

SENT. N. 2019/2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Ivan	DE MUSSO	Presidente
dott. Enrico	TORRI	Consigliere
dott. Luigi	IMPECIATI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 069869/R del registro di Segreteria promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dei signori:

1) **M Carlo**, nato a Roma il 29 gennaio 1950, rappresentato e difeso dagli avv.ti dagli avv.ti Loreto e Antonio GENTILE, con i difensori elettivamente domiciliato in Roma, viale Regina Margherita n. 46;nello studio dell'avv. Ruggero Frascaroli (fax per le comunicazioni n. 0775820520);

2) **L Claudia**, nata a Paliano (FR) l'8 settembre 1951, rappresentata e difesa dagli avv.ti Loreto e Antonio GENTILE, con i difensori elettivamente domiciliata in Roma, viale Regina Margherita n. 46, nello studio dell'avv. Ruggero Frascaroli (fax per le comunicazioni n. 0775820520)

3) **C Giancarlo**, nato a Roma il 12 marzo 1941, rappresentato e difeso dall'avv. Valentino FEDELI ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma, via Lucrezio Caro n. 62;

4) **A Marco**, nato a XXX il 20 ottobre 1961, rappresentato e difeso dagli avv.ti Loreto e Antonio GENTILE, con i difensori elettivamente domiciliati in Roma, viale Regina Margherita n. 46; nello studio dell'avv. Ruggero Frascaroli (fax per le comunicazioni n. 0775820520);

2) **V Raffaele**, nato a Napoli il 28 novembre 1951, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro COLONNA e con lui selettivamente domiciliato in Roma, viale Avignone n. 93 presso il sig. Diego Colonna;

6) **F Bruno**, nato a Napoli l'8 ottobre 1946, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo PIZZUTELLI e, con il difensore, elettivamente domiciliato in Roma, via Carlo Poma n. 4, nello studio dell'avv. Alessandro SILVESTRI (comunicazioni studio_pizzutelli@tin.it - fax 0775835429);

visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale presso questa Corte;

esaminati gli atti ed i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 5 luglio 2010, con l'assistenza del segretario dott.ssa Antonella CIRILLO, il relatore dott. Luigi IMPECIATI, il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Rosa FRANCAVIGLIA e gli avv.ti Loreto GENTILE, Valentino FEDELI, Vincenzo PIZZUTELLI e Alessandro COLONNA per i convenuti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura Regionale presso questa Sezione, con atto di citazione depositato il 24 novembre 2009, ha evocato in giudizio i signori Carlo M, Claudia L, Giancarlo C, Marco A, Raffaele V e Bruno F, nella loro qualità di dirigenti (ancorché in settori diversi), della A.S.L. di XXX, nel periodo 1995-2002.

I predetti vengono ritenuti responsabili e, in quanto tali, chiamati al risarcimento del danno, per complessivi € 19.208,21, causato alle casse dell'Azienda Sanitaria suddetta, derivante

dall'esecuzione della sentenza del Giudice del Lavoro di XXX n. 789/07 del 31 maggio 2007.

Con tale decisione l'Azienda sanitaria che precede è stata condannata a pagare al suo ex dipendente (nelle more del procedimento deceduto) Silvestro C differenze stipendiali per aver egli svolto mansioni superiori rispetto a quelle regolarmente attribuite, limitatamente al periodo 1.7.1998 – 30.11.2002 nonché a rifondere a controparte e al CTU le spese di difesa e di perizia.

Sulla base della segnalazione pervenuta dalla Direzione della A.S.L. e delle acquisizioni istruttorie, è stato spedito rituale invito a dedurre ai signori M, all'epoca dei fatti responsabile della direzione Distretti, L, nello stesso periodo responsabile dell'Unità Centrale della medesima ASL, C, responsabile dell'Area ASB, A, responsabile dell'Unità Periferica B, V, dirigente dell'Area Medicina Extraospedaliera e F, responsabile del Settore Centrale Medicina di Base.

Tutti gli invitati facevano pervenire le loro deduzioni e i signori L, C, V e F, su loro richiesta, sono stati anche sentiti personalmente.

Nelle dichiarazioni rese in fase istruttoria gli invitati hanno sostanzialmente negato la loro responsabilità affermando, ad eccezione del dott. V, la loro incompetenza a revocare le mansioni affidate al C.

La Procura, tuttavia, ha confermato la contestazione loro rivolta emettendo l'atto di citazione (per il cui deposito era stata chiesta una proroga, concessa da questa Sezione con ordinanza n. 18/2009/P), nel quale, richiamata la disposizione di cui all'art. 56 del D. Lgs. n. 29/93, poi sostituita dall'art. 52 del D. Lgs. n. 165/2001, assume l'illiceità del conferimento e successive conferme delle superiori mansioni affidate al sig. C al quale, anche in relazione al principio posto dall'art. 36 Cost., non poteva negarsi la differenza stipendiale riconosciutagli in sede giudiziale.

