

Corte dei Conti Valle d'Aosta, Sez. giurisdiz., Sent., (data ud. 25/01/2024) 15/03/2024, n. 1

GIUDIZIO DI CONTO › Responsabilità amministrativa o contabile

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
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 - Consigliere

Dott. Diego Maria POGGI - Primo Referendario relatore

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 874 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta nei confronti di:

1) R.C.L., nata ad A. il (...) (c.f. (...)), residente a G. (A.), rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dall'avv.ta Alessandra FANIZZI (codice fiscale (...); PEC: avvalessandrafanizzi@puntopec.it) e dall'avv.ta Donatella LOCATELLI (codice fiscale (...); PEC: avvdonatellalocatelli@pec.studioCCHL.it), entrambe del Foro di Aosta, ed elettivamente domiciliata presso lo studio della 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 gennaio 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, Primo Ref. Diego M. Poggi, il Pubblico ministero, nella persona del Pres. Giuseppe De Rosa, e l'Avv. Alessandra Fanizzi.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione depositato in data 9 giugno 2023, la Procura regionale ha agito nei confronti della dott.ssa L.R.C. nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di Dirigente responsabile pro-tempore della Direzione Sviluppo Organizzativo della Regione Valle d'Aosta, chiedendone la condanna al pagamento della complessiva somma di Euro 6.215,74 in favore della Regione Valle d'Aosta, oltre alle spese del giudizio in favore dello Stato. A fondamento della domanda, il P.M. pone le risultanze della sentenza n. 312/2017 della Corte d'Appello di Torino, sezione Lavoro, la quale, pronunciandosi sul ricorso in riassunzione (in esito a giudizio di cassazione pronunciato dalla Suprema Corte con decisione n.

01334/15 del 04/02/2015), in parziale riforma della sentenza n. 138/12 P.I. del 1/6/2012 del Tribunale del Lavoro di Aosta, ha rideterminato l'entità del risarcimento del danno dovuto dalla Regione Autonoma V.D.A. alla signora O.R., già dipendente a tempo determinato della Regione, nella misura di cinque mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, oltre interessi legali, complessivamente liquidati in un totale di Euro 8.287,65, condannando altresì l'Amministrazione regionale al rimborso delle spese di tutti i gradi di giudizio.

Il relativo pagamento, pari a complessivi Euro 17.013,76, è stato approvato con provvedimento dirigenziale n. 3977 in data 04/08/2017 e corrisposto con mandato n. 22942 in data 04/09/2017.

Nello specifico, il risarcimento era disposto dal Giudice Ordinario con riferimento all'attività lavorativa prestata dalla signora O. alle dipendenze dell'Amministrazione regionale, dall'anno 2005 all'anno 2011, con 14 contratti di lavoro a tempo determinato illecitamente reiterati; la condanna era quindi motivata ai sensi dell'[articolo 36](#), comma 5, del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), ed essendo tutti i quattordici contratti sottoscritti dalla convenuta, alla stessa era imputato il danno complessivamente subito dall'amministrazione condannata. In diritto, ritiene la Procura regionale che sul dirigente approvante - di volta in volta - le assunzioni temporanee della specifica lavoratrice, gravasse l'onere della verifica della conformità delle medesime alla norma imperativa rappresentata dall'[articolo 1](#) del [D.Lgs. n. 368 del 2001](#) all'epoca vigente; in particolare, il dirigente avrebbe dovuto verificare l'esistenza delle condizioni eccezionali di fabbisogno di personale legittimanti l'assunzione a termine, di contro insussistenti nella reiterazione di 14 contratti a tempo determinato senza sostanziale soluzione di continuità.

La Procura regionale contestava perciò alla convenuta il danno con l'invito a dedurre del 3 aprile 2023, determinando il quantum dell'addebito nella minor somma di Euro 6.215,74, pari al 75% del danno di Euro 8.287,65, deducendo la quota del 25% asseritamente imputabile alla Giunta Regionale sulla base dei pronunciamenti già adottati da questa Sezione Giurisdizionale con le decisioni nn. 14, 15, 16, 17 e 18 del 2022, attinenti a fattispecie del tutto analoghe alla presente, sia oggettivamente che soggettivamente. La Dott.ssa R.C., con memoria del 25/05/2023, contestava gli addebiti sia in ragione della doverosità della condotta in concreto tenuta (non potendo ella disattendere le indicazioni esplicite promananti dal vertice decisionale dell'ente) sia in ragione dell'assenza di colpa grave, a suo dire suffragata dagli esiti contrastati dei giudizi promossi nei confronti dell'amministrazione (condanna in primo grado, riforma in appello, cassazione e infine nuova condanna a seguito della riassunzione).

Non avendo ritenuto persuasive le deduzioni difensive, la Procura ha convenuto la dott.ssa R.C. confermando l'entità della domanda di risarcimento, a titolo di responsabilità amministrativa, per Euro 6.215,74.

Nell'atto di citazione, il P.M. si sofferma -quanto all'aspetto oggettivo della vicenda- sul fatto che i contratti a termine non risultavano diretti a sopperire a esigenze del tutto imprevedibili e non programmabili dell'Amministrazione regionale - ai sensi dell'[articolo 36](#), comma 5, del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), applicabile all'area regionale (atteso che il legislatore della Valle d'Aosta nulla sul punto disponeva in deroga).

Quanto al profilo soggettivo della responsabilità, l'attore imputa all'allora dirigente regionale la colpa grave, per avere dato causa alla prestazione di attività temporanee di lavoro subordinato, in violazione delle disposizioni imperative a tutela del lavoratore, così esponendo l'Ente di appartenenza al rischio (poi verificatosi) della soccombenza nell'ambito del giudizio lavoristico azionabile al riguardo, nonostante le proprie specifiche competenze in materia.

La convenuta R.C. si è costituita con comparsa depositata in data 3 gennaio 2024, illustrando le modalità di assunzione del personale straordinario ai sensi dell'[articolo 7](#) della [L.R. n. 68 del 1989](#), in particolare rilevando come la Direzione Sviluppo Organizzativo procedesse ad assumere personale solo in esecuzione dei "programmi di assunzione straordinaria" deliberati dalla Giunta regionale, e

attingendo a graduatorie di merito formate all'esito di selezioni per titoli ed esami.

La sottoscrizione finale apportata dalla dott.ssa R.C., assume la difesa della stessa, sarebbe stata dunque una conseguenza formale necessaria di un iter decisionale e selettivo preordinato, dal momento che, a suo dire, esisteva un *modus operandi*, motivato da espresse esigenze pubbliche, "sorretto da precise norme legislative e regolamentari, 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".

Pertanto la convenuta contesta in radice la sussistenza della colpa, in quanto le condanne dell'amministrazione sarebbero maturate all'esito di un postumo ripensamento giurisprudenziale delle fattispecie, ed il nesso di causalità, essendosi svolti i giudizi civili a sua insaputa e senza il suo intervento. Propende quindi per l'esclusivo addebito alla Giunta regionale del danno erariale domandato e rileva l'esistenza, comunque, di vantaggi compensativi goduti dall'amministrazione, in ragione del prestigio delle mostre ed eventi culturali realizzati sul territorio valdostano in grazia delle prestazioni dei lavoratori assunti a tempo determinato come, nella specie, la signora O..

In subordine, la convenuta eccepisce la prescrizione dell'azione risarcitoria, "essendo trascorsi ormai più di dieci anni dagli atti oggi censurati dalla Procura contabile".

All'udienza del 25 gennaio 2024 il Procuratore ha insistito nella domanda di risarcimento, mentre la difesa ha ribadito le ragioni di rigetto della domanda, confermando, in via di estremo subordine, e salvo gravame, l'applicazione del potere riduttivo nella misura massima possibile, e con salvezza di recuperi nella fase esecutiva.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

Motivi della decisione

La vicenda in esame attiene ad un'ipotesi di danno indiretto derivante dalla sentenza della Corte Appello di Torino n. 312/2017, con cui l'Amministrazione regionale è stata definitivamente condannata al risarcimento del danno in favore della lavoratrice R.O., per l'illecita reiterazione di contratti a tempo determinato tra il 2005 ed il 2011.

L'importo del risarcimento riconosciuto alla ex dipendente è stato pari ad Euro 8.287,65, ed è stato imputato alla convenuta per l'intero, in relazione alla Sua personale sottoscrizione di tutti i contratti giudicati illegittimi nel periodo 2005-2011; la domanda è invece contenuta nel minor importo di Euro 6.215,74, in relazione alla quota di corresponsabilità che la stessa parte attrice imputa, per un quarto, ad altri soggetti non chiamati in causa, sulla scorta di quanto già statuito e considerato da questa Sezione (cfr. sentenza n. 14/2022, a mente della quale, siccome "l'iniziativa di tali assunzioni risiede comunque nella volontà politica dell'organo direttivo dell'Amministrazione regionale, ritiene il Collegio che in favore della convenuta possa trovare applicazione il potere riduttivo, riducendo l'importo risarcitorio del 25%") in casi in tutto e per tutto analoghi al presente, in quanto coinvolgenti lavoratori subordinati assunti con contratti a tempo determinato reiterati oltre i presupposti di legge e comportanti, all'esito di giudizio civilistico, aggravio di spesa per risarcimento del danno in capo all'amministrazione.

In relazione a tale pretesa risarcitoria, il Collegio ritiene di dover scrutinare le questioni che seguono alla stregua del sistema delineato dall'[art. 101](#), co. 2 [c.g.c.](#), nell'ordine rimesso al proprio prudente apprezzamento, secondo motivate ragioni di logica giuridica, coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte conti, [SS.RR. sent. 2.10.1991](#), n. 727).

Pacifica e incontestata appare la giurisdizione della Corte dei conti, dal momento che il soggetto convenuto, dirigente regionale inserito a pieno titolo nell'apparato amministrativo della Regione Autonoma Valle d'Aosta, era in rapporto di impiego con l'amministrazione che si assume danneggiata; si tratta di punto non controverso tra le parti.

Nel merito, 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, tuttavia, quell'orientamento non può essere confermato.

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

Più nel dettaglio, nella sentenza della Corte dei conti, Terza Sezione d'appello n. 69 del 22 febbraio 2022, si afferma che "La condotta può dirsi gravemente colposa ogni qualvolta l'autore l'abbia realizzata violando macroscopicamente le norme che disciplinano il servizio svolto, noncurante delle imposizioni e dei divieti che lo caratterizzano. Al fine di poter qualificare una condotta come gravemente colposa, è necessario che il soggetto agente si comporti in modo tale da palesare una sprezzante trascuratezza dei propri doveri ed una vistosa trasgressione delle norme che regolano l'andamento della propria attività (...).".

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 allorché l'intero processo gestorio, composto dall'attività procedimentale e dal suo naturale prodotto provvedimentale, integri una condotta almeno gravemente colposa, causalmente riconducibile ad un nocuo documento 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, sic et simpliciter e sotto forma di danno indiretto, la responsabilità amministrativa della dirigente regionale che quei contratti aveva sottoscritto. E ciò in ragione del fatto che, contestualizzando la condotta, il grado di colpa ad essa associabile si attenua fortemente, quantomeno al di sotto della soglia della gravità, indispensabile per l'integrazione della pertinente fattispecie. Nello specifico, il Collegio ritiene di dover fare applicazione del principio della c.d. "ragione più liquida", sulla scorta dell'insegnamento promanante da Cass. civ. Sez. Unite (decisioni dell'8 maggio 2014 n. 9936, e 12 dicembre 2014, n. 26242 e 26243), nonché da [Cass. civ. Sez. VI - 3 Ord., 26/11/2019, n. 30745](#), per cui "l'ordine di trattazione delle questioni, imposto dall'[art. 276](#), comma 2, c.p.c., mentre lascia libero il giudice di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene "più liquida", gli impone, per contro, di esaminare per prime le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito"; per l'applicazione di tale principio nel giudizio di responsabilità amministrativa si vedano in particolare [Corte dei conti, Sezioni riunite, 7 febbraio 2017, n. 4](#), Sez. II App., 19/04/2016, n. 423, nonché, più di recente, Sez. Giur. Reg. per il Piemonte nn. 51/2023 e 76/2023, condivise da questa Sezione e a cui si rinvia), e ciò consente di non soffermarsi sulla sussistenza o meno degli altri due elementi costitutivi della responsabilità (consistenti nel danno sofferto dall'amministrazione e nel nesso di causalità tra le condotte della convenuta e il danno medesimo).

Con specifico riferimento agli elementi di fatto rilevanti ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo in sede di reiterazione dei contratti di assunzione temporanea della signora O., assume

innanzitutto rilievo la non linearità della disciplina, vigente all'epoca dei fatti, riguardante i contratti a tempo definito: il complicato intreccio tra la regolamentazione operata dall'[art. 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001](#) (che, a quel tempo, a sua volta rimandava al [D.Lgs. n. 368 del 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. n. 69 del 1989](#) (poi sostituita dall'[art. 42 della L.R. n. 22 del 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 adeguatamente 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 (...)) - posizione B1: operatore qualificato") stilate all'esito di selezioni pubbliche, per titoli ed esami, periodicamente condotte dall'Amministrazione regionale.

Una simile modulazione dei rapporti contrattuali, incentrata sulla sequenza "selezione pubblica - graduatoria di merito - contratto temporaneo" con il soggetto utilmente collocato in graduatoria poteva ragionevolmente ingenerare la convinzione che l'avvenuto espletamento di una nuova selezione pubblica sterilizzasse gli effetti limitativi associabili alle vicende contrattuali riferibili alla precedente selezione.

D'altra parte, ad identica conclusione era pervenuto il Dipartimento della Funzione Pubblica (parere del 19/9/2012, in atti) valorizzando esigenze riconducibili ai principi di cui agli [artt. 51 e 97 cost.](#), secondo cui "(...) l'amministrazione può stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato con il soggetto utilmente collocato nella graduatoria del concorso anche laddove l'interessato abbia già avuto contratti a termine con la stessa amministrazione, ancorché di durata complessiva corrispondente ai 36 mesi, e pure nel caso in cui tra i successivi contratti non sia ancora trascorso l'intervallo temporale previsto dalla disciplina normativa. Quanto detto, innanzitutto a garanzia degli [articoli 51 e 97](#) della Costituzione, rispettivamente sul libero accesso ai pubblici impieghi e sul principio del concorso. In particolar modo, dall'[articolo 51](#) della Costituzione si desume il divieto di escludere un candidato, in possesso dei requisiti indicati nel bando, dalla partecipazione al concorso".

Sebbene divulgato successivamente al segmento temporale nel quale si situano i contestati contratti a termine (e, perciò, non costituente parametro di orientamento della condotta gestoria), tale parere costituisce un elemento di conferma della non univocità del quadro interpretativo dell'epoca e, quindi, di non eccentricità dell'operato della convenuta.

Ad attenuare il grado di colpa della convenuta vi è, infine, la considerazione che la quantificazione del danno risarcibile in capo all'amministrazione (per l'intervenuta illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro) è emersa solo all'esito di un lungo ed articolato iter contenzioso, che si è sviluppato in ben quattro gradi di giudizio, evidenziando un progressivo affinamento delle soluzioni interpretative, consolidatesi quando ormai la dott.ssa R.C. non era più Direttore del Dipartimento Organizzazione e Sviluppo, e la cui applicazione in concreto non appariva esigibile, secondo un giudizio ex ante, nella stipulazione dei contratti nascenti dalle graduatorie formate all'esito delle selezioni annuali espletate dalla Regione.

Sul piano probatorio inoltre le delibere di Giunta prodotte (volte ad individuare, settore per settore, le esigenze di fabbisogno di personale ai sensi del menzionato art. 7, comma 2), contenevano sì un riferimento al "parere positivo" dello stesso Ufficio diretto dalla convenuta, ma tale richiamo è del tutto generico e, in assenza del testo di tali pareri, è impossibile per il Collegio ricavare elementi utili a

sostegno della consapevolezza della dott.ssa R.C. nel senso della palese illiceità della condotta in concreto espletata.

L'ineludibile necessità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave è confermata proprio dal testo dell'[articolo 36](#) del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#) (anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti contestati) che impone alle amministrazioni di recuperare le somme pagate a titolo di risarcimento del danno a carico dei "dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave".

Alla luce di tali considerazioni è, quindi, da escludere la configurabilità della colpa grave in relazione reiterata stipulazione di contratti a termine, non essendo ravvisabile in capo alla dott.ssa R.C. la palese o grossolana violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

L'assenza di 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 giurisprudenziale di questa stessa Sezione decidente rispetto a questioni dirimenti ai fini dell'esito del giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità scritto al n. 874 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.

Conclusionone

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

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2024.