



REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti Presidente

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere

dott. Marco Smirolto Consigliere

dott. Francesco Albo Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro Consigliere - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 85/A/2024

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **6922** del

registro di segreteria, depositato il 22 febbraio 2024,

promosso da:

- **SCIACCA Gaetano**, nato a Patti (ME) il 9 aprile 1956, rappresentato

e difeso dall'Avv. Renzo Ristuccia del Foro di Roma e con domicilio

digitale eletto presso l'indirizzo PEC del difensore:

renzoristuccia@ordineavvocatiroma.org,

contro

- **Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la**

Regione Siciliana,

- **Ufficio di Procura Generale d'appello presso la Sezione**

giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana

per la riforma

della sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, n. 524/2023 del 27/09/2023, pubblicata il 18/12/2023 e notificata il 19/12/2023;

Uditi alla pubblica udienza del 27 giugno 2024, per l'appellante, l'avvocato Renzo Ristuccia e, per l'Ufficio di Procura generale, il V.P.G. dottoressa Maria Concetta Carlotti

Ritenuto in

FATTO

1. Con l'impugnata sentenza la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, in parziale accoglimento della domanda attorea, ha condannato l'odierno appellante al pagamento, in favore della Regione siciliana, della somma di euro 116.438,38, comprensiva di interessi e di rivalutazione, a titolo di risarcimento del danno.

Ad esito di una complessa attività di indagine, la Procura regionale aveva infatti convenuto in giudizio i Sigg. Lo Conti, Sciacca e Garigali, nella qualità di dirigenti in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Messina (in seguito, ITL) al momento dei fatti contestati, per sentirli condannare al pagamento, in favore della Regione Siciliana, rispettivamente, della somma di euro 33.607,28, 265.670,36 e 90.475,49, per un importo complessivo di euro 389.753,13 a titolo di danno patrimoniale, oltre accessori e spese legali in favore dello Stato.

Il pregiudizio all'erario regionale, secondo la prospettazione della Procura attrice, sarebbe scaturito da una condotta gravemente colposa tenuta dai convenuti ai quali è stata imputata la mancata adozione di numerose ordinanze-ingiunzione, ai sensi dell'art. 18 della Legge 24

novembre 1981, n. 689, entro il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 della citata legge, decorrente dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Dalla denuncia di danno del 10.02.2020 a firma del convenuto Lo Conti, nominato direttore dell'ITL di Messina dal 1° agosto 2019, era difatti emerso che per 319 rapporti relativi ad illeciti contravvenzionali notificati tra il 2013 e il 2014 non erano state emesse (e notificate) le ordinanze ingiunzioni da parte del Dirigente *pro tempore* responsabile dell'ITL nel termine di prescrizione quinquennale.

Quanto alla distribuzione delle competenze, l'attore pubblico faceva presente che il Lo Conti aveva retto l'ITL di Messina fino al 31.12.2014 (ad eccezione di un breve periodo dal 31.03.2014 al 16.06.2014), l'Ing. Sciacca gli era succeduto dal 15.01.2015 al 31.07.2019 e, dal primo agosto 2019, era subentrato nuovamente il Lo Conti. La dottoressa Garigali era invece preposta, dal 2013, alla prima Unità Operativa "Affari Generali, Contenzioso e Servizi", struttura alla quale, sino al 30.6.2016, era attribuita l'emissione delle ordinanze ingiunzioni (da sottoporre poi alla firma del direttore dell'ITL), le eventuali archiviazioni, nonché la gestione e la programmazione di tutte le attività prodromiche all'emissione del provvedimento finale.

Con il Decreto del Presidente della Regione n. 12 del 14.06.2016, erano state introdotte talune modifiche organizzative all'interno del Servizio XXIII – ITL di Messina, per effetto delle quali, a partire dal primo luglio 2016, le attività già assegnate all'Unità Operativa "Affari Generali, Contenzioso e Servizi" venivano demandate direttamente al

dirigente preposto all'ITL di Messina.

In considerazione della riferita articolazione temporale degli incarichi, la Procura regionale, valutate le responsabilità di ciascuno dei convenuti nella causazione del nocumento erariale, ha addebitato loro di avere mantenuto una condotta inerte, causativa di pregiudizio economico all'erario regionale e, tenuto conto del numero di giorni effettivi (entro il termine prescrizione) a disposizione di ciascun dirigente per l'adozione della prevista ordinanza ingiunzione, ne ha chiesto la condanna, nei termini dianzi quantificati, senza il vincolo della solidarietà.

