Regione: pertanto, la Procura erariale ha ritenuto che, in relazione all'importo complessivo della condanna in sede civile, euro 8.207,34 fossero addebitabili all'appellante quale quota proporzionale del danno complessivamente patito dall'Ente pubblico.

La Sezione giurisdizionale regionale per la Valle d'Aosta, con la sentenza appellata, ha dapprima ridotto la pretesa risarcitoria ad euro 6.352,35 al netto delle ritenute erariali, e sulla stessa ha poi applicato una diminuzione del 25% nell'esercizio del potere riduttivo (cfr. sentenza n. 14/2022, "*tenuto conto che l'iniziativa di tali assunzioni risiede comunque nella volontà politica dell'organo direttivo dell'Amministrazione regionale, ritiene il Collegio che in favore della convenuta possa trovare applicazione il potere riduttivo, riducendo l'importo risarcitorio del 25%*"), accogliendo parzialmente la domanda del Requirente per l'importo di euro 4.764,26, oltre interessi e spese di giudizio.

L'appellante si duole di tale condanna, eccependo in via preliminare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 5, del d. lgs. n. 165/2001, nonché la prescrizione dell'azione risarcitoria e, nel merito, l'insussistenza di ogni responsabilità per il danno e, comunque, la non corretta quantificazione dello stesso.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che, tenuto anche conto del mutamento dell'orientamento giurisprudenziale operato dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Valle d'Aosta in recenti giudizi integralmente sovrapponibili per oggetti e soggetti coinvolti a quello all'odierno esame (cfr. sentenze nn. 1,

2, 3, 4 e 5 tutte depositate il 15 marzo 2024), sussistano anche nel presente giudizio di appello tutte le condizioni per l'adozione di una pronuncia assolutoria nel merito.

Ed infatti, come ha correttamente evidenziato la Sezione territoriale nelle mentovate sentenze, è ormai pacifico l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui i profili di illegittimità degli atti costituiscono solo un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

Inoltre, non può "ammettersi alcun automatismo tra l'illegittimità deli atti…e i riflessi erariali delle condotte serbate dalle persone fisiche che…hanno concorso alla loro adozione" (recentissima, Corte dei conti, Sez. I App. Sent. n. 107 del 23 aprile 2024).

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi, deve comunque subire un'operazione di attualizzazione e specificazione, per tener conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene portato all'attenzione del giudice contabile.

Ebbene, tale operazione di taratura del principio – come ha correttamente osservato la Sezione territoriale - porta il Collegio a ritenere che la pur innegabile connotazione abusiva dei reiterati conferimenti dei contratti a termine, in grado di dar luogo, a beneficio del lavoratore "precarizzato", alla tutela risarcitoria del c.d. danno comunitario, non possa generare, di per sé solo, e sotto forma di danno indiretto, la responsabilità amministrativa della dirigente regionale che quei contratti aveva sottoscritto.

E ciò in ragione del fatto che, contestualizzando la condotta, il grado di colpa ad essa associabile si attenua fortemente, quantomeno al di sotto della soglia della gravità, indispensabile per l'integrazione della pertinente fattispecie.

Nello scrutinio infatti degli elementi rilevanti ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo in sede di reiterazione dei contratti di assunzione temporanea della Dal Balcon, assume innanzitutto rilievo la non linearità della disciplina, vigente all'epoca dei fatti, riguardante i contratti a tempo definito: il complicato intreccio tra la regolamentazione operata dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001 (che, a quel tempo, a sua volta rimandava al d.lgs. 368/2001), le specifiche norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della Regione di cui all'art. 7 della l.r. 69/1989 (poi sostituita dall'art. 42 della l.r. 22/2010) e il progressivo consolidamento, nella disciplina eurounitaria, di principi innovativi in materia, rendeva tutt'altro che agevole l'individuazione di quale fosse la corretta soluzione gestoria in grado di bilanciare correttamente le esigenze di approvvigionamento di forza lavoro per far fronte a servizi indispensabili, le aspettative dei lavoratori risultati idonei a selezioni pubbliche (anche supportate dalle coerenti istanze veicolate attraverso il canale sindacale) e le rigidità della disciplina giuslavoristica.

