

Sezione: SEZIONE GIURISDIZIONALE MOLISE
Esito: SENTENZA
Numero: 22
Anno: 2019
Materia: CONTABILITÀ
Data pubblicazione: 11/07/2019
Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:22SGSEZ

Sent. 22/2019

REPUBBLICA ITALIANA
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE
composta dai seguenti Magistrati:
Tommaso Viciglione Presidente
Natale Longo Consigliere
Gennaro Di Cecilia Consigliere relatore
SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° 3649 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale nei confronti di:
dott. P. A., nato ad omissis il omissis e residente in omissis (C.F. omissis);
dott.ssa T. G., nata a omissis il omissis e residente in omissis (C.F. omissis);
dott. P. G., nato a omissis il omissis ed ivi residente, omissis (C.F. omissis);
dott.ssa P. L., nata a omissis il omissis e residente in omissis (C.F. omissis);
tutti rappresentati e difesi dallo Studio Legale "Vincenzo Colalillo ed altri" società tra professionisti (P. IVA 008 6898 094 7) e, per esso, dall'Avv. Stefano SCARANO (Cod. Fisc. SCR SFN 65L17 B5190), del Foro di Campobasso, presso il cui studio in Campobasso, alla via Umberto I n. 43 (fax 0874/418701; indirizzo PEC: scaranoavvstefano@pec.giuffre.it) sono elettivamente domiciliati;
VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato il 9 agosto 2016;
VISTI ed ESAMINATI gli atti e i documenti del processo;
CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 12 aprile 2018, celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Donatella Petrollino, nella quale sono stati sentiti il magistrato relatore, Consigliere Gennaro Di Cecilia, nonché il rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore Regionale dott. Stefano Grossi, e l'Avv. Stefano Scarano, in rappresentanza dei convenuti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione dei fatti e le richieste della Procura.

Con l'atto di citazione la Procura regionale ha convenuto in giudizio i citati direttori e dirigente per sentirli condannare al pagamento in favore dell'Azienda Sanitaria Regionale Molise della somma complessiva di € 1.712.848,91, impregiudicati i poteri di determinazione del Collegio Giudicante, proponendone la ripartizione in parti uguali. La Procura regionale riferiva di una *notitia damni* che traeva origine dalla nota prot. 1863 del 6.6.2011 con cui il sig. A. D. C., rappresentante UIL Medici, denunciava l'illegittima erogazione da parte dell'Azienda Sanitaria Regione Molise (ASREM) della retribuzione di risultato relativa all'anno 2009.

Con successiva nota, ed allegata documentazione, prot. 1562 del 15.4.2016, la Guardia

di Finanza – Nucleo Polizia Tributaria di Campobasso – Sezione Tutela Finanza Pubblica – preventivamente delegata dal Requirente allo svolgimento di accertamenti istruttori, segnalava un presunto danno erariale non inferiore a €1.712.848,91 subito dall'ASREM per effetto dell'illecito asseritamente commesso degli odierni convenuti, nelle rispettive qualità *pro tempore* rivestite: il dr. A. P. di Direttore Generale; la dr.ssa G. T. di Direttore Amministrativo; il dr. G. P. di Direttore Sanitario e la dr.ssa L. P. di Dirigente Responsabile della U.O.C. Gestione Risorse Umane.

I presunti comportamenti illeciti rimproverati ai convenuti sarebbero consistiti: nell'aver provveduto al pagamento della retribuzione di risultato per l'anno 2009 con metodo c.d. "a pioggia" e indistintamente, per cui sarebbero state corrisposte indennità *pro capite* per € 1.503,70 per i dirigenti dell'Area della Dirigenza Medica e Veterinaria; € 4.609,85 per i dirigenti dell'Area Sanitaria non Medica; ed € 3.361,80 per i dirigenti dell'Area PTA, in assenza di previa assegnazione degli specifici obiettivi da raggiungere e dell'indispensabile processo di verifica e valutazione del livello del loro raggiungimento, come prescritto dal vigente quadro normativo e senza tenere minimamente conto delle valutazioni del Nucleo di Valutazione effettuate sui singoli dirigenti.

In particolare, la Procura ha riferito che in forza dei provvedimenti n. 990, n. 988 e nr. 989 del 15.07.2011, assunti dal Direttore Generale, su proposta del Direttore dell'U.O.C. Gestione Risorse Umane e su pareri favorevoli espressi dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario, si procedeva, previa contrattazione decentrata con le OO.SS. di categoria in data 28.3.2011, alla liquidazione disposta in favore: dell'Area Dirigenza Medico-Veterinaria (€1.127.324,97); dell'Area Sanitaria non Medica (€ 363.849,49) e dell'Area PTA (€122.074,69), per un totale di €1.613.249,15.

Somme, peraltro, già pagate con ordinativo collettivo di pagamento U01 n. 2105 del 23.5.2011, accreditato il 27.5.2011.

Ciò, nonostante che per "*l'anno 2009 non sono stati conferiti obiettivi specifici, oltre quelli istituzionali e quelli concernenti il Piano Operativo 2007-2009*"; circostanza, quest'ultima, che la P.R. riferisce essere ammessa nei provvedimenti stessi, e che avrebbe precluso l'erogazione di tale retribuzione.