Dal fascicolo dell'indagine e dalle difese dei convenuti si traeva inoltre che sebbene l'ITL disponesse di un portale informatico per la gestione degli illeciti contravvenzionali, denominato ISPEZIO, un numero rilevante di fascicoli non era stato tempestivamente acquisito nella procedura in quanto il Lo Conti aveva introdotto la prassi di effettuare il caricamento al sistema solo al momento dell'emissione dell'ordinanza ingiunzione, ricavandosi comunque dal protocollo generale dell'ufficio le pratiche da lavorare. Ancora, emergeva dagli atti che il lasso di tempo intercorrente tra l'accertamento della violazione e la trasmissione del relativo rapporto all'ITL oscillava, in media, da due mesi a due anni, con conseguente riduzione del tempo a disposizione dell'ufficio per provvedere all'emissione dell'ordinanza ingiunzione.

La Sezione territoriale, dopo avere respinto le eccezioni di carattere preliminare sollevate dai convenuti, nel merito, ritenuta insussistente la colpa grave in capo ai dirigenti Lo Conti e Garigali, li ha assolti. Ha

invece respinto le tesi difensive del convenuto Sciacca, incentrate sul mancato tempestivo caricamento dei dati nell'applicativo ISPEZIO, per come disposto dal suo predecessore, e sulle carenti informazioni fornite in sede di passaggio di consegna dai dott. Lo Conti e Garigali; il Collegio di primo grado, nel considerare che la prescrizione dei crediti era maturata tra il gennaio 2018 e il settembre 2019, nell'arco temporale in cui il responsabile dell'ufficio era l'Ing. Sciacca, ha addebitato a costui la responsabilità del pregiudizio arrecato all'erario regionale per non avere diligentemente curato una puntuale ricognizione fisica dei fascicoli giacenti presso l'ITL all'atto del suo insediamento; tale condotta, secondo la prospettiva del decidente, avrebbe permesso la tempestiva adozione delle ordinanze ingiunzione evitando così il danno in concreto prodottosi.

In ragione di ciò, in parziale accoglimento della richiesta della Procura attrice, lo ha condannato a risarcire l'amministrazione danneggiata dell'importo onnicomprensivo di euro 116.438,38, a seguito di decurtazione delle voci oggetto di specifico e documentato rilievo del convenuto e con l'applicazione del potere riduttivo nella misura del 50 per cento, in considerazione dell'elevato carico di lavoro che gravava sull'ITL di Messina al momento dei fatti.

2. Con atto di appello tempestivamente proposto, l'Ing. Sciacca ha impugnato la sentenza di condanna e, dopo un'ampia e articolata premessa sul funzionamento dell'applicativo ISPEZIO, sull'organizzazione interna della struttura alla quale era preposto e sul contenuto dei due verbali di consegna redatti a seguito del suo

subentro al Lo Conti e all'acquisizione delle competenze del contenzioso, in precedenza gestito dalla dottoressa Garigali, ha formulato i seguenti motivi di gravame:

1) "insussistenza della colpa grave".

L'appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha espresso un giudizio di colpevolezza nei suoi confronti imputandogli, in primo luogo, di avere agito senza la dovuta prudenza ossia trascurando di effettuare una generale ricognizione fisica degli atti dell'ufficio, al fine di verificare l'attività svolta dal suo predecessore e dalla dirigente dell'ufficio contenzioso. Sul punto, il giudice di prime cure non ha riconosciuto valore esimente della responsabilità al lacunoso verbale di passaggio di consegne elaborato dal Lo Conti, contenente una incompleta elencazione delle attività da definire, avendo invece affermato che al dirigente compete un ulteriore compito di verifica e monitoraggio, al fine di adottare gli eventuali interventi correttivi.

Parte appellante lamenta innanzitutto che la sentenza impugnata non abbia indicato la norma da cui la Sezione territoriale ha ricavato l'illustrato obbligo; in questi termini, la condotta ritenuta diligente dal giudicante sarebbe in realtà, a detta dell'appellante, lesiva del generale principio del buon andamento in quanto, pur in presenza di un verbale di passaggio di consegne (che dovrebbe presumersi del tutto esaustivo in ordine agli affari pendenti) si andrebbe ad imporre al dirigente subentrante un gravoso obbligo di generale ricognizione fisica delle pratiche che, oltre a rappresentare un vistoso aggravio, contrario al

principio di economicità, conduce ad alimentare la “cultura del sospetto” nei confronti del proprio predecessore.

