

**La P.A. non conclude una transazione vantaggiosa? Sì al danno erariale.**

*La giurisprudenza ha più volte rimarcato come sia sindacabile una transazione ove irragionevole, altamente diseconomica o contraria ai fini istituzionali. Il medesimo principio trova applicazione nella fattispecie qui in esame nel senso che, così come è sindacabile la scelta di addivenire ad una transazione palesemente svantaggiosa per l'amministrazione, altrettanto sindacabile è la scelta di non concludere una transazione palesemente vantaggiosa.*

**Corte Conti - Umbria - sez. reg. giurisd., sentenza del 25.02.2022, n. 9**

...*OMISSIS*...

1. la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale regionale è venuta a conoscenza, con articolo di stampa depositato in atti, dell'esito sfavorevole per l'amministrazione del contenzioso promosso da alcuni infermieri dipendenti dell'Azienda unità sanitaria locale Umbria 1 (di seguito Ausl) per il riconoscimento, nell'ambito del trattamento retributivo, del tempo necessario ad indossare la tenuta da lavoro

A seguito dell'iruttoria effettuata dalla Procura è emerso quanto segue

2. Con ricorso ex art. 414 c.p.c. e contestuale decreto di fissazione udienza, notificati il 24 marzo 2014, l'Ausl venne convenuta in giudizio dinanzi alla Sezione Lavoro del Tribunale di Perugia. Il ricorso, depositato nell'interesse di 15 dipendenti dell'Ausl, aveva ad oggetto il riconoscimento della retribuzione dovuta in relazione al tempo necessario a ciascun lavoratore per indossare la tenuta da lavoro.

Con delibera 20 gennaio 2016, n. 53, l'allora direttore generale dell'Ausl G.L. conferì all'avv. L.B., dirigente degli Affari legali, l'incarico di rappresentare e difendere l'ente nel procedimento. L'Ausl pertanto si costituì in giudizio per il tramite di MM il 22 gennaio 2016. All'udienza del 25 gennaio 2016 le parti chiesero un rinvio della causa per trattative di bonario componimento.

Successivamente venne nominato direttore generale dell'Ausl A.C., con incarico avente decorrenza dal 1° marzo 2016 e scadenza il 31 marzo 2019.

Nelle successive udienze del contenzioso lavoristico vennero disposti ulteriori rinvii per finalità conciliative.

All'udienza del 7 aprile 2017 venne infine formulata dall'avv. L.B. una proposta transattiva; il legale dei ricorrenti, appreso informalmente il consenso degli stessi sulla proposta, chiese un rinvio della causa per conciliarla.

All'udienza del 12 maggio 2017, l'avv. L.B. ritirò la proposta conciliativa, la cui accettazione era stata al contempo depositata dai ricorrenti.

Con sentenza 19 maggio 2017, n. 200, il Tribunale di Perugia accolse quindi le richieste dei ricorrenti, dichiarando che il tempo necessario ad indossare la tenuta da lavoro dovesse essere considerato come turno lavorativo e, per l'effetto, condannò l'Ausl a corrispondere 117.954,44 euro, quale sommatoria degli importi riconosciuti ai ricorrenti vittoriosi, delle spese di lite, di contributo unificato e dei compensi in favore del codifensore in appello. Gli importi in questione sono stati pagati in seguito a determinazioni del 29 aprile 2019 e successive liquidazioni.

3. Con atto di citazione del 4 febbraio 2021, la Procura ha convenuto in giudizio G.L., A.C. e L.B., ritenendo che dai fatti rappresentati emerga prova della cattiva gestione della vertenza del contenzioso lavoristico, dalla quale deriverebbe un danno per l'erario.

Segnatamente, la Procura ha evidenziato che:

- venne dapprima violato il termine per la tempestiva costituzione in giudizio, al tempo in cui la direzione generale era affidata a G.L., con l'effetto di determinare, da parte del giudice, la declaratoria di inammissibilità dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla Ausl rispetto ai crediti retributivi maturati dai ricorrenti nel quinquennio 2007 - 2013;

- il legale rappresentante, quando questi era A.C., chiamato a rispondere su circostanza che la Procura ritiene dirimente ai fini della decisione della causa, ossia sull'effettiva sussistenza o meno dell'obbligo del cambio di camice in sede da parte degli infermieri, non partecipò all'interrogatorio formale;

- venne infine ritirata l'adesione ad un accordo transattivo già raggiunto tra le parti, che avrebbe consentito un contenimento in misura pari a 87.854,44 euro (pari al differenziale tra i 117.954,44 euro che l'ente ha dovuto sostenere per la soccombenza ed i 30.100 euro pattuiti per definire la controversia).

