

REPUBBLICA ITALIANA sentenza n. 20/2021

- appellanti

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO Presidente

Fernanda FRAIOLI Consigliere

Antonietta BUSSI Consigliere relatore

Fabio Gaetano GALEFFI Consigliere

Aurelio LAINO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. ...del registro di segreteria, proposto da:

- (...)

- (...)

contro

Procura Generale della Corte dei conti;

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il

Molise; - appellante incidentale

avverso

la sentenza n. 22/2019 della Sezione giurisdizionale per il Molise, emessa l'11 luglio 2019.

Visto l'atto d'appello;

esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 5 novembre 2020, con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta

Colonnello, il relatore Consigliere Antonietta Bussi, l'avv. Stefano Scarano per gli appellanti, nonché il

V.P.G. Sabrina D'Alesio per la Procura Generale.

FATTO

Con separati atti di appello, promossi nell'interesse di (...) da un lato, e (...), dall'altro, è stata promossa impugnazione avverso la sentenza n. 22 dell'11 luglio 2019 della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, con la quale i predetti soggetti erano stati condannati, in diversa misura, a rifondere l'Azienda sanitaria regionale della somma di complessivi euro 290.000,00, per il danno causato per aver disposto nelle rispettive qualità di Direttore generale, Direttore Amministrativo, Direttore Sanitario e Dirigente della Gestione risorse Umane, il pagamento della retribuzione di risultato per il 2009 in favore del personale dirigenziale dell'area medica, non sanitaria e PTA in violazione delle prescrizioni normative e contrattuali.

L'Ufficio requirente aveva citato gli appellanti contestando di aver provveduto all'erogazione delle predette voci retributive, sebbene non fossero mai stati assegnati obiettivi prestazionali specifici e in difetto di una qualunque fase di verifica dei risultati raggiunti, trascurando, altresì, le valutazioni espresse dal competente Nucleo sui singoli dirigenti ai quali erano stati attribuiti punteggi diversificati. Con la sentenza in esame, la Sezione territoriale, previo accoglimento dell'eccezione di prescrizione per una quota dell'addebito e a seguito di ulteriori decurtazioni riferite al concorso causale di soggetti non convenuti, procedeva a rideterminare il danno, ponendolo a carico dei responsabili chiamati in giudizio sostanzialmente sulla base dell'impianto accusatorio prospettato dalla Procura, ritenendo dunque che la liquidazione dell'emolumento fosse avvenuta *contra legem*, al di fuori di ogni parametro di premialità e di merito.

Con il gravame indicato in epigrafe, gli appellanti hanno svolto comuni motivi di impugnazione con riguardo:

1) all'insussistenza del comportamento illecito e illegittimo connesso all'adozione delle delibere di liquidazione, in quanto il sistema introdotto dalla riforma attuata con il d.lgs. n. 150 del 2009 non troverebbe applicazione per le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale fino al 2011, con conseguente validità delle disposizioni che prevedevano l'attribuzione del premio a favore di quei

dirigenti con punteggio superiore a 60/100, pur senza differenziazioni. Nei fatti, la corretta assegnazione degli obiettivi sarebbe stata certificata dal Nucleo di valutazione e inoltre gli stessi sarebbero da ritenersi congrui e pertinenti con la fase di sperimentazione in atto presso l'Ente. Alcun peso potrebbe infine darsi alla circostanza che la contrattazione decentrata fosse intervenuta successivamente, trattandosi di stabilire in quella sede solo le modalità di ripartizione del fondo, mentre la distribuzione indifferenziata sarebbe stata successivamente sanata.

Con ulteriori specifici motivi di appello, è stata lamentata l'omessa considerazione del ruolo determinante dello stesso Nucleo di valutazione, dalle cui verifiche, in ragione delle specifiche competenze attribuite, sarebbe derivata la liquidazione della indennità. Ciò comporterebbe l'esclusione del rapporto di causalità tra le condotte contestate e l'evento di danno.