A parere dell'appellante, tale prospettiva andrebbe piuttosto rovesciata in quanto è colui che sino ad allora ha gestito l'ufficio a dovere correttamente rappresentare al collega subentrante le eventuali criticità su cui porre la dovuta attenzione; nel caso di specie, ciò non è avvenuto in quanto il Lo Conti ha consapevolmente taciuto all'Ing. Sciacca la sussistenza di una prassi difforme, consistente nel procedere all'acquisizione delle pratiche nell'applicativo ISPEZIO soltanto nel momento in cui bisognava emettere l'ordinanza ingiunzione, non evidenziando nel verbale di consegna che vi erano numerosissimi rapporti in attesa di essere censiti. In tal modo, sono state di fatto occultate delle pratiche i cui crediti erariali si sono poi fatalmente prescritti nel periodo in cui l'appellante era titolare dell'ufficio, non essendo egli a conoscenza di tale prassi e non potendo in alcun modo supporre che i relativi fascicoli fossero custoditi in una delle 52 stanze dell'ufficio da lui diretto.

A ciò si aggiunga che, sino al luglio del 2016, l'implementazione del portale era una competenza esclusiva della dirigente Garigali e che anche costei non aveva correttamente operato in tale senso.

L'appellante ha rappresentato che dei 319 rapporti contestati con l'atto introduttivo del giudizio di primo grado, 168 sono stati trasmessi all'ITL prima del 15.1.2015 e 121 prima del luglio 2016, sicché soltanto 30 sono quelli pervenuti dal momento in cui egli ha pienamente assunto le funzioni del contenzioso dell'ufficio; per contro, tutte le pratiche

caricate su ISPEZIO sono state lavorate e per nessuna è maturata la prescrizione. Il ragionamento del giudice di prime cure avrebbe quindi dato luogo ad una situazione paradossale, nel senso che colui che ha causato il danno, adottando disposizioni di servizio *contra legem* e lasciando all'oscuro il collega subentrante, è stato assolto mentre colui che ha subito le conseguenze dell'altrui condotta in mala fede è stato condannato.

2) “errata quantificazione del danno”

In via subordinata, l'appellante contesta che l'importo dei singoli illeciti oggetto di addebito (in quanto non censiti su ISPEZIO e perciò successivamente prescritti) costituisca l'effettivo danno subito dalla Regione Siciliana sostenendo che: a) che tra il rapporto ex art. 17 della l. 689/191 e l'irrogazione della sanzione esiste una fase discrezionale durante la quale l'Amministrazione decide se irrogare o meno la sanzione e la quantifica in un *range* previsto dalla norma; b) la percentuale media di riscossione delle sanzioni comminate dalla Regione siciliana è statisticamente pari al 56,56% (come si trae dalla relazione delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana della Corte dei Conti al rendiconto della Regione siciliana dell'esercizio 2019), in considerazione di ciò, andrebbe proporzionalmente ridotto il computo del relativo danno erariale commisurandolo alla percentuale statisticamente accertata di effettiva riscuotibilità; c) con riferimento ad alcune pratiche, si contesta il rigetto delle giustificazioni addotte nel giudizio di primo grado che vengono ora riproposte al fine di ridurre il danno accertato.

In conclusione, l'appellante chiede l'accoglimento del gravame e la sua conseguente assoluzione da ogni addebito e, in via graduata, che il danno imputabile sia riferito alle sole pratiche pervenute dal luglio 2016 in poi, con applicazione della percentuale di riscossione della Regione siciliana del 56,56% e con successiva applicazione del potere riduttivo nella misura del 50%, come riconosciuto in primo grado; con l'impiego di tali criteri il danno si ridurrebbe ad € 6.124,52.

In ulteriore subordine, applicata la percentuale di riscossione del 56,56% all'importo addebitatogli in sentenza e detratta la percentuale del 50%, in applicazione del potere riduttivo, la condanna non potrebbe superare la somma di € 64.996,55.

Infine, il difensore chiede l'ammissione delle prove testimoniali per le quali era stata già formulata istanza nel giudizio di primo grado e che il giudice di prime cure ha reputato non ammissibili, e di voler procedere all'interrogatorio non formale dell'Ing. Sciacca, ex art. 94, c. 3, del Codice della giustizia contabile.

3. Con memoria depositata il 2 maggio 2024, l'Ufficio di Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni prendendo posizione sulle tesi espresse da parte appellante e chiedendo il rigetto del gravame.

