

Sezione: SEZIONE GIURISDIZIONALE TOSCANA

Esito: SENTENZA

Numero: 123

Anno: 2018

Materia: RESPONSABILITA'

Data pubblicazione: 07/05/2018

Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2018:123SGTOS

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Amedeo **Federici** Presidente

Angelo **Bax** Consigliere rel.

Nicola **Ruggiero** Consigliere

ha emesso la seguente:

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità recante il n. **60713/R** del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 30 gennaio 2017 nei confronti del dott. Roberto **Abati**, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Stolzi pec presso cui è elettivamente domiciliato in Firenze, alla via Masaccio n. 183.

Uditi, nella pubblica udienza del 10 gennaio 2018 il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del dott. Massimiliano Atelli e l'avv. Paolo Stolzi per la parte convenuta.

Visto l'atto introduttivo ed i documenti tutti del giudizio;

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 30 gennaio 2017 la parte attorea conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti l'odierno convenuto per il pagamento della somma complessiva di € 8.450,00 in favore dell'Erario dell'Azienda USL Toscana Centro Erario (già Azienda USL 3 di Pistoia), salva ogni diversa valutazione da parte del Collegio, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio per un presunto danno erariale derivante dalla remunerazione, per le annualità 2013, 2014 e 2015, della Posizione Organizzativa "Ufficio Stampa e Portavoce del Direttore Generale" alla dott.ssa Daniela Ponticelli pur nella sopravvenuta assenza dei presupposti per il mantenimento dell'incarico, limitatamente al profilo inerente l'attività di ufficio stampa.

Osservava la Procura contabile che la posizione organizzativa (la quale aveva determinato una spesa annuale pari ad € 4.648,00) denominata "Ufficio Stampa e Portavoce del Direttore Generale" era stata istituita con deliberazione del Direttore Generale della (allora) ASL 3 di Pistoia n. 568/2005, con decorrenza 1 maggio 2005, ed in seguito per le citate annualità era stata attribuita alla dott.ssa Daniela Ponticelli, collaboratore amministrativo professionale esperto iscritta all'Ordine dei Giornalisti con la tessera n. 65690 e già dipendente dell'Azienda.

Ancor prima sin dal 1999 le funzioni di Ufficio Stampa erano state espletate, presso la ASL n. 3, tramite affidamento – e successivi rinnovi – di incarico annuale esterno (ex art. 7, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001) ad un giornalista professionista, individuato nella

persona del sig. Roberto Marconi con un contratto determinativo di una spesa pari ad oltre € 40.000,00, incarico di cui era stata disposta la cessazione dal dott. Abati (insediatosi il 29 ottobre 2012) a seguito di un esposto al magistrato contabile del Collegio Sindacale dell'Azienda Sanitaria Locale.

L'incarico della dott.ssa Daniela Ponticelli era confermato con deliberazioni del Direttore Generale n. 660/2010 (compenso pari ad € 4.700,00 annui) e n. 147/2015 (compenso pari ad € 7.500,00 annui), mentre dal 31 dicembre 2012 la stessa rimaneva l'unica addetta all'Ufficio da lei diretto, atteso che in tale data si era concluso il rapporto di collaborazione tra l'Azienda Sanitaria ed il sig. Roberto Marconi.

Dopo aver richiamato le fonti legislative (art. 9 della legge 150/2000) e la normativa derivante dal CCNL comparto sanità del 7 aprile 1999 (art. 20) la parte attorea ribadiva, richiamando anche orientamenti della giurisprudenza contabile, che un'interpretazione sistematica dell'istituto della posizione organizzativa, metteva in luce la necessaria presenza di personale all'interno dell'ufficio – unitamente al coordinatore - affinché la posizione organizzativa trovasse giustificazione.

