

REPUBBLICA ITALIANA **SENT. 4/2024**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA

composta dai magistrati:

Dott. Donato Maria FINO	Presidente
Dott. Roberto RIZZI	Componente relatore
Dott. Diego Maria POGGI	Componente

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al **n. 878** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta

nei confronti di:

RAVAGLI CERONI, Lucia, nata a Aosta il 13/12/1964, c.f. RVGLCU64T53A326T, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandra Fanizzi (c.f. FNZLSN72T63A326Z; pec: avvalessandrafanizzi@puntopec.it) e Donatella Locatelli (c.f. LCTDTL60T49A326W; pec: avvdonatellalocatelli@pec.studioCCHL.it), elettivamente domiciliata presso la prima, in Aosta, via Torino n. 7

[CONVENUTA]

VISTO l'atto di citazione.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 25/1/2024, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa Geltrude Petrini ed omessa, con il consenso delle parti, la relazione sui fatti di causa da parte del relatore, Cons. Roberto Rizzi, il Pubblico ministero, nella persona del Pres. Giuseppe De Rosa, gli Avv.ti Alessandra Fanizzi e Donatella Locatelli, in rappresentanza della convenuta.

FATTO

Con nota del 31/3/2021, l'Avvocatura della Regione Valle d'Aosta trasmetteva alla Procura regionale di questa Corte le sentenze rese nel contenzioso promosso da Lombardo Onofrio ed esitato con la sentenza n. 59/2019 del 7/3/2019 della Corte di Appello di Torino.

Il contenzioso era stato promosso, fra l'altro, per il risarcimento dei danni che il lavoratore assumeva patiti in conseguenza dell'abusivo, reiterato ricorso ai contratti a tempo determinato, che avevano permesso al lavoratore di prestare servizio nel segmento temporale dal 14/3/2000 e fino al 30/9/2011.

Con l'indicata sentenza la Corte d'Appello aveva condannato la R.A.V.A. a pagare a Lombardo Onofrio un'indennità pari a sette mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, oltre rivalutazione monetaria e interessi dalla data della sentenza al saldo, oltre ingenti spese di giudizio.

Alla menzionata nota del 31/3/2021 veniva anche accluso il provvedimento dirigenziale n. 2272 del 29/4/2019 con il quale si impegnava la spesa di 13.592,18 a titolo di "Spese per risarcimento danni al personale regionale in attuazione di sentenze" (l'importo che, al netto delle ritenute fiscali – € 10.465.98 – avrebbe dovuto essere versato al beneficiario della statuizione giudiziale, però, veniva liquidato, con mandato di pagamento n. 13056 del 10/6/2019, a favore dell'Agenzia delle Entrate che aveva eseguito un

pignoramento del credito del Lombardo nei confronti della Regione).

La Procura regionale, in continuità con iniziative assunte in vicende sovrapponibili, in data 11/4/2023, invitava a dedurre la Dott.ssa Lucia RAVAGLI CERONI per aver disposto, nella qualità di Dirigente responsabile pro-tempore della Direzione Sviluppo Organizzativo della R.A.V.A., undici delle complessive diciassette assunzioni del Lombardo nell'indicato arco temporale, contestandole un il danno di € 6.596,21 (pari a 11/17 – € 8.794,94 – dell'importo complessivamente liquidato in forza della sentenza del giudice del lavoro – € 13.592,18 – e detratta la quota del 25% – € 2.198,73 – ritenuta imputabile all'Organo politico a titolo di concorso nella causazione del danno erariale).

Ritenute infondate le deduzioni formulate, la citava in giudizio reputando configurabile a carico della stessa la responsabilità amministrativa per aver fatto ripetutamente ricorso, nonostante macroscopicamente difettassero le condizioni legittimanti, a contratti di lavoro subordinato temporanei, in violazione delle disposizioni imperative a tutela del lavoratore. Sicché il pagamento dell'indennizzo, scaturito dalla soccombenza nel pur articolato contenzioso lavoristico, era ritenuto causalmente riconducibile, prevalentemente (75%), alla condotta gestoria gravemente colposa della dirigente che aveva sottoscritto i contratti.