4. La Procura chiede pertanto la condanna dei convenuti al risarcimento, in favore dell'Ausl, del danno subito per effetto delle loro condotte ritenute gravemente colpose, vale a dire:

a) in via principale, di HHHH per 53.079,50 euro cadauno e di HHL. per 11.795,40 euro, rispettivamente pari al 45% e al 10% di 117.954,44 euro, quale costo complessivamente sostenuto per la soccombenza nel contenzioso;

b) in via subordinata, di HHH. per 39.534,50 euro e di HH per 8.785,44 euro, rispettivamente pari al 45% e al 10% della differenza tra il costo complessivo sostenuto per la soccombenza e quello che sarebbe derivato dalla transazione.

5. JJ. si è regolarmente costituito ed ha chiesto: in via principale, il rigetto della domanda attorea perché inammissibile e comunque infondata;

in via subordinata, l'ampio uso del potere riduttivo.

A sostegno delle proprie richieste la difesa pone le seguenti argomentazioni:

non sussisterebbe l'elemento oggettivo, in quanto l'unica ipotesi accusatoria riguardante G.L. consisterebbe nell'essere egli ritenuto responsabile dell'esborso sostenuto dall'Ausl per i crediti retributivi maturati dai ricorrenti nel quinquennio 2007 - 2013, a causa dell'omessa tempestiva costituzione in giudizio dell'Ausl;

tuttavia, secondo la difesa, sussisterebbero atti interruttivi, da individuarsi nelle istanze, depositate in atti, inoltrate dai dipendenti e ricevute dalla Ausl in data 11 gennaio 2012;

non sussisterebbe neppure la prova dell'elemento soggettivo, in quanto la Procura avrebbe omesso di indicare elementi di prova dell'effettiva conoscenza da parte del direttore generale dei termini di costituzione in giudizio nel contezioso da cui deriverebbe il danno.

6.JJ. si è regolarmente costituito ed ha chiesto:

- in via principale, che la Sezione voglia accertare e dichiarare l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della domanda attorea;
- in subdine la riduzione della quota di responsabilità a suo carico;
- in ulteriore subordine, la concessione del beneficio della riduzione dell'addebito.

A sostegno delle proprie richieste, la difesa pone le seguenti argomentazioni:

- quanto alla non tempestività della costituzione, essa non sarebbe addebitabile a HH in quanto l'unità organizzativa competente a gestire la controversia sarebbe stata quella che si occupava di risorse umane, la quale avrebbe potuto stabilire se definire autonomamente la vicenda o incaricare il legale; tale distinta unità organizzativa, secondo la difesa, si sarebbe avveduta del fatto che l'udienza era ormai prossima solo quando, in concomitanza con le dimissioni dell'allora direttore generale GHH il dirigente dell'unità avrebbe provveduto ad una ricognizione urgente del contenzioso;
- quanto alla mancata conclusione dell'ipotesi transattiva, non sarebbe stata questa una facoltà di HH ma del direttore generale.

7. A.C. s1 è regolarmente costituito ed ha chiesto:

- in via principale, che la Sezione voglia accertare e dichiarare l'infondatezza della domanda attorea;
- in subordine la riduzione della quota di responsabilità a suo carico;
- in ulteriore subordine, la concessione del beneficio della riduzione dell'addebito.

A sostegno delle proprie richieste la difesa pone le seguenti argomentazioni:

- il convenuto non avrebbe avuto conoscenza dell'ordinanza istruttoria del Tribunale di Perugia, avente ad oggetto l'ammissione di prova di interrogatorio formale, il quale comunque, in tesi difensiva, non sarebbe risultato decisivo;
- il convenuto neppure avrebbe avuto conoscenza della proposta transattiva né della comunicazione con cui GGG. faceva presente che, in mancanza di accordo, l'esito del giudizio sarebbe stato quasi certamente negativo.