In primo luogo, riportando ampi stralci della sentenza impugnata, ha affermato che è dovere immanente di ogni dirigente, nel rispetto del principio di buon andamento, eseguire, all'atto dell'insediamento, una puntuale e rigorosa ricognizione dello stato delle pratiche e dell'organizzazione in atto per la loro gestione, onde verificare se la

fiducia nei confronti del proprio predecessore sia stata ben riposta.

Inoltre, in sede di passaggio di consegna, era stato segnalato dalla dott.ssa Garigali che alcune pratiche non erano state caricate sul sistema sicché l'appellante, reso edotto della circostanza, avrebbe dovuto disporre un controllo capillare sulla totalità dei fascicoli e poi adottare eventuali misure correttive.

Quanto al secondo motivo di appello, l'Ufficio di Procura Generale ha rilevato che la prescrizione è maturata a causa della totale inerzia del dirigente dell'ITL, pertanto, è inconferente il richiamo alla discrezionalità amministrativa ai fini dell'eventuale archiviazione che, nella fattispecie, non è stata appunto esercitata. Parimenti da respingere è stata ritenuta la censura concernente la percentuale di riscossione delle contravvenzioni da parte della Regione siciliana in quanto non può essere richiesto al Collegio di effettuare una valutazione incidentale postuma sui possibili esiti di una procedura di riscossione neanche avviata o di eventuali contenziosi unicamente ipotizzati dall'appellante.

4. All'udienza del 27 giugno 2024, dopo la relazione del magistrato relatore, l'Avv. Renzo Ristuccia, per l'appellante, ha richiamato gli snodi argomentativi principali dell'atto di gravame ed ha insistito per l'accoglimento dell'appello, in subordine, il difensore ha chiesto l'accoglimento dei motivi formulati in via graduata ed ha riproposto l'istanza di interrogatorio libero dell'appellante, presente in aula.

Il pubblico ministero ha chiesto il rigetto del gravame, per come analiticamente esposto nella memoria di costituzione, e si è opposto

all'interrogatorio non formale di parte appellante.

Considerato in

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, il Collegio ritiene che non occorra dar luogo all'interrogatorio libero dell'appellante, ex art. 94, c. 3, del Codice della giustizia contabile, né alla richiesta prova per testi e ciò in considerazione della completezza ed esaustività del compendio probatorio offerto dalle parti che non abbisogna di ulteriori integrazioni e/o chiarimenti.

Inoltre, ad avviso del Collegio, l'odierno giudizio necessita essenzialmente, per la sua decisione, di un'operazione ermeneutica, da condursi all'interno del perimetro dei motivi di gravame proposti dall'appellante, concernente il concreto atteggiarsi, nell'ordinaria attività gestionale del dirigente pubblico, del principio di buon andamento declinato dall'art. 97 della Costituzione; avuto riguardo a tale profilo, del tutto irrilevanti appaiono sia l'interrogatorio non formale di parte appellante sia le prove testimoniali, ai fini della formazione del convincimento di questo giudicante.

2.1. Quanto alle doglianze oggetto di impugnazione, ciò che viene in rilievo nel presente grado di giudizio è precisamente la qualificazione della condotta dell'appellante, ritenuta dal primo giudice connotata da colpa grave e unica causa del pregiudizio arrecato all'erario regionale, in conseguenza della prescrizione del termine per emettere l'ordinanza ingiunzione relativa ai rapporti indicati in citazione.

La nozione di colpa grave, correttamente ricostruita dalla Sezione

territoriale con riferimento ai consolidati approdi ermeneutici del giudice contabile che qui, per economicità espositiva, si intendono richiamati, ha condotto il decidente di prime cure a formulare un addebito, a tale titolo, unicamente nei confronti dell'Ing. Sciacca al quale è stato sostanzialmente imputato di non avere diligentemente curato una ricognizione fisica dei fascicoli giacenti presso l'ITL all'atto del suo insediamento; tale accertamento, ove tempestivamente eseguito, avrebbe fatto emergere l'esistenza di fascicoli cartacei non acquisiti digitalmente e ciò avrebbe consentito al dirigente di avere una chiara panoramica delle attività da trattare e di potere impartire al personale le necessarie disposizioni di servizio finalizzate al caricamento dei verbali su ISPEZIO e alla tempestiva adozione delle ordinanze ingiunzione entro i termini di legge.

La difesa dell'appellante ha lamentato al riguardo che il decidente, nell'esprimere il giudizio di colpevolezza, si sia basato su talune considerazioni di mero ordine pratico senza tuttavia avere previamente individuato il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare in cui si sostanzierebbe la condotta dirigenziale diligente, perita e prudente, idonea ad evitare il rischio di conseguenze negative per l'erario.