In data 3/1/2024 si costituiva la RAVAGLI CERONI argomentando, prioritariamente, la legittimità della condotta.

In particolare, dopo aver ricostruito l'articolato contesto normativo di riferimento, evidenziando le peculiarità che caratterizzavano all'epoca dei

fatti la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo parziale a beneficio di enti dell'amministrazione regionale (art. 7 della lr 68/1989; art. 4 della l.r. 42/1992; artt. 4, 8 e 30 della l.r. 45/1995; art. 54 del CCRL del 24/12/2002, art. 84, lett. f, dell'Accordo del Testo Unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta prot. 616/2010 del 13/12/2010), rilevava che *«esisteva in quegli anni un modus operandi, motivato da espresse esigenze pubbliche, sorretto da precise norme legislative, condiviso con le organizzazioni sindacali di categoria, radicatosi nel tempo, frutto di precise scelte politiche dalle quali nessun dirigente del Dipartimento del personale aveva possibilità di discostarsi»*.

Inoltre, contestava la sussistenza della colpa grave, per un verso, rilevando che i profili di illegittimità non erano di agevole percepibilità, avendo richiesto un travagliato iter contenzioso per essere accertati, e, per altro verso, sottolineando le molteplici incombenze che sulla medesima gravavano quale dirigente responsabile della Direzione sviluppo organizzativo, fra cui quella di curare, mediamente, ogni anno, circa 600 assunzioni a tempo determinato e 100 a tempo indeterminato.

Ancora, negava la ricorrenza del nesso di causalità.

In proposito, sosteneva che le statuizioni di condanna erano frutto di un contenzioso, nella cui gestione non era stata in alcun modo coinvolta, che aveva avuto un andamento estremamente tormentato e che aveva condotto all'esito infausto per l'Amministrazione regionale solo in conseguenza di un mutato orientamento giurisprudenziale, adesivo all'indirizzo assunto dalla Corte di Giustizia UE (ord. 12/5/2013 in C–50/13).

In definitiva, molto tempo dopo la stipulazione dei contratti a tempo determinato contestati era maturato il principio secondo cui alla reiterazione di quello strumento negoziale conseguisse un danno risarcibile "comunitario". Evidenziava, poi, che, la soluzione gestoria diffusamente praticata all'epoca era coerente con il *«consolidato orientamento interpretativo»* secondo cui *«il superamento di un nuovo concorso pubblico a tempo determinato da parte del soggetto che ha già avuto un rapporto di lavoro a termine con l'amministrazione consentisse di azzerare la durata del contratto precedente ai fini del computo del limite massimo dei 36 mesi previsto dal D.Lgs. 368/2001 (si veda parere del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 37562 del 19.09.2012 (...)»*.

In questa prospettiva, le reiterate assunzioni del Lombardo non erano tra loro collegate in violazione di legge, ma erano assunzioni scollegate l'una dall'altra e fondate sulla partecipazione a specifiche selezioni pubbliche che, peraltro, generavano legittime aspettative in capo all'aspirante lavoratore.

Con riferimento al danno, lo riteneva insussistente, in ragione del fatto che le assunzioni avevano contribuito a realizzare interessi pubblici, consentendo la fruibilità del patrimonio culturale, con riflessi vantaggiosi per il turismo e l'economia.

Aggiungeva, inoltre, che essendo le contestate assunzioni conseguenti a decisioni della Giunta regionale – assentite dalle Organizzazioni sindacali, sia nella forma sia nella durata –, che avevano delimitato il perimetro operativo entro il quale era chiamata a svolgere i compiti attuativi, era incongrua la quota del 25% ritenuta imputabile all'organo politico a titolo di concorso nella causazione del danno.