Con il terzo motivo di appello è stata invocata l'erroneità della decisione per aver ritenuto sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave, sia perchè era stata acquisita la relazione tecnica positiva del Nucleo predetto e sia perchè le modalità di pagamento in parti uguali erano state oggetto di accordo con le organizzazioni sindacali.

Sulla insussistenza del pregiudizio, è stato ribadito che la "c.d. attribuzione a pioggia" non configurerebbe alcuna ipotesi di danno, posto che i fondi sarebbero stati oggetto di redistribuzione per l'anno successivo, allo stesso titolo. Inoltre, il giudice di prime cure non avrebbe preso in considerazione i recuperi effettuati dall'Azienda, attraverso operazioni di "conguaglio", cosicchè il danno già determinato in euro 290.000,00 andrebbe ulteriormente diminuito. Vi sarebbero inoltre gli estremi per un ulteriore riduzione dell'addebito.

La Procura regionale ha promosso appello incidentale avverso la sentenza, censurando il ricorso al potere riduttivo nella determinazione del *quantum*, per contraddittorietà nella motivazione, in quanto i fattori posti a sostegno dell'operazione, valorizzati in chiave attenuante, sono gli stessi indicati nei passaggi precedenti della decisione come sintomatici della superficialità della condotta ascritta.

La Procura generale ha concluso per il rigetto degli appelli di parte convenuta, sostenendo che le ragioni di reclamo prospettate ripropongano le stesse doglianze fatte valere quali eccezioni difensive nel giudizio di primo grado e ampiamente disattese dal giudice.

In merito al ruolo decisivo del Nucleo di valutazione ha osservato che la decisione finale è propria del dirigente, al quale, quindi deve essere imputata, senza contare che la corresponsione "in quote non differenziate" è stata attuata disattendendo la relazione di detto Organismo. Per quanto attiene ai recuperi, conseguenti alla diversità di punteggi individuali, ha infine evidenziato, da un lato, che gli stessi non eliminerebbero l'illegittimità correlata all'assenza di obiettivi specifici e, dall'altro, che non sarebbero integralmente documentati.

Con memoria del 14.10.2020, nell'interesse degli appellanti, in replica all'atto conclusionale della Procura generale, sono stati ulteriormente sviluppati i punti salienti dei gravami.

Con separato atto di costituzione, sempre del 14.10.2020, è stata eccepita l'inammissibilità dell'impugnazione incidentale proveniente dall'Ufficio di Procura, in quanto tardivamente proposta.

All'udienza del 5 novembre, le parti presenti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, argomentando, da parte della Procura generale, l'infondatezza dell'eccezione inerente alla non tempestività del predetto appello di parte pubblica.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Gli appelli indicati in epigrafe devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

La progressione logica dei temi da trattare chiede la disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali sollevate dalle parti, prima di passare al merito.

1. Occorre, preliminarmente, vagliare l'eccezione di inammissibilità dell'appello promosso dalla Procura regionale, per tardività dello stesso, formulata dagli originari convenuti, in quanto incentrata su un unico punto della decisione, non messo in discussione nei propri promovimenti.

Adducono gli interessati, citando giurisprudenza di questa Sezione (Sez. I App. n. 49 del 2018), che l'appello di parte pubblica non avrebbe alcun collegamento con le impugnazioni già pendenti (a loro volta principale, la prima, e incidentale, la seconda), rispetto alle quali il capo oggetto di con(...)zione, essendo per loro favorevole, sarebbe autonomo e avrebbe dovuto essere reclamato entro i termini (breve) di notifica della sentenza.

Effettivamente, vista l'analogia tra le fattispecie, il Collegio ritiene di non discostarsi dalle valutazioni svolte nel precedente invocato, al fine di definire la questione all'esame nei termini che seguono.

Secondo l'attuale sistema processuale (art. 184 c.g.c.), l'impugnazione promossa per prima avverso una sentenza determina la costituzione del rapporto processuale, nel quale, per esigenze di simultaneità e di unità di trattazione, devono innestarsi quelle successive, da parte di altri soccombenti, che assumono, pertanto, carattere incidentale.

In linea generale, queste ultime possono essere qualificate come tipiche, se proposte contro l'appellante principale, o autonome, se rivolte a censurare un capo distinto della sentenza, sulla base di un interesse non originato dal precedente gravame (così Cass. II Sez. Civ. n.1671 del 2015).

Premesso quanto sopra, non può che richiamarsi il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale l'appello incidentale autonomo (diretto a contestare statuizioni sfavorevoli alla propria posizione, contenute nella decisione di primo grado) deve proporsi entro il termine ordinario che, nel caso di specie, come rilevato dagli appellanti, risulta spirato decorsi sessanta giorni dalla notifica della sentenza, avvenuta in data 17.07.2019 (tenuto anche conto del periodo di sospensione feriale).

Come è stato precisato, con motivazioni qui condivisibili, pur essendo ammesso il gravame tardivo, ovvero promosso oltre detto termine di scadenza, ai fini della sua ammissibilità, deve possedere uno specifico nesso di consequenzialità con l'anteriore e tempestiva impugnativa principale o incidentale, nel senso che lo specifico interesse ad appellare deve essere sorto da quest'ultima, dovendo trattarsi di un appello incidentale in senso stretto o tipico, secondo la distinzione ricordata (in questi termini Sez. II App. n. 780 del 2018, che richiama altresì Sezioni Riunite, sentenza n. 18 del 2003).

In tal senso dispone il citato art. 184 del c.g.c., quando al comma 7 prevede che possa proporsi impugnazione incidentale tardiva entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata la notificazione dell'appello che fa sorgere l'interesse all'ulteriore gravame.

Sull'argomento, anche di recente, la Corte di Cassazione, rafforzando il proprio orientamento in materia, ha sostanzialmente confermato che l'evocato nesso di consequenzialità – tra appello principale e appello incidentale tardivo - sia da ritenersi necessario, *nel senso che l'impugnazione incidentale tardiva è ammessa sempreché l'interesse dipenda dall'avvenuta proposizione di quella principale, in quanto, altrimenti, finirebbe con l'attribuire alla parte la facoltà di impugnare autonomamente la sentenza, alla stregua di impugnazione principale, anche oltre l'inutile decorso del termine decadenziale* (Cass. Sez. Trib. Civ. n. 2248 del 2018).

Ciò stante, è evidente che l'atto promosso dalla Procura, contenente l'unico motivo inerente all'applicazione del potere riduttivo da parte del Giudice di primo grado, non oggetto di censura in senso tecnico dagli originari convenuti, risponda a un interesse autonomo e originario del proponente, essendo chiaramente volto a dare piena attuazione all'iniziale richiesta di condanna.

E' altresì evidente, infatti, che lo stesso origini direttamente dalle statuizioni sfavorevoli contenute nella sentenza, che vengono pertanto avversate, indipendentemente dal contegno processuale delle altre parti, tant'è che non contiene doglianze in ordine alle relative obiezioni.

Per quanto premesso, detto gravame deve essere dichiarato inammissibile, non potendo, per le ragioni esposte, essere convertito in appello incidentale tardivo, per mancanza di collegamento con le impugnazioni già pendenti, come emerge dal contenuto dei rispettivi ricorsi.

2. Nel merito, la fattispecie oggetto della decisione di cui si chiede il riesame attiene alla responsabilità erariale ascritta agli appellanti, nelle rispettive qualità rivestite, per aver erogato emolumenti accessori al personale dirigenziale, al di fuori dei parametri obbligatori e in difetto delle condizioni indispensabili per la loro corretta attribuzione.

Gli interessati fanno notare che i motivi di appello non coinvolgono quelle parti della sentenza in cui è stato quantificato l'apporto causale di terzi soggetti, è stato equitativamente diminuito il danno ed è stata accolta l'eccezione di prescrizione per una quota riferita a compensi a favore dei componenti dell'organo di valutazione.

Le doglianze si incentrano, invero, sull'assenza degli elementi della responsabilità a loro carico (illiceità della condotta, nesso causale, profilo soggettivo e danno), previa ricostruzione del quadro normativo di riferimento e richiamando il valore scriminante dell'operato del Nucleo di valutazione rispetto all'attività pregiudizievole infine imputata.

Le argomentazioni espone a sostegno degli atti in esame, articolati in forma unitaria con riferimento alle diverse posizioni trattate, non appaiono fondate e, in quanto tali, non possono che condurre al loro rigetto, per quanto di ragione.

La pronuncia di primo grado, nel pervenire alla condanna dei vertici dell'azienda sanitaria, non presenta le incongruenze motivazionali e i vizi denunciati, definendo con puntualità sia la condotta inosservante delle regole fondamentali che governano tale ambito di spesa, sia la rilevanza eziologica della stessa, sia infine, la sua connotazione soggettiva, in termini di colpa grave.

Tale esito risulta saldamente ancorato al principio essenziale secondo il quale, a fronte dell'assetto che disciplina per i dirigenti il trattamento economico correlato al risultato, non può prescindersi per la loro attribuzione da un compiuto processo valutativo, che prende l'avvio dall'assegnazione dei programmi e degli obiettivi specifici e predeterminati da parte della struttura e si conclude con la verifica del grado di realizzazione degli stessi.

Ogni deviazione dal sistema, incentrato sulla produttività e introdotto in coincidenza con la stessa riforma della dirigenza pubblica, vanifica le finalità premianti e di miglioramento della *performance*, che ne costituiscono la *ratio*, senza attuare la necessaria corrispondenza tra la retribuzione accessoria, qual è quella in trattazione, e l'effettivo raggiungimento degli standard prefissati, cui deve essere parametrata.

Tale ricostruzione si pone in linea con la giurisprudenza ormai costante, anche di questa Sezione (*ex plurimis* Sezione I App. n. 241 del 2018), dalla quale il Collegio non reputa di discostarsi, che ha affermato il divieto di erogazione di compensi incentivanti non collegati a una prestazione sinallagmatica, avente a contenuto obiettivi specifici e verificati.

Dallo stesso quadro normativo, vigente *ratione temporis*, come delineato nella sentenza in esame, si evincono con chiarezza, non solo le finalità incrementative della quantità e qualità del lavoro sottese alle disposizioni legislative (*in primis* art. 24 del D.Lvo 165 del 2001) e contrattuali (in particolare, artt. 61 e ss. del CCNL 1994/1997) richiamate, ma anche la natura, i presupposti e le modalità per la corresponsione, nel concreto, del peculiare trattamento economico che, in estrema sintesi, presuppongono una misurazione dei target raggiunti rispetto a quelli conferiti ed escludono, in ogni caso, una erogazione indifferenziata o una sanatoria *a posteriori* nel caso in cui tali procedure siano mancate.

Questo assetto non risulta validamente messo in discussione dalle obiezioni formulate dagli appellanti, per quanto attiene alla non immediata applicabilità della riforma introdotta con il D.Lvo n. 150 del 2009, nell'imminenza della sua entrata in vigore con riguardo alle Aziende sanitarie, in quanto come innanzi riepilogato non è su tale presupposto che sono state individuate le irregolarità e la rilevanza erariale delle azioni poste in essere nella fattispecie, bensì sul meccanismo retributivo come concepito dalle regole già vigenti, mai variate nell'impostazione originaria, per ciò che concerne i caratteri indefettibili ai fini di una corretta gestione ed erogazione della retribuzione accessoria.

Per altro, lo stesso Regolamento interno all'ente, relativo alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, approvato il 25 giugno 2009, prima dell'entrata in vigore di detto decreto legislativo (n. 150 del 27.10.2009) ha confermato il predetto impianto normativo, prevedendo che all'inizio di ogni anno la direzione generale, in coerenza con le linee strategiche e di indirizzo fissate dall'Azienda, assegni obiettivi – concreti, raggiungibili, individuali e misurabili - sulla base dei quali i dirigenti sono

valutati, anche con riferimento al grado di attuazione degli stessi, ai fini della retribuzione di risultato (artt. 7, 8 e 9).

Ciò precisato, il compendio probatorio versato in atti dà contezza delle illegittimità in cui sono incorsi gli appellanti nel disporre la liquidazione delle risorse in carenza delle condizioni sopra ricordate.

In particolare, le stesse deliberazioni di liquidazione, alla cui adozione hanno contribuito, nei diversi determinanti ruoli, gli attuali ricorrenti, danno atto di tale anomalia, precisando sia che per il 2009 non erano stati conferiti obiettivi specifici, sia che la retribuzione di risultato andasse corrisposta in quote uguali, come d'altra parte era stato definito anche in sede di contrattazione decentrata, con la partecipazione del Direttore della gestione delle risorse umane, convenuta nel giudizio di primo grado. Invero, il principale *vulnus* che è dato cogliere dalla vicenda, ampiamente documentata nel suo svolgimento, è costituito proprio dall'assenza della fase propedeutica dell'affidamento degli obiettivi, così facendo venir meno uno dei presupposti essenziali ai fini dell'attribuzione delle risorse, posto che un risultato può dirsi verificabile e misurabile in quanto siano stati prestabiliti quali fossero l'azione o l'attività da compiere e l'esito da conseguire.

Tali fondamentali elementi non possono essere desunti dal complesso delle prescrizioni operative vigenti nell'ente o dagli atti pianificatori di varia natura relativi all'anno, richiamati nei gravami, in quanto difettano del carattere della specificità, sia sotto il profilo oggettivo della loro consistenza, sia sotto il profilo soggettivo della concreta riferibilità a ciascun dirigente destinatario dell'emolumento. Le considerazioni appena svolte non sono contraddette da quanto prospettato dagli interessati in ordine alla possibilità di ritenere la soluzione adottata congrua e pertinente, rispetto alla particolare contingenza vissuta dall'azienda, essendo all'evidenza osservabile una differenza strutturale e finalistica tra gli obiettivi dirigenziali, connessi all'ordinario espletamento delle attività lavorative, per così dire da contratto, e gli obiettivi di budget, che attengono a una precisa fase programmatica di carattere annuale, la cui puntualità e concretezza è indispensabile per legittimare l'erogazione di compensi aggiuntivi, rispetto a quelli spettanti in ragione della funzione.

D'altro canto la stessa definizione terminologica di tale forma di retribuzione – di risultato – è sufficiente ad avvalorare quanto detto, essendo imprescindibile che il suo riconoscimento consegua alla verifica della prestazione sulla base di indicatori predeterminati, in rapporto agli obiettivi individuati in sede di pianificazione gestionale (cosiddetto budget).

Come rilevato nella stessa decisione in rassegna, anche i contenuti delle schede di valutazione utilizzate per la liquidazione confermano quanto precisato in ordine alla predetta distinzione, giacché appaiono all'evidenza incentrati su aspetti (quali le competenze gestionali, la capacità organizzativa, le attitudini relazionali) che sono propri della prestazione dirigenziale e non involgono riscontri sul grado di conseguimento di target determinati, per altro mai identificati, come risulta dagli stessi atti e provvedimenti con i quali si è dato seguito all'erogazione.

In definitiva, a prescindere dalle problematiche concernenti l'avvicendamento di leggi e la particolare situazione organizzativa nel periodo considerato, delle quali la sentenza ha tenuto conto ai fini della concreta determinazione del danno imputabile, non può che ribadirsi che l'emolumento in questione ha natura accessoria – non obbligatoria – e che tale carattere non risulta innovato rispetto al pregresso quadro normativo, nel quale la figura dirigenziale, sin dalla riforma intervenuta con il D.L. vo 29 del 1993, è stata proiettata in un'ottica manageriale, anche in termini retributivi, soprattutto per la parte di corrispettivi legati al concetto di risultato.

Nessun rilievo, ai fini suddetti, può essere attribuito alle valutazioni espresse dal competente Nucleo, tantomeno per attenuare la responsabilità degli appellanti. L'esito cui è pervenuto l'Organismo, come dallo stesso sottolineato, oltre a essere basato su misurazioni non correlate a livelli prestazionali prefissati, è stato altresì disatteso quanto alla differenziazione delle posizioni, attraverso l'attribuzione di quote uguali, in ulteriore violazione delle regole, già menzionate, che disciplinano il compenso incentivante.

Sul punto, come condivisibilmente sottolineato dalla Procura generale, nessuna conseguenza sul piano delle responsabilità può farsi discendere dall'operato di detta struttura, la quale oltre ad aver rilevato l'assenza di obiettivi specifici, circostanza dalla quale i vertici aziendali avrebbero dovuto far discendere altre condotte, non è deputata ad assumere atti di disposizione delle risorse, ma a effettuare valutazioni attraverso gli elementi di programmazione e gestionali forniti dalla stessa amministrazione. E ciò è

quanto è accaduto, solo che i dati considerati non includevano la componente relativa agli obiettivi in questione.

In definitiva, il Collegio ritiene che la ricostruzione e le motivazioni espresse dalla Sezione territoriale non siano affette dai vizi lamentati; nella decisione trova sviluppo argomentativo coerente la descrizione del quadro normativo di riferimento, del contesto organizzativo e strutturale in cui si sono svolti i fatti, del ruolo assunto dalle diverse figure – non intervenute nel giudizio - che hanno contribuito, sul piano eziologico, a determinare gli eventi dannosi, nonché il profilo psicologico che ha connotato la condotta degli odierni appellanti. Pertanto, in tali ambiti, la pronuncia reclamata trova piena conferma.

Su altro versante, le parti hanno avanzato un comune motivo di gravame, volto a ribadire il venir meno di parte del danno erariale, in quanto si sarebbe proceduto a rideterminare il *quantum* spettante a ciascun dirigente, tenendo conto dei punteggi diversificati ottenuti in sede di valutazione e ricalcolando i compensi attraverso operazioni di conguaglio tra gli interessati.

Anche in questo caso, il Collegio reputa che siffatta evenienza non sia suscettibile di mutare l'esito cui è pervenuto il giudice di primo grado, in quanto tale elemento non elide le carenze di fondo sulla base delle quali l'accertamento delle responsabilità è stato condotto. A prescindere dai concreti destinatari delle risorse che, seppur confluite nel fondo incentivante sono e rimangono pubbliche, resta invariato che le stesse siano state liquidate in assenza del presupposto – ovvero l'assegnazione di obiettivi annuali - che ne legittima l'erogazione.

Conclusivamente, ritenendo ogni altro motivo ed eccezione assorbiti, il gravame deve essere rigettato, con integrale conferma della sentenza impugnata. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello - definitivamente pronunciando:
- dichiara inammissibile l'appello incidentale proposto dalla Procura regionale;
- respinge i gravami promossi dagli altri appellanti e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata.

Pone a carico di questi ultimi le spese di giustizia del presente grado che liquida in euro 112,00 (centododici/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del 5 novembre 2020.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to Antonietta Bussi F.to Agostino Chiappiniello

DEPOSITATA IN SEGRETARIA IL 25 gennaio 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvisè Rota