Orbene, al fine di scrutinare il primo motivo di gravame, occorre richiamare i principi fondamentali che informano l'operato dei pubblici funzionari ai quali le parti dell'odierno giudizio si sono appellate declinandoli però in maniera del tutto divergente.

Ci si riferisce, in primo luogo, al principio di buon andamento della

pubblica amministrazione enunciato dall'art. 97 della Costituzione, a sua volta declinato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel principio di "buona amministrazione".

È noto che il canone del buon andamento presenta diverse sfaccettature, di volta in volta enucleate ed interpretate dal giudice costituzionale, e che esso presenta ambiti di sovrapposizione e concorrenza sia con i valori costituzionali contenuti nello stesso art. 97 (equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, imparzialità, organizzazione degli apparati, accesso ai pubblici impieghi mediante concorso) sia con i principi espressi in altre norme della Costituzione (a titolo esemplificativo e non esaustivo: il principio di eguaglianza, il diritto al lavoro, alla salute, la tutela dell'unità familiare, la responsabilità dei pubblici funzionari, ecc.).

Sul piano dei significati, il principio in esame è stato talvolta identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità degli uffici pubblici (Corte cost. sentenza n. 234 del 1985) o rappresentato come obiettivo di tempestività, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (Corte cost. sentenze n. 404 del 1997 e n. 40 del 1998) o assimilato al "principio di efficienza" (Corte cost. sentenza n. 104 del 2007) o, ancora, inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (Corte cost. sentenza n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

Soprattutto in seguito all'introduzione della fondamentale legge n. 241 del 1990, recante la disciplina del procedimento amministrativo e del

diritto di accesso, il giudice costituzionale ha enfatizzato la valenza del buon andamento come strumento destinato a migliorare la tempestività, l'efficienza e l'economicità dell'operato della pubblica amministrazione; le descritte articolazioni del principio, a loro volta, garantiscono che, nello svolgimento dell'attività amministrativa, si realizzi una sana gestione finanziaria e la razionalizzazione della spesa pubblica, nell'ottica del miglior temperamento dei vari interessi in gioco (art. 97, primo e secondo comma, Cost.).

A completamento di tale sintetica trattazione, va altresì evidenziata la naturale attinenza dell'illustrato principio alla materia dell'organizzazione dei pubblici uffici, quanto al profilo dell'articolazione interna delle competenze e delle correlate responsabilità dei pubblici funzionari (Corte cost. sentenza n. 40 del 1998, n. 135 del 1998 e n. 300 del 2000).

2.2. Il canone di buon andamento è strettamente legato al ruolo del dirigente il quale, a seguito della riforma della dirigenza, ne è divenuto il principale interprete, avendogli il legislatore intestato il compito di impiegare le risorse assegnate in modo da perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, imparzialità ed economicità.

Non è utile qui indagare i rapporti tra politica e amministrazione bensì il contenuto delle funzioni dirigenziali, per come disegnate dagli artt. 4 e 17 del d.lgs. 165/2001 ("Testo unico del pubblico impiego"), e le connesse responsabilità descritte dal successivo art. 21.

L'art. 4, comma 2, così descrive, in via generale, la funzione

dirigenziale: "Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Il testo unico del pubblico impiego attribuisce quindi al dirigente pubblico poteri manageriali, dai quali deriva una responsabilità di risultato legata al sistema di valutazione della *performance*, così come previsto dal d.lgs. 150/2009. L'avvicinamento del lavoro pubblico ai principi aziendalistici ha, cioè, reso necessaria una figura di perno dell'intero sistema che, disponendo di risorse e di poteri di natura datoriale e gestionale, si rendesse garante dell'ottimale perseguimento degli obiettivi della pubblica amministrazione.

Nello specifico, i compiti e i poteri attribuiti ai dirigenti sono così enucleati dall'art. 17 del t.u.p.i.:

" 1. I dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4, esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti:

a) formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;

c) svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

d) dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

d-bis) concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4;

e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera l-bis;

e-bis) effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti”.

Il contenuto delle illustrate competenze riceve ulteriore connotazione e chiarimento dal successivo art. 21, in materia di responsabilità dirigenziale, ove si prevede che “Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano,

previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo".

La responsabilità dirigenziale nasce dunque da una inidoneità organizzativa e datoriale ovvero da un esercizio non ottimale delle funzioni manageriali che si traduce nel mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, con conseguente ripercussione sull'organizzazione amministrativa. Si tratta, com'è del tutto evidente, di una responsabilità di risultato, anche laddove si manifesti nell'inosservanza delle direttive imputabile al dirigente, sanzionata con il mancato rinnovo dell'incarico e, nei casi più gravi, con la revoca dell'incarico o con il recesso dal rapporto di lavoro.