In ultimo, eccepiva la prescrizione *«essendo trascorsi ormai più di dieci anni dagli atti oggi censurati dalla Procura contabile»*.

Concludeva chiedendo, in via principale, l'assoluzione *«da ogni domanda (...), siccome infondata in fatto e in diritto e comunque non provata»*; in via gradata, nell'ordine, che fosse dichiarata l'intervenuta prescrizione e che fosse ridotto l'addebito, in particolare in considerazione della oggettiva impossibilità a non seguire le direttive politiche per la convenuta, della evidente buona fede, della presenza di una situazione normativa che è stata diversamente interpretata solo in epoca successiva alle assunzioni, della estrema lontananza temporale del periodo in cui queste ultime erano state perfezionate.

All'udienza del 25/1/2024 – celebrata a causa dell'indisponibilità di idonei locali nella sede istituzionale, presso una struttura (biblioteca regionale) messa a disposizione dall'Amministrazione regionale –, la relazione sui fatti di causa da parte del relatore veniva omessa, con il consenso delle parti, al fine di contenere i tempi di trattazione dei giudizi e, conseguentemente, liberare i locali concessi in uso temporaneo.

Il Pubblico ministero ed i difensori della parte convenuta enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi, come compendiati nel verbale di udienza.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

La vicenda presenta connotati integralmente sovrapponibili a quelli di consimili casi oggetto di altri giudizi già esaminati da questa Sezione e definiti con pronunce di parziale accoglimento della prospettazione attorea (sentt. 14,

15, 16, 17, 18/2022).

Alla luce di ulteriori riflessioni, quell'orientamento non può essere confermato.

Invero, sembra opportuno evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., ex multis, Corte conti, Sez. II App., 26/2023, 21/2022, 328/2022, 245/2020, 26/2020, 2014/2019; Sez. App. III, 473/2023, 447/2023, 144/2020, 347/2018, App. Sicilia 38/2018, 10/2018), 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.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento non genera, immancabilmente, la responsabilità amministrativa in capo all'agente, ma può esserne fonte solo allorquando l'intero processo gestorio, composto dall'attività procedimentale e dal suo naturale prodotto provvedimentale, integri una condotta almeno gravemente colposa, causalmente riconducibile ad un nocumento economico per l'Amministrazione, divenendo, perciò, sussumibile nella pertinente fattispecie con la quale il giudice contabile è istituzionalmente chiamato a confrontarsi.

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 in rilievo.

Ebbene, tale operazione di taratura del principio 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, 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.

In primo luogo, assume 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, non può essere ignorato che i contestati contratti a termine sono stati tutti 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 la 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. (*«(…) 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 un elemento di conferma della non eccentricità dell'operato della convenuta.

Ad attenuare il grado di colpa di quest'ultima vi è, infine, la considerazione che la rilevazione di censurabili profili riconducibili alla 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.

Alla luce di tali considerazioni è, quindi, da escludere la configurabilità della colpa grave in relazione alla reiterata stipulazione di contratti a termine, non essendo ravvisabile la palese 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 un indispensabile componente della fattispecie della responsabilità amministrativa rende superfluo ogni ulteriore approfondimento sugli altri profili in contestazione (anche quelli emersi in sede di discussione orale, come debitamente documentati nel pertinente verbale d'udienza) che, quindi, possono ritenersi assorbiti.

Le spese processuali, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c., sono compensate in considerazione del mutamento dell'orientamento rispetto a questioni dirimenti.

PQM

la Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità scritto al n. 878 del registro di segreteria:

– respinge la domanda attorea, come da motivazione;

– compensa per intero le spese di lite tra le parti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Aosta, nella camera di consiglio del 25 gennaio 2024.

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Dott. Roberto Rizzi **Dott. Donato Maria Fino**

DEPOSITATO IN SEGRETERIA il 15 marzo 2024

IL DIRIGENTE Federico Sola