Il riconoscimento dei maggiori importi retributivi fonda la responsabilità non solo di coloro che hanno disposto l'assegnazione sanzionata, giuridicamente, con la nullità dell'atto relativo ma anche di quelli che hanno materialmente avallato il proseguimento nell'incarico, incarico dai convenuti conosciuto, come dagli stessi ammesso nelle deduzioni e audizioni, nonché

confermato da testi.

Posta, secondo la Procura, la grave colpa di tutti i convenuti nel consentire il comportamento *contra legem*, se ne chiede la condanna al risarcimento che viene quantificato in misura ridotta del 30%, pari a € 7.677,78, oltre a tutte le spese accessorie del giudizio e di difesa per un totale di € 19.208,21, oltre rivalutazione e interessi.

Con il patrocinio degli avv.ti Loreto e Antonio GENTILE si è costituita la dott.ssa Claudia L i cui difensori, nella memoria depositata il 14 giugno 2010, hanno preliminarmente richiamato l'articolata procedura avviata per il riordino del Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi del D. lgs. n. 502 del 1992, con affidamento di molteplici funzioni, anche amministrative, ai dirigenti medici in servizio che hanno avuto come conseguenza, la necessità di affidare, ad opera di altri dirigenti, compiti di coordinamento amministrativo al sig. C.

Il consolidamento, negli anni, di tale situazione non avrebbe consentito, in particolare alla dott.ssa L, di revocare detti incarichi, anche per la mancata conoscenza della loro illegittimità.

In ogni caso, ritiene la stessa difesa, che il defunto sig. C non aveva titolo, almeno sino all'entrata in vigore dell'art. 15 del D. lgs. n. 387/98, per pretendere le maggiorazioni stipendiali poi riconosciute dal Giudice del Lavoro e che la dott.ssa L, quale Direttore dell'Unità Centrale Medici di Base non aveva compiti gestionali di natura amministrativa, attribuiti ad apposito responsabile.

In conclusione, l'assenza di ogni responsabilità da parte della convenuta ne giustifica la richiesta di assoluzione da ogni addebito, anche per effetto della mancanza di ogni danno.

Con separata memoria del 14 giugno 2010, gli stessi avv.ti Loreto e Antonio GENTILE hanno contestato, nell'interesse del dott. M, l'assunto accusatorio.

Hanno precisato, oltre alle premesse generali sopra riportate, che il dott. M, quale responsabile della Direzione Distretti (deliberazione n. 328/98), non aveva compiti gestionali amministrativi e che, comunque, ogni rapporto funzionale tra il convenuto e i dipendenti non si riverberava su quello d'impiego, gestito dal responsabile amministrativo.

Alla luce della ritenuta assenza di ogni danno, stante la proficuità delle prestazioni del sig. C, si chiede che il dott. M sia mandato assolto da ogni addebito.

Le medesime argomentazioni difensive vengono svolte, dai citati difensori, nella memoria depositata il 14 giugno 2010 in favore del dott. Marco A, Responsabile Sanitario dell'U.O. periferica di Medicina di Base del distretto "B" nel periodo 11.6.1998-4.3.2004, del quale si chiede, parimenti, l'assoluzione.

Con il patrocinio dell'avv. PIZZUTELLI si è costituito il dott. Bruno F, all'epoca dei fatti responsabile del settore centrale Medicina del lavoro, il cui difensore, premessa una breve ricostruzione degli eventi, esclude l'opponibilità della sentenza resa dal giudice del lavoro e, nel merito, assume l'estraneità del dott. F dalla costituzione o prosecuzione di alcun rapporto lavorativo, con qualsiasi mansione, del sig. C che avrebbe, invece, sempre collaborato con il dott. M e con la dott.ssa L avendo, peraltro, anche diversa ubicazione logistica.

Ricordato come la gestione giuridica ed economica di simili rapporti spetti alla struttura di risorse umane della ASL, si deduce l'assoluta estraneità del dott. F alla concretizzazione di fatti dannosi, la mancanza, in ogni caso, di qualsiasi sua colpa grave e l'inesistenza di un effettivo danno erariale.

Si conclude per la sua assoluzione.

Assistito dall'avv. COLONNA si è costituito il dott. Pasquale V.

Il difensore, con memoria depositata il 14 giugno 2010, ha contestato in radice l'impianto accusatorio negando, in primo luogo e per quanto riguarda la condotta del suo assistito, la sussistenza di un danno erariale sia perché la condanna del Tribunale attiene a minori retribuzioni percepite in periodo di tempo nel quale il dott. V non espletava più l'originaria funzione, sia perché il riconoscimento delle maggiori retribuzioni è stato introdotto dall'art. 25 del D. Lgs. n. 80/98.

Peraltro, sostiene la difesa, la lettera di incarico sottoscritta, nel 1995, dal dott. V non solo non si riferiva allo svolgimento di mansioni superiori ma è rimasta inattuata, almeno nel periodo di

riferimento.

L'asserito danno, quindi, non può essere addebitato al dott. V, il cui comportamento non è stato caratterizzato da dolo o colpa grave ma, addirittura, le prestazioni del sig. C si sono rivelate utili e non dannose, con conseguente elisione di ogni profilo di lesività patrimoniale. Si chiede, in conclusione, l'assoluzione del dott. V e, in via istruttoria, l'escussione del teste SPAZZINI, all'epoca dei fatti addetta alla segreteria del dott. V.