Sicché, una volta concluso il rapporto di collaborazione tra l'Azienda Sanitaria ed il sig. Roberto Marconi dovevano ritenersi venuti meno i requisiti minimi per il permanere dell'attribuzione di una posizione organizzativa in capo alla dott.ssa Daniela Ponticelli, mentre in concreto ne era derivata una riconferma della stessa da parte del Direttore Generale con una spesa illecita non giustificata (dal punto di vista erariale) derivante dalla erogazione dell'indennità di funzione non spettante alla titolare (art. 21, comma 8, del citato CCNL) per gli anni 2013, 2014 e 2015 per un importo totale pari ad € 16.900,00 (€ 4700,00 per le annualità 2013 e 2014 ed € 7.500,00 per l'annualità 2015).

A fronte delle deduzioni del dott. Roberto Abati, secondo cui nella specie si trattava, nell'ambito dell' art. 20 del CCNL di settore, di posizione organizzativa che richiede lo svolgimento di attività di staff e non una di quelle che richiedono lo svolgimento di funzioni di direzione di servizi, dipartimenti, uffici o unità organizzative di particolare complessità, la Procura deduceva che nella specie l'amministrazione aveva creato una posizione organizzativa che coincideva sul piano del contenuto funzionale con l'Ufficio stampa, preponendovi la dott.ssa Ponticelli, già dipendente della USL di cui trattasi, per cui sarebbe stato sufficiente preporla alla direzione dell'Ufficio stampa con un trasferimento da un ufficio interno, senza attribuirle anche la PO, né una simile posizione organizzativa poteva avere ad oggetto lo svolgimento di attività di staff, siccome si evinceva anche dalla nota del Direttore Generale del 10 febbraio 2016 che richiamava la posizione organizzativa dell'Ufficio Stampa.

Tuttavia, osservava la Procura, risultava ammissibile nella specie l'attribuzione di una posizione organizzativa avente per contenuto funzionale lo "svolgimento di attività di staff", riguardo al ruolo cumulativamente attribuito alla dott.ssa Ponticelli, di portavoce, trattandosi in tal caso di incarico fiduciario come plesso a configurazione monocratica (piuttosto che come unità organizzativa).

Ne derivava, secondo la Procura, che l'istituzione della quota ideale di posizione organizzativa avente per effetto l'attribuzione alla dott.ssa Ponticelli del ruolo di Portavoce, e come tale funzionale allo svolgimento di attività di staff, determinava una consequenziale riduzione del 50% della misura del danno contestato nell'invito a dedurre, che si poteva ridurre a complessivi € 8.450,00 essendo legittimo il conferimento della posizione organizzativa per l'incarico di portavoce.

Il danno finanziario derivante dall'assegnazione dell'indennità per l'attività di "ufficio stampa" era attribuibile all'odierno convenuto sussistendo il nesso di causalità,

considerato che il venir meno della pluralità di figure dedicate alla funzione tipica dell'Ufficio stampa (per effetto della cessazione dell'incarico del Marconi) aveva reso non svolgibile l'attività di coordinamento, ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. 150/2000 (non assimilabile né all'attività di staff né all'alta professionalità e specializzazione) privando di giustificazione il corrispondente elemento aggiuntivo.

Parimenti doveva ritenersi sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave considerato che il Direttore Generale dott. Abati, pur avendo consapevolezza dell'anomalo assetto della funzione tipica dell'Ufficio stampa siccome configurato all'atto dell' insediamento, aveva istituito una posizione organizzativa con la conseguente spesa aggiuntiva in luogo della soluzione più logica (trasferimento della dott.ssa Ponticelli già dipendente di ruolo dell'Amministrazione e provvista del requisito dell'iscrizione all'albo dei giornalisti).

Con memoria del 19 dicembre 2017 si costituiva in giudizio il dott. Roberto Abati che eccepeva la qualificazione "*posizione di staff*" assegnata alla posizione organizzativa con adeguamento successivo alle nuove "fasce di valore" previste dalla contrattazione collettiva.