8. All'udienza di discussione le parti hanno insistito per le conclusioni già rassegnate.

Considerato in

## Diritto

1. La pretesa erariale trae origine dalla asserita cattiva gestione di una vicenda contenziosa giuslavoristica, che ha visto la soccombenza dell'Azienda unità sanitaria locale Umbria

1 (di seguito anche Ausl); le condotte che la Procura ritiene illecite e causative del danno vengono da parte attrice attribuite ai direttori generali succedutisi nell'incarico nel tempo e secondo la durata della vicenda ed all'avvocato dirigente ivi incaricato di rappresentare l'Ausl, ed individuate: a) nell'aver violato il termine per la tempestiva costituzione in giudizio, determinando l'inammissibilità dell'eccezione di prescrizione rispetto ai crediti retributivi maturati dai ricorrenti nel quinquennio 2007 - 2013; b) nell'omessa partecipazione all'interrogatorio formale del legale rappresentante dell'Ausl, chiamato a rispondere su una circostanza che la Procura ritiene dirimente ai fini della decisione della causa, ossia sull'effettiva sussistenza o meno dell'obbligo del cambio di camice in sede da parte degli infermieri; c) nell'aver ritirato l'adesione ad un accordo transattivo già raggiunto tra le parti, che avrebbe consentito un contenimento dei costi in misura pari a 87.854,44 euro (pari al differenziale tra i 117.954,44 euro che l'ente ha speso in esito alla soccombenza ed i 30.100 euro che erano stati pattuiti per definire la controversia).

2. In primo luogo, va esclusa la sussistenza di un concorso alla causazione del danno derivante dalla non tempestiva costituzione in giudizio, circostanza che, secondo la Procura, avrebbe impedito l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione dei crediti retributivi vantati dai ricorrenti.

Ritiene il collegio che la tardiva costituzione in giudizio, per quanto certamente idonea a dimostrare una generale trascuratezza da parte degli uffici preposti alla gestione del contenzioso, non sia risultata decisiva nella determinazione del danno.

Innanzitutto, anche ove la costituzione fosse stata tempestiva, la fondatezza dell'eccezione di prescrizione sarebbe stata tutt'altro che certa. Sussistevano, infatti, atti interruttivi, da individuarsi nelle istanze, depositate agli atti di questo giudizio, inoltrate dai dipendenti e ricevute dalla Ausl il giorno 11 gennaio 2012. Sul punto, la Procura sostiene che, trattandosi di lavoro straordinario, la prescrizione avrebbe avuto durata annuale e non quinquennale, sicché l'inammissibilità dell'eccezione determinata dalla costituzione tardiva sarebbe risultata decisiva. Invero, dalla documentazione versata in atti dalla Procura, si evince che quella del lavoro straordinario era tesi adottata dall'amministrazione, la quale nella propria memoria di comparsa aveva qualificato il cambio della divisa come lavoro straordinario non autorizzato. Elemento questo che, di per sé, non può certo indurre a ritenere che tale prospettazione sarebbe stata certamente accolta dall'organo giudicante al fine di ritenere fondata l'eccezione di prescrizione. Va rilevato che l'amministrazione ha avuto comunque la possibilità di chiudere la vertenza con una ipotesi transattiva, sulla quale risulta in gran parte basata la strategia difensiva effettivamente seguita, poiché il processo è stato caratterizzato da una lunga serie di rinvii, disposti, appunto, per consentire di addivenire ad una definizione in via bonaria della controversia. Il che rende indimostrato il nesso causale tra la tardiva costituzione ed il danno, in tesi rappresentato dal costo complessivo G.L. all'esito del giudizio, laddove tale costo avrebbe potuto essere ben inferiore qualora fosse stato perfezionato l'accordo transattivo.

3. In virtù di quanto precede e non risultando provato che la soluzione transattiva sarebbe stata di per sé foriera di danno ingiusto per l'amministrazione, il collegio ritiene che il danno risarcibile vada identificato, come dalla prospettazione posta in via subordinata dalla Procura, nel differenziale tra il costo che l'ente ha dovuto sostenere a seguito della soccombenza e quanto avrebbe potuto essere pattuito per definire la controversia in via bonaria. Questo ammontare rappresenta, dunque, il danno ingiusto all'amministrazione, posto che e quindi risarcibile si rileva irragionevole la mancata adesione alla soluzione transattiva, conveniente per l'Ausl e condivisa tra le parti, tenuto anche presente che lo stesso avv. L.B., qui convenuto,

aveva effettivamente espresso, con nota del 21 aprile 2017 in atti (indirizzata al direttore generale, al direttore amministrativo ed al direttore sanitario) il proprio convincimento circa la convenienza dell'accordo ed il rischio cui l'Ausl si sarebbe esposta qualora la causa fosse stata definita, come poi avvenuto, con sentenza.