Il dott. Giancarlo C si è costituito con il patrocinio dell'avv. FEDELI il quale, nella sua memoria depositata il 14 giugno 2010 ha contestato, in primo luogo, la sussistenza di qualsiasi danno erariale in quanto, qualora l'incarico fosse stato regolarmente retribuito, la somma spettante al sig. C sarebbe stata notevolmente superiore a quella riconosciuta dal Tribunale di XXX.

In secondo luogo viene negata qualsiasi responsabilità del dott. C sia in relazione al fatto che egli ha ricoperto l'incarico di responsabile dell'area di assistenza sanitaria di base solo nel periodo gennaio-10 febbraio 2000 e sia perché, ai sensi della deliberazione n. 326/98 della stessa ASL, ciascuna unità distrettuale dipendeva dal suo responsabile, che nella specie era il dott. M, sotto il profilo operativo mentre la gestione amministrativa competeva al responsabile dell'apposita unità centrale.

Né a diversa conclusione potrebbero condurre il documento depositato dalla Procura, a firma C e M, né gli altri atti.

Si chiede, pertanto, l'assoluzione del dott. C da ogni addebito.

All'udienza dibattimentale il P.M., nel depositare una memoria sul c.d. "mansionismo", ad integrazione delle argomentazioni già sviluppate nei precedenti atti, ha contestato sia la fondatezza dell'eccezione di prescrizione avanzata dalla difesa sia l'incidenza, nel procedimento de quo, della mancata partecipazione nel giudizio civile dei convenuti.

Nel richiamare la giurisprudenza in materia di questa Corte e le dichiarazioni in atti, definite confessorie, dei convenuti, ha confermato la richiesta di condanna.

L'avv. Loreto GENTILE, patrono dei signori M, A e L, ha contestato l'assimilabilità di situazioni temporalmente distanti, deducendo la buona fede dei convenuti e la doverosità di fruire di professionalità già incardinate nella struttura, oltre alla irresponsabilità, da parte del M in particolare, del conferimento delle mansioni all'impiegato C.

Ha concluso chiedendo l'assoluzione dei suoi assistiti.

L'avv. PIZZUTELLI, per F, ha dedotto che la documentazione proposta dalla Procura sia non utile poiché riferita ad anni diversi da quelli in contestazione cosicché nessuna responsabilità potrebbe ascrivarsi al suo assistito che, nel marzo 2001, assunse altro incarico, non avendo più rapporti di lavoro col C.

L'avv. FEDELI, in difesa del dott. C, ha affermato che nel periodo interessato e valutato dalla sentenza civile, non era in servizio presso la ASL di XXX, e nei documenti prodotti non vi sarebbe la prova di una responsabilità diretta del C, desumibile dalla firma apposta nel documento del gennaio 2000. Ha concluso per l'estraneità del suo assistito dai fatti addebitati.

Da ultimo, l'avv. COLONNA, difensore del convenuto V, nel richiamare ampiamente i propri atti defensionali, ha affermato che relativamente al periodo 1995/98 non vi è prova che il C abbia mai svolto funzioni superiori e che la lettera di conferimento dell'incarico non conteneva alcuna disposizione in tal senso.

Ha chiesto, pertanto, l'assoluzione del dott. V.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Collegio, preliminarmente ad ogni valutazione nel merito, deve procedere a delibare se l'atto di citazione possa essere considerato ammissibile, con ciò superando la specifica doglianza avanzata dalla difesa del convenuto F, secondo la quale l'estraneità al processo civile impedirebbe qualsiasi ulteriore contestazione, al medesimo sanitario, della decisione assunta in quella sede.

La censura è mal posta e, conseguentemente, dev'essere respinta.

La Procura erariale, sia nelle sue note d'udienza che nella requisitoria orale, ha

correttamente messo in evidenza che il processo relativo all'accertamento di responsabilità amministrative e quello civile hanno completa autonomia, non solo – com'è ovvio - di valutazione giuridica ma di ambiti cognitivi, cosicché le aree di sovrapposizione del giudicato appaiono ben delimitate e con scarsi riflessi di incidenza.

Peraltro, il giudice civile, in sede di contenzioso del lavoro, ha accertato lo svolgimento, da parte del C, di mansioni superiori con conseguente condanna della A.S.L. di XXX, in qualità di datore di lavoro, a pagare le differenze retributive dovute.

Il presente procedimento riguarda invece, è di tutta evidenza, la responsabilità amministrativa di soggetti che, con il loro comportamento illecito hanno costituito l'elemento genetico di quella condanna, conferendo (o non revocando) al C le mansioni superiori.

Non si tratta, quindi, di inopponibilità di un giudicato a persone che non sono state parti del giudizio civile, così come prevede l'art. 2909 c.c. (giudicato sostanziale collegato a quello formale ex art. 324 c.p.c.) ma della possibilità di utilizzare, nel presente procedimento, quanto accertato in quella sede.

Si tratta di una fattispecie, ben nota nella giurisprudenza civile, di efficacia riflessa di una decisione.