Il dirigente è, nella sostanza, la figura alla quale il legislatore affida, mediante l'attribuzione di risorse, poteri e responsabilità, la concreta attuazione del principio di buon andamento, per la cui compiuta realizzazione è tuttavia necessaria la convergente azione di tutti coloro che operano alle dipendenze dell'amministrazione; alla peculiare forma di responsabilità (di tipo manageriale) attribuita al dirigente (in aggiunta a quella civile, penale, amministrativo-contabile e disciplinare) si affianca così la responsabilità dei pubblici funzionari in base al

criterio generale di riparto delle competenze, a sua volta specifica

articolazione del canone di buon andamento (art. 97, comma 3, Cost.).

A quanto appena detto occorre aggiungere che la durata

temporalmente limitata degli incarichi dirigenziali (art. 19 d.lgs.

165/2001) ed il conseguente avvicendamento al vertice degli uffici (cd.

“principio di rotazione”) pone in luce una ulteriore declinazione del

parametro costituzionale del buon andamento, rilevante ai fini del

presente giudizio, ossia il principio di continuità dell’azione

amministrativa (Corte cost. sentenze n. 331 del 1988, n. 878 del 1988,

n. 103 del 2007 e n. 104 del 2007), a tenore del quale la pubblica

amministrazione ha il dovere di assicurare la permanenza del risultato

utile per la collettività, pur a fronte del mutato contesto organizzativo,

essendo indifferente in tale prospettiva (ossia dall’angolo visuale del

cittadino), l’individuazione di un diverso soggetto come titolare

dell’ufficio.

2.3. Orbene, tenuto conto delle riportate coordinate ermeneutiche,

occorre a questo punto scrutinare la condotta posta in essere

dall’appellante alla luce degli enucleati principi.

Risulta dagli atti di causa, ed è incontestato tra le parti che, all’atto

dell’insediamento dell’Ing. Sciacca a capo dell’ITL di Messina non

erano presenti nella procedura “ISPEZIO”, di cui gli ispettorati

territoriali del lavoro erano dotati per la gestione dei procedimenti

contenziosi e delle sanzioni amministrative, n. 168 rapporti e che altri

121 fascicoli pervenuti successivamente (sino al 30.6.2016 quando la

dottoressa Garigali curava il contenzioso) non erano stati parimenti

acquisiti in via informatica.

Altrettanto pacifica è la circostanza che il dott. Lo Conti, durante il suo incarico, avesse fornito indicazioni al personale nel senso di non acquisire immediatamente nel sistema informativo dell'ufficio i documenti pervenuti all'ITL, rinviandone la registrazione all'atto dell'emissione dell'ordinanza ingiunzione.

Tale modo di operare costituisce una evidente anomalia giacché, se l'amministrazione regionale aveva disposto che la gestione delle sanzioni dovesse avvenire per il tramite di ISPEZIO, non è ammissibile una diversa trattazione degli affari al di fuori della procedura a ciò dedicata, oramai modalità esclusiva di gestione dei procedimenti contenziosi. Risulta infatti agli atti di causa (cfr. decreto del dirigente generale del Dipartimento Lavoro dell'Assessorato del Lavoro n. 3/06/V del 03/03/2006) che l'installazione presso gli Ispettorati del Lavoro del *software* "ISPEZIO" risale ad epoca di molto precedente rispetto alla vicenda in esame, essendo stata prevista dal D.D.G. n. 210/05/V del 06/10/2005 (pubblicato in GURS n.6 del 03.02.2006) con indicazione del suo obbligatorio utilizzo, a decorrere dal 1° gennaio 2006, per la gestione dell'attività di tutela e ispettiva. L'inosservanza da parte del Lo Conti di tale generale prescrizione configura quindi un grave inadempimento, suscettibile di responsabilità dirigenziale per violazione delle direttive.

Del tutto irrazionale ed onerosa appare poi, dal punto di vista pratico, la gestione delle sanzioni al di fuori del sistema informativo in quanto, in assenza di un sicuro tracciamento delle pratiche, la loro scadenza di

trattazione viene di fatto affidata alla memoria di ciascun operatore, esautorando così il dirigente delle proprie funzioni di controllo e monitoraggio. Né la ricerca attraverso il protocollo (consistente in un unico registro cartaceo per tutte le pratiche dell'ITL sino al 2019) appare razionale in presenza, lo si ripete, di un apposito applicativo a ciò destinato ed in considerazione del più che considerevole numero di affari pervenuti.