Va a tale proposito evidenziato che la giurisprudenza ha più volte rimarcato come sia sindacabile una transazione ove irragionevole, altamente diseconomica o contraria ai fini istituzionali (cfr. ex multis Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 31 luglio 2016, n. 127; Sez. giur. Campania, sent. 29 febbraio 2012, n. 250; Sez. giur. Abruzzo, sent. 5 gennaio 2012, n. 1). Il medesimo principio trova applicazione nella fattispecie qui in esame nel senso che, così come è sindacabile la scelta di addivenire ad una transazione palesemente svantaggiosa per l'amministrazione, altrettanto sindacabile è la scelta di non concludere una transazione palesemente vantaggiosa. In applicazione dell'ancor più generale principio in base al quale il limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione risiede nella "esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici" (Corte dei conti, Sez. III, sentt. 9 luglio 2019, n. 132 e 30 luglio 2019, n. 147; Sez. II, sent. 13 febbraio 2017, n. 91).

4. Così determinato il danno risarcibile in 87.854,44 euro, pari alla differenza tra il costo complessivo sostenuto per la soccombenza e quello che sarebbe derivato dalla conciliazione, si tratta di perimetrare la quota da addebitare alla condotta di ognuno dei convenuti, in ragione dell'apporto causale fornito al realizzarsi dell'evento.

Va escluso l'apporto causale offerto alla produzione del danno così individuato dalla condotta di G.L., direttore generale dell'Ausl al tempo dell'instaurazione del contenzioso, e di lì a breve sostituito nell'incarico da GGG., in quanto nessuna compartecipazione causale può essere riferita alla condotta di G.L. nella casazione del danno derivante dalla mancata adesione all'accordo transattivo.

Quanto agli altri due convenuti, il collegio ritiene che il danno vada addebitato per la misura di due terzi a GG., direttore generale dell'Ausl all'epoca dei fatti, e per un terzo a L.B., avvocato dirigente dell'unità organizzativa Affari legali, il quale ha seguito il processo nella sua interezza, in virtù dell'apporto causale offerto dalla condotta di ognuno.

Mentre HH. si è quantomeno premunito di informare i vertici aziendali circa la convenienza dell'ipotesi transattiva, nessuna ipotetica disfunzione organizzativa può essere invocata dal direttore generale dell'Ausl al fine di escludere il contributo causale offerto all'evento dannoso dal proprio sostanziale disinteressamento nei confronti della vicenda, posto che dell'efficiente organizzazione della struttura affidatagli egli era il primo responsabile, in virtù del ruolo ricoperto.

Priva di pregio appare, in particolare, l'eccezione relativa alla asserita irrivalenza della comunicazione inviata da L.B., che secondo la difesa di FFF avrebbe dovuto avvenire via PEC, dovendo di conseguenza escludersi, in tesi difensiva, la colpa grave del convenuto, che della quasi certa soccombenza avrebbe avuto notizia solo tramite e-mail. Non si comprende, infatti, per quale ragione due dirigenti della medesima amministrazione dovrebbero comunicare attraverso posta elettronica certificata, avendo a disposizione numerosi canali comunicativi efficacemente utilizzabili, ogniqualvolta occorra assumere decisioni nell'interesse dell'amministrazione stessa. La condotta del direttore generale appare dunque caratterizzata da colpa grave, che nella fattispecie si è manifestata sotto forma di negligenza ed imperizia nell'adempimento dei doveri di ufficio, in relazione alla gestione della vicenda contenziosa da cui origina il danno; in tale senso depone anche la mancata presentazione all'interrogatorio disposto dal giudice, prova questa di reiterato ed ingiustificato disinteressamento nel corso di tutta la vicenda processuale.

4.1. Quanto a GG la circostanza di aver dato notizia ai vertici aziendali della convenienza dell'ipotesi transattiva non può da sola escludere l'illiceità della condotta del convenuto, in relazione alle funzioni