In secondo luogo, i contratti a termine dichiarati poi illegittimi sono stati stipulati attingendo, di volta in volta, a specifiche graduatorie di idonei («per il conferimento di incarichi e supplenze per posti di custode castelli musei e giardini (categoria B – posizione B1: operatore qualificato)») stilate all'esito di selezioni pubbliche, per titoli ed esami, periodicamente condotte

dall'Amministrazione regionale. Una simile modulazione dei rapporti contrattuali, incentrata sulla sequenza "selezione pubblica - graduatoria di merito - contratto temporaneo" con il soggetto utilmente collocato in graduatoria poteva ragionevolmente ingenerare la convinzione che l'avvenuto espletamento di una nuova selezione pubblica sterilizzasse gli effetti limitativi associabili alle vicende contrattuali riferibili alla precedente selezione. D'altra parte, ad identica conclusione era pervenuto il Dipartimento della Funzione Pubblica (parere del 19/9/2012, in atti) valorizzando esigenze riconducibili ai principi di cui agli artt. 51 e 97 cost., secondo cui «(…) l'amministrazione può stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato con il soggetto utilmente collocato nella graduatoria del concorso anche laddove l'interessato abbia già avuto contratti a termine con la stessa amministrazione, ancorché di durata complessiva corrispondente ai 36 mesi, e pure nel caso in cui tra i successivi contratti non sia ancora trascorso l'intervallo temporale previsto dalla disciplina normativa. Quanto detto, innanzitutto a garanzia degli articoli 51 e 97 della Costituzione, rispettivamente sul libero accesso ai pubblici impieghi e sul principio del concorso. In particolar modo, dall'articolo 51 della Costituzione si desume il divieto di escludere un candidato, in possesso dei requisiti indicati nel bando, dalla partecipazione al concorso». Sebbene divulgato successivamente al segmento temporale nel quale si situano i contestati contratti a termine (e, perciò, non costituente parametro di orientamento della condotta gestoria), tale parere costituisce – a parere della Sezione territoriale - un elemento di conferma della non univocità del quadro

interpretativo dell'epoca e, quindi, di non eccentricità dell'operato della convenuta.

Contribuisce infine ad attenuare il grado di colpa della convenuta la considerazione che la quantificazione del danno risarcibile in capo all'amministrazione (per l'intervenuta illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro) è emersa solo all'esito di un lungo ed articolato iter contenzioso, che si è sviluppato in ben quattro gradi di giudizio, evidenziando un progressivo affinamento delle soluzioni interpretative, consolidatesi quando ormai la Ravagli Ceroni non era più Direttore del Dipartimento Organizzazione e Sviluppo, e la cui applicazione in concreto non appariva esigibile, secondo un giudizio *ex ante*, nella stipulazione dei contratti nascenti dalle graduatorie formate all'esito delle selezioni annuali espletate dalla Regione. Sul piano probatorio inoltre le delibere di Giunta prodotte (volte ad individuare, settore per settore, le esigenze di fabbisogno di personale ai sensi del menzionato art. 7, comma 2), contenevano sì un riferimento al "parere positivo" dello stesso Ufficio diretto dalla convenuta, ma tale richiamo appare del tutto generico e, in assenza del testo di tali pareri, la Sezione territoriale, nel suo mutato orientamento, ha ritenuto impossibile ricavare elementi utili a sostegno della consapevolezza della Ravagli Ceroni nel senso della palese illiceità della condotta in concreto espletata.

Peraltro, l'ineludibile necessità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave è confermata proprio dal testo dell'articolo 36 del D. Lgs n. 165/2001 (anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti contestati) che impone alle amministrazioni di recuperare le somme pagate a titolo di risarcimento del

danno a carico dei "dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave."

Sulla base delle suesposte considerazioni la Sezione territoriale arriva, quindi, ad escludere la configurabilità della colpa grave in relazione alla reiterata stipulazione di contratti a termine da parte della Ravagli Ceroni. Da tali conclusioni questo Collegio non ha motivo di discostarsi non essendo in alcun modo ravvisabile la palese o grossolana violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

L'assenza di tale indispensabile componente della fattispecie della responsabilità amministrativa rende superfluo ogni ulteriore approfondimento sugli altri profili in contestazione che, quindi, possono ritenersi assorbiti.

Sussistono ad avviso della Sezione giustificati motivi, anche in base a quanto previsto dall'art. 31, comma 3, c.g.c. con riferimento al mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, per disporre l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio promosso da **RAVAGLI CERONI**

Lucia iscritto al n. **60650** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, accoglie l'appello nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 11 ottobre 2024.

Depositato in Segreteria il 09/12/2024

IL PRESIDENTE ESTENSORE

f.to Massimo Lasalvia

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi