

**Corte dei Conti - Sezione II Appello, Sent. n. 20 del 01.02.2010****Svolgimento del processo**

Con sentenza n. 179/2007 la Sezione giurisdizionale per la Calabria ha condannato i signori F.C., F.M., G.R., e G.C., al pagamento di Lire 25.500.000 (pari ad Euro 13.169,65) in solido fra loro, quali componenti del comitato di gestione della USL n. 31 di Reggio Calabria, nonché i signori A.J. e A.G., rispettivamente coordinatore amministrativo e sanitario, al pagamento di Lire 3.000.000 ciascuno (pari ad Euro 1.549,37), in favore della indicata USL, oltre spese di giudizio.

I predetti erano stati chiamati in giudizio dal Procuratore regionale per rispondere della somma di Lire 39.338.430, oltre interessi e rivalutazione monetaria, per aver tenuto un comportamento caratterizzato da colpa grave deliberando l'inquadramento illegittimo di tre dipendenti dalla qualifica di infermieri professionali a quella di operatori professionali di prima categoria (caposala). Il Requirente sosteneva che con le delibere n. 1730, 1731 e 1736 in data 20 maggio 1991 il Comitato di gestione della USL aveva illegittimamente disposto il reinquadramento dei tre dipendenti sulla base del solo presupposto dell'espletamento continuato di mansioni superiori, erroneamente interpretando il D.P.R. n. 348/1983, recante l'approvazione del CCNL del personale del comparto delle unità sanitarie locali, nonché il successivo D.P.R. n. 270/1987. Ciò in quanto venivano modificate situazioni di inquadramento già consolidate in organico senza una puntuale disamina delle vacanze nella qualifica superiore.

In sostanza, come rilevato anche dal Collegio dei revisori dei conti della USL con verbale n. 281 del 7.6.1991, tali delibere erano illegittime per insussistenza delle condizioni per procedere all'inquadramento con conseguente danno erariale pari alla maggior retribuzione corrisposta ai dipendenti nella diversa e più elevata posizione funzionale conferita con le stesse.

Il giudice territoriale, accogliendo in parte l'eccezione di prescrizione quinquennale opposta dai convenuti, imputava ai medesimi solo le "differenze stipendiali che l'amministrazione ha attribuito ai dipendenti successivamente al 14 agosto 1992, calcolando il danno complessivo in Lire 31.000.000, di cui Lire 25.500.000 a carico dei componenti del comitato di gestione, ed escludendo che, nella fattispecie, si fosse verificata "compensatio lucri cum danno" per l'inesistenza di un'utilitas che potesse giustificare una più elevata retribuzione.

La condotta gravemente colposa era, peraltro, ravvisata nella palese violazione di norme di legge, di circolari e di osservazioni dell'organo di controllo.

Con unico atto notificato al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria il 19 ottobre 2007 e al Procuratore generale il 24 ottobre 2007 e depositato il 21 novembre 2007 hanno proposto appello i signori M., R., e gli eredi di C.G. invocando i seguenti motivi di censura:

- 1) in via preliminare, l'estinzione del giudizio nei riguardi di C., essendo il predetto deceduto il 6 settembre 1997;
- 2) l'estinzione integrale della pretesa risarcitoria per prescrizione in quanto il dies a quo doveva farsi decorrere dal momento del pagamento, ai tre dipendenti reinquadrati, del primo rateo stipendiale includente la maggiorazione. Pertanto, "poiché la prima erogazione era avvenuta nel maggio 1991, mentre l'atto di citazione in giudizio è del 14 agosto 1997, l'intera pretesa creditoria è estinta per maturata prescrizione quinquennale, ed i convenuti vanno prosciolti da ogni addebito";
- 3) l'insussistenza della colpa grave in quanto le delibere, delle quali non erano né proponenti né estensori, erano giunte all'esame del Comitato di gestione dopo un complesso iter amministrativo. In particolare si sottolinea che, a seguito delle rivendicazioni dei dipendenti e dell'intervento delle organizzazioni sindacali, era stata costituita un'apposita Commissione incaricata di esaminare le