Sempre sotto il profilo del giudizio di colpevolezza, assume poi importanza dirimente, ad avviso del Collegio, il fatto che nel laconico verbale di consegna predisposto dal Lo Conti non fosse presente alcun accenno ai numerosi rapporti ancora da definire non caricati nel portale ISPEZIO, onde deve ritenersi che il dirigente subentrante non fosse consapevole della taciuta disfunzione. In proposito, va ricordato che, in virtù del già commentato principio di continuità dell'azione amministrativa, il verbale redatto in occasione dell'avvicendamento tra dirigenti è un documento di fondamentale importanza per la corretta trattazione degli affari, la quale non deve subire alcuna cesura o interruzione per effetto della rotazione tra dirigenti; il verbale di consegna è perciò funzionale a questo obiettivo e la condotta del nuovo titolare dell'ufficio che abbia fatto affidamento sulle dichiarazioni rese dal suo predecessore, non sospettando la sua mala fede, non può essere considerata come gravemente colposa.

Ancora, è certo che l'omesso inserimento nel sistema dei verbali pervenuti all'ufficio proseguisse anche in epoca successiva all'insediamento dell'appellante in quanto, a seguito della modifica

organizzativa intervenuta nel 2016, nel verbale di consegna predisposto dalla dottoressa Garigali è stato indicato che un numero consistente di pratiche pervenute non erano state acquisite su ISPEZIO, segnatamente, 207 con notifica 2014, 234 con notifica 2015 e 18 rapporti Polizia pervenuti nel 2016.

Solo a questo punto, dunque, l'Ing. Sciacca ha appreso della prassi non corretta vigente nell'ufficio ed ha impartito le necessarie disposizioni al personale affinché venissero con immediatezza inseriti nel sistema gli affari pendenti.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Procura appellata, non si ricava dall'ordinamento alcun principio secondo il quale il dirigente titolare è in ogni caso responsabile delle inefficienze dell'ufficio, produttive di pregiudizio erariale, anche qualora gli siano stati taciuti elementi informativi fondamentali, atti ad incidere gravemente sul corretto espletamento delle attività di servizio. Ci si chiede infatti come avrebbe potuto l'appellante, nella fattispecie concreta in esame, estrarre le liste dei crediti prossimi alla prescrizione, onde disporre la lavorazione in via prioritaria, ossia come avrebbe potuto realmente svolgere le funzioni dirigenziali di coordinamento, controllo e monitoraggio intestategli dalla legge.

La ricognizione degli affari pendenti dovrebbe infatti essere condotta mediante gli strumenti informativi predisposti dall'amministrazione (per il tramite di ISPEZIO, nel caso di specie) e non consistere in un capillare controllo fisico delle pratiche custodite all'interno degli armadi, sulla base di mere supposizioni o, peggio ancora, di sospetti

sull'operato del predecessore.

Tale impostazione stride con il canone di buon andamento ed è frutto

di una anacronistica visione della pubblica amministrazione, del tutto

opposta ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, i quali

informano non soltanto l'attività dirigenziale ma anche l'operato di tutti

i pubblici dipendenti. A tal riguardo, in forza del criterio di riparto delle

competenze, per effetto del quale ciascuno è responsabile nella

propria sfera di attribuzioni, si rileva nel caso di specie anche un profilo

di responsabilità in capo ai funzionari dell'ITL i quali, ricevuta dal

dirigente Lo Conti un'indicazione contraria ai doveri di ufficio, avevano

l'obbligo di discostarsene o di fare rimostranza, ai sensi dell'art. 17 del

DPR n. 3/1957.

Conclusivamente, a fronte dello scorretto agire del precedente titolare

dell'ITL, della dirigente preposta all'U.O.C. contenzioso e dell'intera

struttura, non può affermarsi che la condotta dell'odierno appellante,

del tutto ignaro della prassi invalsa nell'ufficio sino al passaggio di

consegne da parte della dottoressa Garigali, sia stata gravemente

colposa.

In conclusione, il Collegio non ravvisa la colpa grave in capo

all'appellante relativamente ai rapporti pervenuti in data anteriore al

primo luglio 2016, momento nel quale l'Ing. Sciacca ha interamente

assunto le competenze della trattazione delle sanzioni amministrative.