esercitate ed al grado di diligenza e di perizia che esse avrebbero richiesto, né tantomeno il nesso causale che lega tale condotta alla mancata definizione dell'accordo transattivo. Gli obblighi afferenti al rapporto di servizio dell'avvocato dirigente avrebbero dovuto, infatti, opportunamente suggerirgli di attivarsi con maggior premura, se del caso sollecitando ulteriormente i vertici aziendali, cosa di cui non vi è prova in atti; la formalizzazione di una mera comunicazione, la quale sembra abbia avuto essenzialmente lo scopo di preconstituire una circostanza da voler utilizzare a propria discolta, non può infatti ritenersi sufficiente né adeguata. Tutt'altro che pacifico è poi l'assunto della difesa, in base al quale la proposta transattiva avrebbe potuto essere firmata unicamente dal direttore generale. Vero è che questa è la regola generale sancita dall'art. 16, primo comma, lett. f, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, applicabile anche alle Ausl. Altrettanto vero è che non appare illegittima, né invero ignorata dalla prassi di molte amministrazioni, la facoltà di delega di tale potere, eventualmente anche a mezzo di procura alle liti. Orbene, qualora il dirigente avvocato avesse ritenuto all'uopo non sufficiente la procura rilasciatagli, l'espletamento dei propri doveri con il grado di diligenza richiesto dalla natura dell'incarico avrebbe dovuto indurlo quantomeno a tentare di richiedere ai vertici la delega di tale facoltà, circostanza di cui non vi è prova alcuna.

4.2. Che l'apporto causale all'evento dannoso vada riferito alle condotte omissive realizzate da GGe concretizzatesi nella mancata definizione dell'ipotesi transattiva, è circostanza non contestata neppure dalle difese dei due convenuti, che nelle rispettive memorie argomentano ognuna nel senso di riferire la negligenza gravemente colposa all'altro soggetto.

Viene sostanzialmente in rilievo una fattispecie nella quale i dirigenti dell'amministrazione qui convenuti sembrano essersi per tutto il tempo maggiormente premuniti di addossare la responsabilità l'uno all'altro, piuttosto che di tutelare le ragioni dell'ente di appartenenza; pertanto le condotte di entrambi, causative del danno così determinato, risultano caratterizzate da colpa grave, sotto forma di negligenza ed imperizia, sebbene l'apporto causale al manifestarsi del danno deve ritenersi maggiore nel caso del direttore generale, per le ragioni esposte.

5. In relazione alla quantificazione della quota di danno così individuata, da addebitare per due terzi a GG per un terzo a L.B., tenuto conto che entrambe le difese hanno chiesto di ridurre la quota da porre carico al proprio assistito ed in ulteriore subordine di concedere il beneficio della riduzione dell'addebito, occorre precisare quanto segue.

Il potere della Corte dei conti di ridurre il quantum di danno imputabile al singolo convenuto trova fondamento in più disposizioni normative (art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 ed art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3) le quali, tutte, prevedono che la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, ponga a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato.

Nella fattispecie qui in esame non v'è alcuna ragione per procedere ad una riduzione, non rinvenendosi ulteriori elementi interni al rapporto di servizio, quali ad esempio oggettive difficoltà organizzative, che consentano di ridurre ulteriormente la quota ascrivibile ad alcuno dei convenuti.

In altri termini, se da un lato si assiste al concorso causale di due distinte condotte, che entrambe hanno contribuito a causare il danno e che dunque consentono di ripartire l'addebito, dall'altro lato la colpa che ha caratterizzato la condotta di entrambi i convenuti va ritenuta, per le ragioni sopra esposte, di particolare gravità, in relazione alle funzioni esercitate ed al grado di diligenza e di perizia che esse richiedevano.

6. In conclusione il collegio, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento della domanda attrice, condanna:

- AHHHa risarcire all' Azienda unità sanitaria locale Umbria 1 il danno quantificato in 58.569,63 euro, oltre rivalutazione secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo;

- LHHa risarcire all' Azienda unità sanitaria locale Umbria 1 il danno quantificato in 29.284,81 euro, oltre rivalutazione secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo.

7. Le spese per oneri difensivi in favore di G.L. vengono liquidate, in ragione del valore della causa, nella misura onnicomprensiva di 1.800 euro.

8. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, definitivamente pronunciando, accoglie la domanda della Procura regionale e condanna:

- A.C. al pagamento in favore dell'Azienda unità sanitaria locale Umbria 1 di 58.569,63 euro, oltre rivalutazione secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo;

- L.B. al pagamento in favore dell'Azienda unità sanitaria locale Umbria 1 di 29.284,81 euro, oltre rivalutazione secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo.

Respinge la domanda per quanto riguarda la posizione di G.L. e liquida le spese difensive in favore di questo convenuto nella misura onnicomprensiva di 1.800 euro.

Condanna altresì GGG. al pagamento delle spese di giudizio liquidate in euro 784,38 (diconsi settecentottantaquattro/38)

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 15 dicembre 2021.

Depositata in Segreteria il giorno 25 febbraio 2022.