Se l'efficacia diretta della sentenza si rivolge alle parti e ai loro aventi causa, rimanendo così limitata in un ambito soggettivo circoscritto ai soggetti che siano stati attori della rappresentazione giudiziale, è pacificamente ammesso che la stessa decisione possa riverberare suoi effetti anche al di fuori dello stesso contesto:

“...la sentenza, come affermazione oggettiva di verità, può produrre conseguenze giuridiche anche nei confronti di soggetti terzi, cioè rimasti estranei al processo in cui è stata emessa, allorquando essi siano titolari di un diritto dipendente dalla situazione definita in quel processo o comunque di un diritto subordinato a tale situazione” (Cass. Civ. sez. I n. 27500/06, sez. II n. 4864/07).

Ad avviso del Collegio non vi è dubbio che l'accertamento compiuto dal giudice civile, non più controvertibile, pur essendo stato compiuto in un contesto di indagine sulla responsabilità sicuramente diverso (*“il giudice civile giunge a condannare l'amministrazione a risarcire il soggetto leso utilizzando gli ordinari parametri del danno e della colpa, mentre nell'azione susseguente di rivalsa il giudice contabile dovrà, per poter anch'egli affermare la responsabilità, ricercare la colpa grave dell'agente pubblico”*. Corte conti sez. giurisd.le Lombardia n. 241/06) contenga in sé quegli elementi di identificazione del fatto materiale e giuridico (l'effettuazione di prestazioni di lavoro di livello superiore e la doverosità della corresponsione della relativa retribuzione) che non possono andare esenti da un'autonoma valutazione in questa sede.

Si tratta, come richiede la giurisprudenza civilistica, di una affermazione oggettiva di verità che ben può costituire supporto di una successiva disamina sulla liceità o meno di quella proposizione, profilo soggettivo compreso.

Legittima e ammissibile si dimostra, pertanto, l'emissione dell'atto di citazione del P.M. con la conseguente reiezione della censura proposta dalla difesa.

Nel merito, poi, deve altresì respingersi l'eccezione di prescrizione proposta.

La difesa dei convenuti, nel muovere l'eccezione, parte da un dato temporale errato, ovvero l'effettivo svolgimento delle mansioni da parte del defunto sig. C oppure, in coordinazione con esso, dalla preposizione dei singoli convenuti ai rispettivi uffici.

Il Collegio, a tal proposito osserva, in linea con la maggioritaria giurisprudenza di questa Corte, che il *dies a quo* prescrizione non può che ravvisarsi nel momento in cui si è perfezionata la fattispecie dannosa per le pubbliche finanze; e per perfezionamento non può che intendersi la concretizzazione di ogni elemento costitutivo del danno, non solo l'evento inteso come mero accadimento materiale.

Ora, in disparte le argomentazioni che seguiranno in merito alla dedotta illiceità della preposizione all'ufficio del sig. C, deve dirsi che, come ampiamente deducibile dalla copiosa

giurisprudenza di questa Corte (v. da ultimo, Corte conti, sez. Veneto n. 121/2009), la fattispecie in esame integra una tipica ipotesi di danno indiretto, ovvero un fatto materiale che non può dirsi condizione idonea e sufficiente, fin dalla sua genesi, ad evolvere in una tipica azione dannosa ma che trae la sua illiceità da un accertamento giudiziale che ne ha sancito la contrarietà non solo a un canone normativo ma anche – e soprattutto - alle regole che presiedono ad una corretta e sana gestione delle funzioni pubbliche espletate.

Ciò detto, non può essere messo in discussione che l'accertamento dell'attribuzione di mansioni superiori al sig. C e della lesione al patrimonio erariale debba essere connesso alla sentenza emessa dal Tribunale civile di XXX, in funzione di Giudice del Lavoro, depositata il 25 settembre 2007, del quale essa si atteggia non come una conseguenza, bensì come una vera e propria causa diretta e immediata.

Solo nel momento del suo perfezionarsi con il deposito, infatti, il credito vantato dagli aventi causa del sig. C, nei confronti della A.S.L. di XXX può dirsi munito degli elementi cardine della liquidità, certezza ed esigibilità, con correlato perfezionamento del vulnus alle finanze nazionali.

I fatti materiali, dedotti dalle difese, possono, infatti, essere solo apprezzati come momenti procedurali prodromici alla futura concretizzazione di un danno erariale.

L'atto di citazione emesso dal Procuratore Regionale, depositato il 24 novembre 2009, si dimostra quindi assolutamente tempestivo, con la conseguenza che l'eccezione di prescrizione deve, per tale centrale considerazione, respingersi.

Venendo ora al *petitum* sostanziale della domanda attorea si deve dire che essa ha riguardo all'illegittima preposizione del sig. C ad un *officium* avente un livello superiore a quello a lui spettante in relazione alla qualifica posseduta.

A tal fine, ricorda la Procura che l'art. 56 del D. Lgs. n. 29/93, poi sostituito dall'art. 52 del D. Lgs. n. 165/2001, prevedeva (e prevede nella sua attuale formulazione) che “1. *Il prestatore di*

lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive. L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

2. Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore:

a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4;

b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza .

3. Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni

4. Nei casi di cui al comma 2, per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Qualora l'utilizzazione del dipendente sia disposta per sopperire a vacanze dei posti in organico, immediatamente, e comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data in cui il dipendente è assegnato alle predette mansioni, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti .

5. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave. ...”.

Questa è la formulazione, chiara e non altrimenti interpretabile, della norma posta a fondamento della pretesa attorea.

Altrettanto palese e incontrovertibile è l'affidamento, al defunto sig. C, di mansioni che non erano proprie della qualifica posseduta ma di qualifica superiore.

Il sig. C era un impiegato di categoria C livello 2.

A detta categoria, secondo il CCNL (ad es. quello 1998/2001 che è quello temporalmente utile quale riferimento) *“Appartengono a questa categoria i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono conoscenze teoriche specialistiche di base, capacità tecniche elevate per l'espletamento delle attribuzioni, autonomia e responsabilità secondo metodologie definite e precisi ambiti di intervento operativo proprio del profilo, eventuale coordinamento e controllo di altri operatori con assunzione di responsabilità dei risultati conseguiti”*, aventi un titolo di studio di scuola media superiore, mentre alla superiore categoria *“D”* *“Appartengono a questa categoria i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono, oltre a conoscenze teoriche specialistiche e/o gestionali in relazione ai titoli di studio e professionali conseguiti, autonomia e responsabilità proprie, capacità organizzative, di coordinamento e gestionali caratterizzate da discrezionalità operativa nell'ambito di strutture operative semplici previste dal modello organizzativo aziendale”* in possesso del titolo di studio del diploma di laurea (art. 13 CCNL e allegato 1).

E' evidente la differente qualità delle mansioni svolte e il diverso titolo di studio occorrente per l'accesso ad ognuna delle qualifiche.

Non si tratta di meri requisiti formali ma assolutamente sostanziali – non surrogabili - che indicano, da un lato, l'essenza stessa del rapporto professionale, puntualizzandone il livello delle prestazioni richieste e, dall'altro, il grado di preparazione culturale necessario per l'espletamento di quei compiti.

In tal senso la giurisprudenza ha affermato che *“l'art. 52, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che sancisce il diritto alla adibizione alle mansioni per le quali il dipendente è stato assunto o ad altre equivalenti, ha recepito - attese le perduranti peculiarità relative alla natura pubblica del datore di lavoro, tuttora condizionato, nell'organizzazione del lavoro, da vincoli strutturali di conformazione al pubblico interesse e di compatibilità finanziaria delle risorse - un concetto di equivalenza "formale", ancorato alle previsioni della contrattazione collettiva (indipendentemente dalla professionalità acquisita) e non sindacabile dal giudice, con la conseguenza che condizione necessaria e sufficiente affinché le mansioni possano essere considerate equivalenti è la mera previsione in tal senso da parte della contrattazione collettiva, indipendentemente dalla professionalità acquisita”*(Cass. civ. sez. lavoro, 11/05/2010, n. 11405).

In tema di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la previsione secondo cui il prestatore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto e con l'assenza di previsione circa la sua utilizzabilità in mansioni inferiori, preclude, in termini generali, la possibilità di richiedere mansioni ulteriori rispetto a quelle qualificanti e tipiche della professionalità acquisita, alla stregua dell'art. 2103 cod. civ. che pone un divieto analogo esplicitato dalla previsione della nullità di ogni patto contrario. L'esatto ambito delle mansioni esigibili è, pertanto, indicato in termini analoghi nelle due citate disposizioni

e l'attività prevalente e assorbente svolta dal lavoratore deve rientrare fra le mansioni corrispondenti alla qualifica di appartenenza e, tuttavia, per ragioni di efficienza e di economia del lavoro o di sicurezza, possono essere richieste, incidentalmente o marginalmente, attività corrispondenti a mansioni inferiori che il lavoratore è tenuto ad espletare”. (Cass. civ. Sez. lavoro, 07/08/2006, n. 17774).

Chiaro e ineludibile, allora, è – da un lato – il divieto di assegnare al lavoratore mansioni di profilo diverso da quello proprio e – dall’altro – qualora ciò sia avvenuto, anche illegalmente – il diritto ad ottenere una retribuzione adeguata alla prestazione fornita nel nuovo ruolo.

Entrambe le situazioni inferiscono al presente giudizio.

Non sembra esservi dubbio, infatti, che il sig. C abbia svolto continuativamente, dal 1995 (anche se poi il periodo d’interesse decorre dal 1998 in relazione al *decisum* del Tribunale Civile di XXX – sezione lavoro) al 2002, mansioni di livello superiore.

La difesa del dott. V contesta quanto precede, ritenendo che la lettera d’incarico, dal convenuto sottoscritta il 3 maggio 1995, non abbia disposto affatto tale mansionamento.

Ad avviso del Collegio ciò non è, poiché la lettera d’incarico indica, in modo chiaro, che il sig. C doveva svolgere compiti di coordinamento dell’attività amministrativa e curare i rapporti con i singoli uffici, nel settore della medicina di base, dei quali era obbligatorio referente.