istanze di inquadramento, che aveva stabilito di dare corso alle richieste di riesame delle posizioni dei dipendenti; che tale riesame veniva positivamente effettuato dagli uffici amministrativi competenti, per cui il positivo percorso attraverso gli organi burocratici della USL costituiva per i componenti del Comitato di gestione motivo di affidamento della corretta applicazione della normativa e quindi della legittimità e regolarità degli adottati atti deliberativi. Inoltre, gli appellanti hanno dedotto di essere cessati dalla carica dal luglio 1991, quando fu nominato un commissario straordinario, per cui non ebbero notizia del verbale dei revisori dei conti che censurava le delibere in questione in quanto successivo a tale data. Peraltro, la normativa in materia di espletamento di mansioni superiori non era affatto chiara, tanto che solo in un periodo successivo fu elaborata un'interpretazione secondo cui l'inquadramento presupponeva la vacanza del posto in organico;

4) l'insussistenza del danno ingiusto in quanto dall'espletamento di fatto delle mansioni superiori era sorto comunque il diritto alla percezione della differenza retributiva per il lavoro effettivamente svolto e in tal senso disponeva l'art. 6, comma 17, della legge finanziaria n. 127/1997. Peraltro, il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del consiglio con determinazione del 16 dicembre 1999, avente ad oggetto l'interpretazione e applicazione dell'art. 32, comma 13, della legge n. 499/1977, aveva sostanzialmente sanato e legittimato gli atti già adottati;

5) l'inapplicabilità del vincolo di solidarietà, anche se i convenuti erano componenti di un organo collegiale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639;

6) l'ingiusta condanna alle spese ed onorari del giudizio, in quanto non si è tenuto conto della particolarità della controversia.

Al riguardo il Procuratore generale nelle proprie conclusioni scritte, depositate il 15 settembre 2008, ha dedotto che:

1) la richiesta di estinzione del giudizio nei confronti del sig. G.C. va accolta in quanto il medesimo è deceduto prima della sentenza di condanna;

2) l'eccezione di prescrizione va respinta in quanto l'art. 2 ter della legge n. 20/1994 stabilisce che per i fatti verificatisi anteriormente al 15.11.1993 e per il quale stia decorrendo un termine di prescrizione decennale, la prescrizione si compie entro il 31.12.1998. Considerato che il danno è costituito da periodiche erogazioni pecuniarie non dovute, la prescrizione decorre dai singoli esborsi, per cui la pronuncia di primo grado che ha calcolato solo le differenze stipendiali successive al 14 agosto 1992, cioè relative al quinquennio anteriore all'atto di citazione, va confermata;

3) in merito alla sussistenza del danno e della colpa grave, gli amministratori chiamati a giudizio hanno attribuito una qualifica superiore, e conseguentemente una maggiore retribuzione, sulla base di un'erronea interpretazione della normativa in materia e senza che vi fossero elementi su cui fondare l'esigenza per l'amministrazione di acquisire tali prestazioni, derivanti dall'esercizio di mansioni superiori. In sostanza, l'inquadramento è avvenuto senza la preventiva verifica della sussistenza del posto in pianta organica, senza tener conto delle contrarie indicazioni del Collegio dei revisori né del chiaro dettato normativo, peraltro chiarito anche dalla circolare del Ministero della sanità n. 25 del 21.6.1985 che faceva testuale riferimento, fra i presupposti per l'applicazione della legge n. 207/1985, ad incarico conferito su posto vacante e al possesso dei requisiti soggettivi previsti dalla normativa in materia di concorsi alla data di entrata in vigore della legge. La legge n. 207/1985 non prevedeva infatti alcun automatismo ai fini dell'attribuzione della qualifica superiore in caso di svolgimento di mansioni superiori, ma la preventiva verifica della vacanza in pianta organica, della sussistenza della necessaria qualificazione per poterla svolgere, della effettiva attribuzione dell'incarico prima dell'entrata in vigore della legge;



4) va escluso il vincolo di solidarietà in quanto nella fattispecie non si sono verificate le condizioni previste dalla legge per la condanna in via solidale. In conclusione il Procuratore regionale chiede che sia riformata la sentenza di primo grado limitatamente alla invocata estinzione del giudizio nei riguardi del sig. G.C. per decesso del medesimo, e alla esclusione del vincolo di solidarietà, e che si invece confermata nel merito, con conseguente imputazione ai signori M. e R. dell'importo pro-capite pari ad 1/3 della somma complessiva di Lire 25.500.000 (euro 13.169,65), ferma per essi la condanna alle spese del doppio grado di giudizio. Con atto notificato al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria il 15 novembre 2007 e al Procuratore generale il 14 novembre 2007 e depositato il 7 dicembre 2007 ha proposto appello anche il sig. A.I. invocando i seguenti motivi di censura:

- 1) estinzione della pretesa per maturata prescrizione quinquennale in quanto l'atto di citazione è datato 14.8.1997, e quindi è stato emesso dopo che era decorso un quinquennio dal 20 maggio 1991, data di corresponsione del primo rateo stipendiale maggiorato;
- 2) insussistenza della colpa grave in quanto il predetto, quale coordinatore amministrativo, aveva le funzioni di segretario verbalizzante delle riunioni del Comitato di gestione, senza potere deliberativo, e in quanto le delibere erano state assunte sulla base di un parere di apposita commissione istituita dal Presidente e di esame positivo dell'Ufficio Direzione;
- 3) insussistenza del danno risarcibile in quanto le prestazioni inerenti la qualifica superiore sono state effettivamente svolte.

Il Procuratore generale nelle proprie conclusioni depositate il 9 ottobre 2008, nel ripetere sostanzialmente le argomentazioni già svolte nell'atto conclusionale del 15 settembre 2008, con riferimento alla posizione del sig. I. ha sostenuto, in particolare, che la sua responsabilità emerge dal dato oggettivo dell'assenza di iniziativa nel fare presente le irregolarità delle delibere nonostante avvertimenti e segnali contrari provenienti sia dalle indicazioni del collegio dei revisori che dal tenore delle disposizioni di legge in materia, per cui ha chiesto il rigetto del gravame.

Con atto notificato al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria il 7.11.2007 e al Procuratore generale il 27.11.2007 e depositato il 3.12.2007 ha proposto appello anche il sig. A.G. che, contestualmente, ha chiesto la definizione del giudizio, avvalendosi delle disposizioni dettate dall'art. 1, commi 231, 232, e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. La richiesta di definizione del giudizio è stata accolta e, con decreto n. 56 in data 30 maggio 2008, questa Sezione ha determinato in Euro 1587,30 l'importo che l'appellante deve versare a favore della ASL succeduta alla USL n. 31 di Reggio Calabria, amministrazione danneggiata, pari al 30% della condanna, oltre le spese di giudizio di primo grado, già liquidate in Euro 92,11 e quelle del presente grado liquidate in Euro 43,86, a favore dell'erario dello Stato.

Il sig. G. - destinatario anche di altri decreti emessi su altrettante istanze di definizione agevolata - ha depositato il 10.9.2008, presso la segreteria di questa sezione, quietanza di versamento a favore della ASL di Reggio Calabria dell'importo complessivo di Euro 4694,27 contenente la causale "pagamento sentenze corte dei conti n. 563-573-574-579", effettuato in data 7.8.2008 nonché quietanza di versamento a favore della tesoreria provinciale dello Stato di Reggio Calabria di Euro 558,22 per spese di giustizia relative alle sopraindicate sentenze effettuato in pari data.

All'udienza odierna l'avv. Panuccio, riportandosi agli atti scritti e ulteriormente argomentando, ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

Il pubblico ministero ha chiesto la declaratoria di estinzione dell'appello proposto dal sig. A.G. con imputazione, sulle somme risultanti dalle indicate quietanze, degli importi liquidati, a titolo di condanna e di spese di giudizio, nel decreto n. 56/2008. Ha, peraltro, chiesto l'estinzione del



giudizio nei confronti del sig. G.C. per decesso del medesimo, mentre ha insistito per il rigetto degli atti d'appello proposti dai sigg. M., R. e I.

Motivi della decisione

1. Preliminarmente, rilevata la regolarità e tempestività delle notifiche, si dispone, in rito, la riunione degli appelli, ai sensi dell'articolo 335 c.p.c., trattandosi di impugnazioni rivolte contro la stessa sentenza.

2. In merito all'appello proposto dal sig. G., va rammentato che, secondo l'art. 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 l'avvenuto pagamento dell'importo stabilito dalla Sezione in accoglimento dell'apposita istanza formulata dall'appellante, comporta la definizione del giudizio. Pertanto, essendo stata soddisfatta, nei limiti dell'importo determinato da questa Sezione, ai sensi del precedente comma 232 della citata legge n. 266/2005, la pretesa azionata dal pubblico ministero contabile, con conseguente venir meno della ragione sostanziale della lite, va dichiarata l'estinzione del giudizio n. 30633 per cessata materia del contendere.

4. In ordine alla posizione del sig. G.C., va accolto il primo motivo di censura formulato nell'atto d'appello n. 30926, e va dichiarata l'estinzione del giudizio nei suoi confronti, essendo deceduto il 6 settembre 1997, nelle more del giudizio di primo grado.

5. Circa l'eccezione di prescrizione, riproposta in questo grado di giudizio da tutti gli appellanti, osserva il Collegio che secondo la prevalente giurisprudenza la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 ("il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta") va intesa nel senso che il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità decorre dal momento in cui è stata eseguita la prestazione che concretizza l'ingiusto danno al patrimonio dell'ente e ciò avviene anche per ripetuti periodici esborsi di denaro (cfr. ex plurims Sezioni Riunite n. 7/QM del 2000, III Sezione n. 4 del 2005, III Sezione n. 40 del 2005).

Il principio è stato ribadito dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 5/QM del 2007, che si è richiamata alla "regola generale recata dall'art. 2935 cod. civ., secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"; ha chiarito che quando "il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, l'individuazione del dies a quo della prescrizione non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto l'obbligo giuridico di pagare"; ha precisato che "la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento" e "la decorrenza della prescrizione va" pertanto "individuata dalla data di ciascun pagamento".

Deve, pertanto, convenirsi con quanto affermato dal primo giudice, che - in parziale accoglimento della relativa eccezione - ha ritenuto estinto per prescrizione soltanto il danno derivante dalle differenze retributive liquidate ai dipendenti anteriormente all'agosto 1992 e, cioè, nel periodo antecedente al quinquennio computato a ritroso dalla notifica dell'atto di citazione. Il motivo d'appello all'esame va, pertanto, respinto.

6. Nel merito l'appello proposto da R. e M., quali componenti l'ex Comitato di gestione della USL 31 di Reggio Calabria, va accolto limitatamente alla affermazione, contenuta nella sentenza impugnata, del vincolo di solidarietà. Circa la pretesa insussistenza del danno, deve innanzitutto rilevarsi che - come osservato dalla Sezione territoriale - l'art. 1 della legge n. 207 del 1985



subordina "l'inquadramento straordinario in ruolo di personale incaricato" alla circostanza, espressamente prevista dalla norma, che tale personale ricoprisse "alla data del 30 giugno 1984... un posto di organico vacante nelle piante organiche provvisorie delle unità sanitarie locali...". La necessità della previa verifica della sussistenza di tale requisito era stata segnalata anche dal Ministero della Sanità con circolare del 21 giugno 1985. E', quindi, indubbia nella specie - in assenza di posto vacante in organico - l'illegittimità del disposto inquadramento, da cui discende la connotazione dannosa delle conseguenti maggiori retribuzioni liquidate al personale interessato, dovendosi escludere l'utilità per l'ente di prestazioni derivanti da inquadramenti effettuati su posti inesistenti in pianta organica. Va osservato, al riguardo, che la materia dello stato giuridico ed economico del personale delle amministrazioni pubbliche è disciplinata da norme di legge o da contratti collettivi secondo regole inderogabili. Pertanto, essendo sottratta all'ambito di autonomia dell'ente la determinazione dell'equilibrio tra prestazione fornita e trattamento economico erogato, ogni attribuzione non prevista dalla legge (o dal contratto collettivo di settore) deve ritenersi disutile per l'ente pubblico. Né può dirsi che, nella specie, si sia verificata una compensazione, che troverebbe titolo nello svolgimento effettivo delle funzioni corrispondenti alla superiore qualifica di inquadramento; e ciò per l'assorbente considerazione che non vi è traccia in atti di una qualche ponderazione di merito sulla eventuale esigenza di acquisire prestazioni corrispondenti a quelle della qualifica superiore. Né, del resto, è stato dimostrato che tali diverse superiori funzioni - ove effettivamente svolte - fossero, comunque, di effettiva utilità per l'amministrazione sanitaria.

Circa la dedotta mancanza dell'elemento soggettivo, osserva il Collegio che non possono costituire esimenti della responsabilità le agitazioni del personale e le pressioni sindacali che spingevano verso quel nuovo più favorevole inquadramento; e ciò tenuto conto che si trattava di operazione in contrasto con le disposizioni di legge in materia. In realtà, ritiene il Collegio che - come affermato dai primi giudici - i componenti del Comitato di gestione abbiano agito con grave colpevolezza. Ed, invero, se è certo che le delibere di inquadramento vennero adottate previa istruttoria condotta da una commissione all'uopo istituita, è altrettanto certo che tutte quelle delibere sono state oggetto di puntuali e circostanziate osservazioni del Collegio dei revisori. Giova evidenziare, al riguardo, che il collegio dei revisori ancor prima della cessazione dalla carica degli appellanti (luglio 1991) aveva contestato la legittimità delle delibere di reinquadramento del personale. In particolare, sono in atti: lo stralcio del verbale n. 281 del 7 giugno 1991, e la nota prot. n. 1188 del 24 settembre 1990 (indirizzata anche al Comitato di gestione), ove vengono indicate puntualmente le ragioni di illegittimità ravvisate dal Collegio dei revisori. Tali circostanze avrebbero dovuto condurre ad una diversa valutazione della problematica che, come ben evidenziato dai revisori, preoccupava "per l'enorme aggravio di spesa, che viene ad incidere sulle già precarie risorse finanziarie dell'USSL n. 31".

7. Meritevole di accoglimento è, invece, il motivo di gravame concernente l'accertamento della responsabilità in via solidale. È sufficiente, al riguardo, rammentare che la disciplina della materia è contenuta nell'art. 1, commi 1 quater e 1 quinquies, della legge n. 20 del 1994, come modificata dall'art. 3 del D.L. n. 543 del 1996 convertito nella legge n. 639 del 1996. Ebbene, il comma 1 quater dispone che "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso"; mentre, ai sensi del comma 1 quinquies, "nel caso di cui al comma 1 quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente".

La chiara dizione letterale delle disposizioni di cui trattasi conduce ad affermare, senza ombra di dubbio (ed in tal senso sono anche le conclusioni della Procura Generale), che il principio della responsabilità ripartita vada applicato anche quando si tratti di componenti di organo collegiale, a



meno che non si dimostri - ma non è questo il caso - che si sia trattato di concorrenti "che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo".