La parte convenuta, dopo aver richiamato la normativa di previsione delle posizioni organizzative (artt. 20, 21, 22, 36 e 39 del CCNL del 7 aprile 1999) con relativa retribuzione minima prevista dal citato art. 36, eccepeva quattro ordini di argomentazioni che deducevano alle contestazioni attoree:

- a) l'erroneo presupposto della necessaria assimilazione dell'incarico della dott.ssa Ponticelli al ruolo di "coordinatore dell'Ufficio Stampa" ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 205/2000, essendo il concreto contenuto delle funzioni attribuite alla dott.ssa Ponticelli ascrivibile allo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione (art. 20, comma 2, CCNL e intesa ASL n. 3 – OO.SS.) ed essendo stata la rendicontazione dell'attività del sig. Marconi (titolare delle funzioni antecedentemente all'assegnazione delle stesse) indirizzata al responsabile dello staff aziendale;
- b) l'errata interpretazione dell'art. 9 l.n. 150/2000, non essendo necessaria, vista l'ampia discrezionalità di cui gode la P.A. nell'organizzazione degli uffici, la composizione di più unità di personale nella provvista di personale, dovendosi adattare la dizione letterale della norma "componenti dell'ufficio stampa" al livello dimensionale ed alla caratteristiche organizzative, funzioni ed esigenze delle Amministrazioni, né imponeva la norma di attivare sempre e comunque il ruolo di "coordinatore": in tale contesto il Direttore Generale aveva mantenuto in essere l'incarico come "posizione di staff" e a fronte del pagamento di una indennità annua onnicomprensiva (di ridotto valore) aveva assicurato all'Azienda un servizio efficiente senza spese aggiuntive, né assunzione di nuove unità di personale, l'attivazione di nuovi incarichi esterni o la corresponsione di straordinari o reperibilità;
- c) l'inammissibile "frazionamento" dell'incarico di posizione organizzativa, atteso che, una volta riconosciuta la natura fiduciaria di un profilo (Portavoce), la stessa doveva essere estesa necessariamente all'altro (Ufficio Stampa);
- d) la insussistenza del danno erariale in quanto grazie alla concentrazione in capo alla sola dott.ssa Ponticelli di tutta l'attività di "Ufficio Stampa", l'Azienda aveva potuto non solo interrompere il rapporto con il sig. Marconi, ma evitato anche di assumere ulteriori unità di personale, con conseguente indubbio risparmio di spesa di ammontare superiore all'esborso - asseritamente indebito - corrisposto dal dott. Abati, e considerato che le somme contestate dalla Procura sarebbero comunque rimaste bloccate nel Fondo destinato alle posizioni organizzative e, come tali, indisponibili per

l'Azienda (cfr. art. 39, comma 5, CCNL comparto Sanità del 1999).

Concludeva, la parte convenuta, per l'assoluzione da ogni addebito e, in subordine, per la rideterminazione dell'addebito sia in ragione della legittima assegnazione dell'indennità minima dovuta per l'incarico di Portavoce, sia in ragione degli ulteriori vantaggi economici conseguiti dall'Azienda.

Nella odierna udienza di discussione la parte attorea insisteva per l'accoglimento delle proprie richieste, mentre la parte convenuta ribadiva l'assenza di ogni responsabilità e si rimetteva agli atti defensionali; dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

La domanda attorea appare priva di fondamento con tutte le conseguenze di legge. Occorre in merito partire dalla disposizione dell'art. 97 della Costituzione il quale prevede che gli uffici pubblici siano organizzati in linea con i principi di imparzialità ed efficienza, prevedendo, in particolare per il secondo principio che sia garantita la razionale organizzazione degli uffici assicurandone il corretto funzionamento, nonché la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa in conformità ai criteri di funzionalità, flessibilità e trasparenza.

Nell'ambito di tale quadro normativo va analizzata la disciplina delle cc.dd. posizioni organizzative le quali non si configurano come qualifiche, bensì come incarichi a tempo determinato di particolare valore e contenuto professionale, che possono essere assegnati dai dirigenti, con atto motivato, ai dipendenti che rivestono qualifiche apicali. In genere l'oggetto dell'incarico è lo svolgimento di funzione di direzione di unità organizzative di particolare complessità ovvero di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione o, ancora, di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da "elevate autonomia ed esperienza". Le posizioni organizzative - create dall'autonomia negoziale - rappresentano, pertanto, uno strumento di flessibilizzazione delle inevitabili rigidità dei sistemi di classificazione del personale; più in particolare esse rappresentano una "leva selettiva utile" a motivare una collaborazione integrata, sul piano organizzativo, di quei lavoratori in possesso di particolari qualità professionali: in termini Sezione giurisdizionale Emilia Romagna 16 dicembre 2014 n. 172.

In tale contesto normativo ed organizzativo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 9 l. 150/2000, visto il livello dimensionale dell'ente (Azienda USL 3 di Pistoia) e ritenuta l'ampia discrezionalità di cui gode la P.A. nella organizzazione degli uffici (cfr. Cons. Stato, Sez. III 2280/2014), non occorre mantenere il ruolo di "coordinatore" tra i "componenti dell'ufficio stampa", e non appare *contra ius* l'attività del Direttore Generale nel mantenere l'incarico della dott.ssa Daniela Ponticelli, collaboratore amministrativo professionale iscritta all'Ordine dei giornalisti (tessera n. 65690) e già dipendente dell'azienda nella "posizione di staff", con natura fiduciaria dei due profili di "portavoce" ed "ufficio stampa".

La menzionata scelta e posizione giuridico - economica ha determinato da un canto il mantenimento di un servizio efficiente e dall'altro il pagamento di una indennità annua onnicomprensiva di ridotto valore (a favore della dott.ssa Ponticelli) determinando una economia di spesa per l'Amministrazione e garantendo alla dott.ssa Ponticelli la fascia minima di valore delle posizioni organizzative: cfr. artt. 20 e 36 CCNL del 7 aprile 1999 del Comparto Sanità (1998 - 2001) in ordine al contenuto delle posizioni organizzative, disposizione ripresa con delib. D.G. 19 giugno 2003 n. 473 di recepimento di quanto disposto a livello di contrattazione decentrata tra ASL n. 3 ed OO.SS.

E' stata, pertanto, correttamente individuata la misura della indennità di funzione afferente alla posizione di staff esercitata nella specie, con adattamento degli uffici interni della Pubblica Amministrazione, al raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità (cfr. Cons. Stato, Sez. V., 27 gennaio 2016 n. 267).

Nella specie la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa di comparto (art. 20 del contratto del comparto di sanità del 7 aprile 1999) ma anche di rango legislativo (art 9 l. 150/2000) determina che non è stata posta in essere una condotta antiggiuridica dall'odierno convenuto, essendo state graduate le funzioni in relazione alle peculiari situazioni organizzative aziendali (cfr. Cass.18250/2011 e 18703/2011 che attribuisce all'Ente un ampio margine di apprezzamento) ma non appare neppure potersi individuare nella condotta alcun elemento indice di colpa grave.

Infatti quest'ultimo elemento - soggettivo - prevede la misura della condotta (diligente, perita e prudente) su cui il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze patrimoniali negative per l'erario (parametro oggettivo di riferimento del titolo soggettivo della colpa grave), e l'accertamento, in concreto, del grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione (cfr., *ex plurimis*, Sez. III Centr. 6 settembre 2017 n. 428).

Nella specie il Collegio ritiene non sussista una condotta ascrivibile a grave negligenza, come affermato da consolidata giurisprudenza contabile.

Ne deriva l'infondatezza della domanda.

Le spese legali, ex art. 10 *bis*, comma 10, del D.L. n. 203/2005 vengono liquidate con rimborso spese ed onorari complessivamente pari a € 1.000,00 per la parte convenuta, oltre competenze di legge (IVA e CPA), a carico dell'Amministrazione di appartenenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti del dott. Roberto Abati, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, rigetta la domanda attorea.

Le spese legali, ex art. 10 *bis*, comma 10, del D.L. n. 203/2005 vengono liquidate con rimborso spese ed onorari complessivamente pari a € 1.000,00 per la parte convenuta, oltre competenze di legge (IVA e CPA), a carico dell'Amministrazione di appartenenza.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 10 gennaio 2018.

L'Estensore Il Presidente

F.to cons. Angelo Bax F.to Amedeo Federici

Depositata in Segreteria il 07/05/2018

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini

SENTENZA

N. 123/2018