Confrontando questo con la descrizione delle qualifiche funzionali sopra riportate, si può agevolmente rilevare che il coordinamento è attività sicuramente demandata alla qualifica “D”, come accertato anche dal Giudice del Lavoro, del quale si condividono le articolate motivazioni in ordine al concreto svolgimento di funzioni superiori, e non alla qualifica sottostante, alla quale apparteneva il C.

Peraltro, a tal riguardo giova ribadire che la disposizione di cui al citato art. 52, comma 5, del D. Lgs. n. 165/2001, sanziona con la nullità l’eventuale assegnazione disposta (eccettuati i casi di cui al comma 2), con correlata responsabilità del dirigente che l’ha ordinata.

Affermato ciò, deve porsi adesione al riconoscimento del diritto del sig. C, o suoi aventi causa, a percepire le differenze retributive tra trattamento stipendiale afferente la qualifica posseduta e quella superiore, stimate da quella A.G. in € 11.516,80.

L'ipotesi di danno contestata appare, allora, concretamente realizzatasi nei suoi elementi materiali costitutivi, atteso che è indubbia la lesione patrimoniale in danno dell'Azienda Sanitaria e che tale vulnus è conseguente a condotta illecita di uno o più funzionari.

Lo scrutinio del Collegio va, quindi, rivolto alla posizione dei singoli convenuti che, ad avviso del requirente, avrebbero, con colpa grave, assegnato o consentito lo svolgimento di mansioni superiori al C.

Deve dirsi, a tal riguardo, che il dedotto "mansionismo" dilagante, ricordato anche dal P.M. in udienza, non può avere riflesso alcuno in questo giudizio, trattandosi di argomento che esula e travalica il doveroso approccio ad una responsabilità, quale quella amministrativo-contabile, che ha natura e carattere assolutamente personale.

La condotta che rileva è quella materialmente tenuta da ogni singolo funzionario citato in giudizio e l'esame del Collegio è rivolto a verificare se essa sia connotata o meno dal richiesto elemento psicologico.

Secondo l'accusa, un fattivo comportamento dannoso sarebbe addebitabile al dott. V che, con la sua nota del 1995, dispose il conferimento delle mansioni superiori al C nonché ai convenuti M, A, C e L che, avendo avuto alle dipendenze dirette o funzionali il C ne avrebbero colpevolmente consentito lo svolgimento per alcuni anni.

In particolare, a parte la contestazione rivolta al dott. V, indicato quale causa primigenia del danno, al dott. M, Direttore dei Distretti e al dott. C, responsabile dell'area ASB, viene imputato il rilascio di una nota, a firma congiunta, dell'11 gennaio 2000, nella quale si indica il C quale "Coordinatore Amministrativo"; al dott. A, viene addebitato il rilascio di un attestato (del 21 dicembre 1998) relativo alle effettive mansioni espletate dal'impiegato; alla dott.ssa L di aver

consentito lo svolgimento, di quanto in contestazione, nella sua qualità – all'epoca dei fatti – di responsabile della Direzione Unità Centrale Medici di Base.

Le difese dei convenuti, quale premessa storica di inquadramento delle singole posizioni, precisano nei loro atti che il Servizio Sanitario Nazionale, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 502/92, della legge regionale n. 18/94 e delle conseguenti direttive dell'aprile 1995, subì una profonda trasformazione amministrativa e funzionale cui attesero, in mancanza di dirigenti amministrativi, i medici preposti ai vari servizi sanitari.

Questo giustificerebbe, sotto un profilo di stretta necessità, l'incarico affidato al C.

La premessa, però, non appare condivisibile perché, se non può dubitarsi che il sistema sanitario sia stato attraversato da un'incisiva trasformazione, il dato temporale non giustifica l'illecito, né nella sostanza – ovviamente – né nella allocazione temporale, stante il fatto che la preposizione del C è avvenuta a sei anni dalla legge statale, quattro dalla legge regionale e tre dalle direttive della Giunta Regionale.

Ora, pur nella consapevolezza della difficoltà, anche normativa, di procedere al reclutamento di dirigenti o funzionari direttivi, deve dirsi che non è stato posto in essere alcun atto idoneo al reclutamento o trasferimento da altri comparti di personale amministrativo di qualifica adeguata ai vuoti creati.

La qual cosa avrebbe, se non altro, giustificato – medio tempore – l'affidamento di mansioni superiori.

E' evidente, secondo il Collegio, che al di là della dedotta necessità, si è preferito adibire il personale a disposizione allo svolgimento di incarichi di superiore livello poiché soluzione di pronto accesso e di comoda utilizzazione.

Ma il canone di sana e corretta gestione della cosa pubblica non può essere recessivo di fronte ad alcuna surrettizia soluzione.

E' alla luce di quanto precede, allora, che debbono essere scrutinate le singole posizioni.

Il dott. V, come già detto, è ritenuto responsabile, pro-quota, del danno contestato per aver disposto l'assegnazione del C al superiore incarico.