In tali limiti, l'appello proposto dai sigg. R. e M. va accolto, con conseguente affermazione - in parziale riforma della sentenza impugnata - della responsabilità dei medesimi in forma ripartita e in parti uguali. Ovviamente, in sede esecutiva dovranno scompularsi le quote teoricamente gravanti su G.C., nei cui confronti è stata dichiarata l'estinzione dell'azione per decesso, e su F.G. che non ha proposto impugnazione.

8. Circa il regolamento delle spese di giudizio, si osserva - in considerazione delle doglianze esposte sul punto dagli appellanti - che legittimamente alla totale soccombenza in primo grado è conseguito l'addebito integrale delle relative spese. Peraltro, il rigetto nel merito, dell'appello proposto dai signori R. e M. comporta la condanna alle spese anche di questo grado di giudizio.

9. Circa l'appello proposto da I., valgono anche nei confronti di questi le considerazioni svolte sulla eccezione di prescrizione e sulla sussistenza del danno, con conseguente rigetto dei corrispondenti motivi di gravame. Sull'elemento soggettivo, avendo l'appellante riproposto le medesime argomentazioni dedotte in primo grado, ritiene il Collegio che sia sufficiente ribadire, in quanto pienamente condivisibile, l'affermazione sul punto della Sezione territoriale e, cioè, che "la responsabilità del coordinatore amministrativo deve ...essere affermata con riferimento alla mancata evidenziazione dell'illegittimità delle decisioni che il Comitato di gestione si apprestava ad assumere ...pertinendo alla sua funzione non una mera "assistenza" passiva alle riunioni dell'Organo di amministrazione, ma una collaborazione estesa al merito delle questioni oggetto delle deliberazioni, ferma restando - ovviamente - la sua estraneità al momento decisionale vero e proprio". In effetti, come evidenziato nella sentenza impugnata, la preparazione professionale e la collocazione funzionale del coordinatore amministrativo nell'ambito dell'Ente fanno ritenere obbligatoria, ai sensi della legge regionale n. 18 del 1981, una sua partecipazione alla fase istruttoria proprio "per consentire all'Organo di assumere le determinazioni a contenuto provvedimento con la piena cognizione dei risvolti giuridico amministrativi che esse avrebbero comportato". Con l'effetto che "la responsabilità del coordinatore amministrativo possa escludersi solamente per quei casi in cui egli abbia espressamente e formalmente evidenziato i possibili profili di illegittimità delle deliberazioni assunte dall'Organo amministrativo e quest'ultimo abbia, comunque, proceduto all'adozione delle deliberazioni in difformità dal contrario avviso del coordinatore medesimo".

Deve, quindi, confermarsi la sentenza impugnata che, tra l'altro, ha prudentemente tenuto conto di una minore partecipazione alla causazione del danno, con conseguente addebito di un risarcimento di minore entità rispetto a quello posto a carico dei componenti del Comitato di gestione. Al rigetto dell'appello consegue l'addebito delle spese anche di questo grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale:

- 1) dichiara estinto per cessata materia del contendere, ai sensi dell'art. 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, il giudizio d'appello (n. 30633) proposto da G.A. avverso la sentenza n. 579/07 resa dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria;
- 2) dichiara l'estinzione dell'azione di responsabilità proposta nei confronti di C.G., per decesso del convenuto;
- 3) accoglie parzialmente l'appello (n. 30926) proposto dai sigg. R.G. e M.F. e, per l'effetto, riforma la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Calabria n. 579/07, escludendo il vincolo di solidarietà per le responsabilità riconosciute dalla sentenza stessa e in questa sede confermate,



addebitando ai medesimi le spese del presente grado da ripartirsi in parti uguali, che vengono liquidate complessivamente in Euro 126,70 (centoventisei/70).

4) respinge l'appello (n. 31202) proposto da I.A. avverso la stessa sentenza, addebitando al medesimo le spese del presente grado, che vengono liquidate in Euro 63,35 (sessantatre/35).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 giugno 2009.

Depositata in Segreteria il 1 febbraio 2010.