3. Per quanto concerne le trenta pratiche pervenute successivamente

al primo luglio 2016, l'intervenuta prescrizione del diritto ad emettere le

ordinanze-ingiunzioni è, in questo caso, imputabile all'appellante il

quale, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, avrebbe dovuto impedire che si producesse un effetto pregiudizievole per l'erario regionale.

Si tratta delle pratiche, agevolmente riscontrabili nella tabella inserita nell'atto di citazione attraverso le date di trasmissione dei rapporti all'ITL, per le quali il danno erariale prodottosi, per effetto della prescrizione del diritto a riscuotere le relative sanzioni, è stato computato sulla base dei giorni a disposizione dell'ufficio per provvedere all'emissione dell'ordinanza ingiunzione; la quota così determinata riferibile all'Ing. Sciacca ammonta ad € 27.838,00.

Valgono qui le considerazioni espresse in precedenza a fondare il giudizio di colpevolezza nei confronti dell'odierno appellante il quale, attraverso l'applicativo ISPEZIO avrebbe avuto modo di individuare i crediti prossimi alla prescrizione e di impartire al personale le istruzioni per l'immediata emissione dell'ordinanza ingiunzione.

4. Relativamente alla quantificazione del danno, vanno respinte le tesi di parte appellante concernenti il difetto dei requisiti di certezza, attualità e concretezza del pregiudizio erariale, stante la possibilità per l'amministrazione di esercitare la discrezionalità amministrativa, valutando cioè la fondatezza e la legittimità dell'accertamento prima di emettere l'ordinanza ingiunzione. Occorre osservare che, nel caso di specie, il nocumento erariale si è ormai irreversibilmente prodotto nella sua interezza a causa dell'inerzia mantenuta dall'ufficio, sicché del tutto ipotetiche sono le argomentazioni addotte in tal senso.

Parimenti non condivisibile è la tesi volta ad ancorare la quantificazione dell'addebito alla percentuale media di riscossione dei crediti vantati

dalla Regione siciliana poiché ciò che viene in discussione, nella vicenda in esame, è l'impossibilità per l'amministrazione danneggiata di avviare la procedura coattiva, essendo ormai definitiva la perdita del credito come conseguenza della maturata prescrizione.

Va positivamente scrutinata, invece, la richiesta di applicazione del potere riduttivo, tenuto conto degli elementi oggettivamente riscontrabili dagli atti di causa e, segnatamente, la molteplicità e la complessità dei compiti attribuiti all'ITL, la corresponsabilità dei funzionari assegnatari dei fascicoli, i significativi ritardi nella trasmissione dei rapporti, la grave carenza di personale e il notevole carico di arretrato ereditato che l'appellante ha dovuto smaltire. Sotto questo versante, è il caso di valorizzare la circostanza che, a fronte del complessivo volume di lavoro svolto dalla struttura nel periodo in cui l'Ing. Sciacca era titolare dell'ufficio (cfr. relazione istruttoria del 30.8.2022 a firma dell'Arch. Zaccone), i crediti per i quali è maturata la prescrizione rappresentano una percentuale minima, del tutto fisiologica in un ufficio di grandi dimensioni quale è l'ITL di Messina.

Tali circostanze, ad avviso del Collegio, giustificano l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, valutato nella misura del 70 per cento della quota di danno di euro 27.838,00 di cui al precedente par. 3.

Restano assorbite le ulteriori doglianze, non incidenti ai fini del conteggio in esame.

5. In conclusione, il Collegio, in accoglimento parziale dell'appello proposto dall'Ing. Gaetano Sciacca, riforma parzialmente la sentenza n. 524/2023 della locale Sezione territoriale e condanna l'appellante al

pagamento, in favore della Regione siciliana dell'importo di euro 8.351,00 (euro ottomilatrecentocinquantuno,00), comprensivo di interessi e rivalutazione.

Si dispone la compensazione delle spese del giudizio, stante la reciproca soccombenza delle parti (art. 31, c.3, del Codice della giustizia contabile).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando,

- accoglie parzialmente l'appello proposto da SCIACCA Gaetano e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, lo condanna al pagamento, in favore della Regione siciliana della somma di euro 8.351,00 (euro ottomilatrecentocinquantuno,00), comprensiva di interessi e rivalutazione.

Spese compensate.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 27 giugno 2024.

L'Estensore

Il Presidente

Dott.ssa Giuseppa Cernigliaro

Dott. Vincenzo Lo Presti

(F.to digitalmente)

(F.to digitalmente)

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 24/07/2024

Per il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra

Il Funzionario amministrativo

Dott.ssa Laura Trizzino

(F.to digitalmente)