La sua difesa, però, oppone l'argomentazione temporale che lo stesso ha lasciato l'incarico dopo qualche mese (26 luglio 1995) e quella giuridica secondo cui il danno derivante dalla sentenza del Giudice del Lavoro avrebbe, semmai, il suo *dies a quo* nel 1° luglio 1998. La deduzione conclusiva è che nessun danno potrebbe addebitarsi al dirigente medico.

Le affermazioni difensive, unite da una stretta connessione, non si dimostrano però appaganti perché, pur vere, esse non sembrano poter escludere la responsabilità amministrativa del dott. V.

Infatti la sua condotta e quella dei dirigenti che, a vario titolo, sono stati evocati in giudizio, deve essere valutata sotto il profilo dell'efficienza del rapporto causale che astringe tutta la fattispecie, senza che il mero dato temporale possa essere idoneo ad interromperla.

Se è vero, come è vero, che il dott. V ha preposto all'incarico il sig. C, è altresì vero che il suo atto si dimostra dotato di un'efficacia non limitata nel tempo ma rinnovabile e rinnovata nel futuro sino ad un esplicito atto di revoca (che non vi è stato).

Il suo atto si innesta, così, in una sicura fattispecie a formazione progressiva, idonea alla concretizzazione finale del danno contestato e indipendentemente – com'è ovvio – ma sinergicamente collegata alle responsabilità altrui.

Né può dirsi che il suo atto non sia di preposizione a mansioni superiori poiché sia il tenore letterale dell'ordine di servizio che la sua pratica e immediata attuazione (sotto la diretta responsabilità del V) depongono per la piena consapevolezza – o almeno la colpevole, grave inconsapevolezza – di assegnare al C compiti di coordinamento e raccordo di più unità amministrative.

Se ne deve quindi affermare la responsabilità nei termini di cui alla citazione.

Ma alla stessa conclusione deve giungersi nei riguardi di tutti gli altri convenuti.

Il dott. M viene ritenuto corresponsabile del danno in esame poiché, negli anni di interesse, ha ricoperto la carica di responsabile della Direzione Distretti e, successivamente, di responsabile dell'Area Assistenza Sanitaria di Base – ad interim -; in tale veste, ha anche, unitamente al dott. C, sottoscritto la nota dell'11 gennaio 2010 nella quale si menziona, quale coordinatore amministrativo, il sig. C.

Orbene, la difesa opina che nessun danno può essere ascritto al dott. M, asseritamente non investito di alcun potere di gestione strettamente amministrativa e privo della facoltà di revoca delle mansioni attribuite al sig. C.

Al riguardo, va detto che tali affermazioni appaiono in contrasto sia con la prospettazione difensiva che rivendica quale esclusivo merito dei dirigenti medici l'attuazione della riforma amministrativa delle Aziende Sanitarie Locali, sia con quella di "impotenza" di fronte ad uno stato prolungato di illegalità che è poi diventato, secondo la prospettazione attorea, diffuso malcostume.

Se, come è evidente, il dott. M ha avuto consapevolezza delle mansioni superiori svolte dal C, ancorché affidategli da altri, nulla ponendo in essere per riportare a legalità la situazione ma, anzi, alimentando la perpetuazione delle suddette mansioni attraverso l'indicazione dell'impiegato quale coordinatore referente per determinati procedimenti, allora siamo in una situazione di grave negligenza del dirigente che non ha colpevolmente potuto (o voluto) farsi carico di provvedimenti correttivi.

Non si tratta, a ben vedere, di una sorta di responsabilità oggettiva o, peggio, di una responsabilità che discende da una logica del "non poteva non sapere", aberrante in un contesto di responsabilità personale, ma di una puntuale contestazione che afferisce al comportamento soggettivo, ancorché generalizzato o, quantomeno, diffuso.

Il dott. M va, pertanto, ritenuto responsabile e condannato, pro-quota, a risarcire il danno personalmente cagionato.

La stessa linea logico-giuridica deve essere seguita per affermare le responsabilità del dott.

C, del dott. F, del dott. A e della dott.ssa L.

La difesa del dott. C obietta che il dirigente medico, solo per un breve periodo (3 gennaio-10 febbraio 2000) a capo dell'Area Assistenza Sanitaria di Base, nulla avrebbe potuto fare per ricondurre a legalità la posizione del C, del quale non è mai stato superiore gerarchico.

Quest'ultima affermazione, ad avviso del Collegio, deve essere ricondotta razionalmente alla effettiva posizione del C che, quale coordinatore amministrativo del settore medicina di base non poteva che dipendere, almeno funzionalmente, dal dott. C il quale, diversamente considerando, non avrebbe avuto alcun titolo per sottoscrivere, insieme al dott. M, la ricordata missiva del gennaio 2000.

E questo, a riprova anche di quanto previsto dalla delibera n. 326/98 – ricordata dalla stessa difesa - nella quale si attribuiscono al responsabile dell'Area compiti di coordinamento delle attività, ancorché sotto la diretta direzione del dott. M.

Non vale come esimente, poi, la prospettata maggior incidenza economica, sulle casse aziendali, che avrebbe avuto il trattamento stipendiale del C, ove “regolarizzato” dal 1995, poiché, indipendentemente dall'effettivo danno causato, quello che merita sanzione è la condotta antiggiuridica nella sua complessità – e questo è l'ambito di cognizione del Collegio ex art. 112 c.p.c -.

Non vale, quindi, soffermarsi sul mero *quantum* della lesione patrimoniale poiché esso appare profilo parziale e non esaustivo dell'intera fattispecie, cosicché decisamente inappagante appare la contestazione difensiva.

Né vale a risolvere la responsabilità dei convenuti la presenza di un direttore del personale e di un direttore amministrativo la cui responsabilità non è stata dedotta in giudizio e, allo stato, rimane al di fuori di ogni possibilità di verifica in tutti i suoi elementi, non sufficientemente rappresentati dalla loro incardinazione in una posizione funzionale dalla quale potevano, in teoria, conoscere l'illegittimità delle mansioni superiori conferite.

Come detto, però, essi non sono stati evocati in giudizio e, quindi, ogni dissertazione in merito non può essere compiuta in questa sede.

Le considerazioni svolte per il dott. C possono essere spiegate anche nei confronti del dott. F responsabile, all'epoca dei fatti, dell'Unità Centrale Medicina di Base non rilevando, ex adverso, né la reale consistenza numerica degli impiegati che collaboravano col dott. F né l'ubicazione logistica di essi.

Né a diversa conclusione inducono le dichiarazioni testimoniali della sig.ra Ragnoni che, affermando, da un lato, di lavorare presso la segreteria del dott. F e, in parte, insieme al sig. C, dimostra invece l'esistenza di un collegamento funzionale effettivo.

Quanto al dott. A egli, nel certificare le mansioni svolte dal C in una nota indirizzata al M, dimostra la sua consapevolezza, quale responsabile dell'Unità Periferica Territoriale Assistenza Sanitaria di Base, del lavoro effettivamente svolto dal C.

A diversa riflessione non possono condurre le deduzioni difensive, già in parte svolte per altri convenuti, sull'assenza di responsabilità che discenderebbe dalla mancanza di un atto di conferimento di superiori funzioni al C poiché il nucleo del danno deve essere rinvenuto nell'aver, comunque, consentito all'impiegato di svolgere funzioni inappropriate, foriere del successivo danno.

Da ultimo, la dott.ssa L va ritenuta parimenti responsabile, insieme agli altri convenuti, del danno contestato in quanto, in qualità di responsabile dell'Unità Centrale Medici di Base ha avuto (in questo vedi anche la testimonianza della signora Ragnoni) alle dirette dipendenze il C.

Tutti i convenuti, è convincimento del Collegio, hanno agito nella consapevolezza o, almeno, nella colpevole ignoranza, che il C svolgesse mansioni superiori, nulla concretamente facendo per ricondurre a legalità la situazione.

Non può esservi colpa lieve in questo poiché si tratta di dirigenti medici che avevano, per cultura ed esperienza professionale, gli strumenti cognitivi e valutativi per apprezzare le situazioni

funzionali dei dipendenti loro affidati o, comunque, con i quali hanno avuto un rapporto di lavoro continuato e non episodico.

Nella convinzione che la loro responsabilità appaia sufficientemente dimostrata dalla documentazione depositata, il Collegio accoglie la domanda attrice e condanna i convenuti **M Carlo, L Claudia, C Giancarlo, A Marco, V Raffaele e F Bruno** a risarcire, pro-quota in parti uguali fra loro, all'Azienda Unità Sanitaria Locale di XXX il danno cagionato.

La Procura ha, però, inteso chiedere il ristoro del danno nel diverso, minore importo (rispetto a quello liquidato nella sentenza civile) di € 7.677,87 (oltre agli oneri accessori, spese di lite e di consulenza d'ufficio ed altro), adducendo che la riduzione del 30% apportata sarebbe da imputarsi ad una valutazione equitativa ex art. 1226 c.c..

Il Collegio ne prende atto.

Tutti i convenuti, in parti uguali fra loro e pro-quota, vanno condannati a risarcire la Azienda sanitaria Locale di XXX della somma di euro 19.208,21, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali a decorrere dalla data in cui è stata eseguita la sentenza civile del Tribunale di XXX e sino al giorno del deposito della presente sentenza.

Alla pronuncia della responsabilità dei convenuti segue la loro condanna al pagamento delle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

i signori **M Carlo, L Claudia, C Giancarlo, A Marco, V Raffaele e F Bruno** a risarcire, pro-quota in parti uguali fra loro, all'Azienda Unità Sanitaria Locale di XXX la somma di euro 19.208,21, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali come specificato in parte motiva.

Condanna altresì i sig. **M Carlo, L Claudia, C Giancarlo, A Marco, V Raffaele e F Bruno**, in parti uguali fra loro, al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 1.463,40 (millequattrocentosessantatre/40)..

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 5 luglio 2010. L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Luigi IMPECIATI

F.to dott. Ivan DE MUSSO

Depositata in Segreteria il 28 ottobre 2010.

P.IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to dott. FrancescoMAFFEI