La Procura riportava stralcio dei provvedimenti, in cui, nonostante il divieto, si affermerebbe che "*in mancanza di conferimento di obiettivi specifici la retribuzione di risultato vada corrisposta in quote non differenziate a tutto il personale dipendente ... procedendo soltanto a decurtazioni nei seguenti casi: per coloro che hanno meno di 25 giorni lavorativi; per i giorni di assenza dal servizio ex L. n. 388/2000, art. 80; per astensione facoltativa ex L. 1204/71; per la casistica di cui all'art. 24, co. 6, CCNL del 5.12.1996 e per aspettativa senza assegni; per i dipendenti che percepiscono la retribuzione di risultato da parte degli Enti presso i quali sono comandati; per i dipendenti a rapporto non esclusivo*".

In sintesi, alla stregua della ricostruzione attorea, non solo difetterebbero i presupposti degli obiettivi assegnati ma risulterebbero scorretti anche i criteri ed i parametri di liquidazione degli incentivi, avvenuta in misura indistinta, in ragione della mera appartenenza all'Area di competenza ed alla presenza in servizio, estendendo in modo asseritamente illecito tale emolumento premiale finanche a coloro che avevano conseguito una valutazione negativa dal N.d.V. (inferiore a 60/100).

Ciò avrebbe determinato la frustrazione della funzione tipicamente premiale e remunerativa del merito e dell'impegno profuso per il raggiungimento di risultati legati alla maggiore produttività ed al miglioramento della qualità sia della *performance* organizzativa o collettiva quanto individuale (artt. 4, 21, 24, 27, 40 e 45 D. Lgs. n.

165/2001 e art. 27 C.C.N.L. 1998-2001).

Di qui il ritenuto gravissimo contrasto dei provvedimenti di liquidazione con le fondamentali norme contabili e amministrative e la lesività erariale consistita nelle somme indebitamente corrisposte.

Parte attrice ha riferito di aver notificato, in data 20 aprile 2016, l'informativa prevista dall'art. 5, co. 1, del D.L. n. 453 del 15/11/1993, conv. con L. n. 19 del 14/1/1994, con invito a presentare le proprie deduzioni ed eventuale documentazione entro il termine perentorio di giorni trenta dalla ricezione, avvertendo che, nello stesso termine, era in facoltà degli invitati chiedere di essere sentiti personalmente.

In proposito, la P.R. pone in evidenza che gli invitati hanno prodotto deduzioni, con unita documentazione, rispettivamente, assunte ai prot. n. 2069 del 30.5.2016 quella del dr. A. P.; n. 2028 del 26.5.2016 della dr.ssa G. T.; n. 2080 del 31.5.2016 del dr. G. P. e n. 2112 del 6.6.2016 della dr.ssa L. P..

Degli invitati, soltanto la dr.ssa P. avrebbe inoltrato richiesta di essere sentita personalmente, con successiva audizione personale avvenuta il 9.6.2016, come da relativo verbale assunto al prot. 2173 del 10.6.2016.

La Procura ha ritenuto che le argomentazioni difensive svolte non apparissero idonee e sufficienti a superare gli addebiti contestati agli invitati, provvedendo a contrastarle in citazione attraverso ulteriori argomentazioni (pagg. 12 e ss.), svolte sulla scorta delle indagini esperite e della documentazione acquisita.

Infine, nel reputare sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, parte attrice ha dedotto che nella liquidazione del danno definitivo avrebbe dovuto confluire anche l'ulteriore posta di danno erariale di € 99.599,76, costituita dalla remunerazione corrisposta al Nucleo di valutazione (ricavabile dall'all. 12 all'annotazione di p.e.), esborso rivelatosi asseritamente inutile e non proficuo per le casse aziendali attesi gli inascoltati, differenti giudizi espressi dall'organo collegiale ai fini della corrispondente modulazione retributiva accessoria.

2. Posizione processuale difensiva dei convenuti e conclusioni rassegnate.

I convenuti, rappresentati dall'Avv. S. Scarano, costituendosi hanno ampiamente controdedotto eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'atto di citazione, chiedendo, conseguente, il rigetto della domanda.

1. Preliminarmente, hanno ricostruito, in fatto, il quadro storico, operativo ed economico in cui ricade la dedotta vicenda, profondamente influenzato dal difficile contesto, irto di criticità e di difficoltà che, sinteticamente, si individuavano: nell'assoggettamento al "Piano di rientro" dal disavanzo sanitario, sottoscritto dalla Regione Molise in data 27/3/2007; nel mancato conseguimento degli obiettivi prefissati; nella conseguente nomina di un sub-Commissario (luglio 2009) e nell'invio di un Programma Operativo (nel luglio del 2010), oltre all'avvicinarsi di Commissari e di sub-Commissari; nel processo di riunificazione delle preesistenti n. 4 AA.SS.LL. ed avviamento dell'unica ASREM (disposta dalla L.R. n. 9/2005); nell'assenza di una programmazione sanitaria con relativa pianificazione strutturale e organizzativa attraverso metodologie d'intervento chiare, univoche e condivise, che avrebbe comportato, per la Direzione Aziendale e per i Direttori delle diverse UU.OO., obiettive difficoltà per ogni adempimento correlato all'assetto strutturale e funzionale, resosi ogni anno sempre più complesso in ragione sia della diminuzione del personale dipendente sia del forte condizionamento o vincolo esercitato dagli obiettivi strategici fissati dalla regione; nelle delicate e complesse vicende che avevano interessato la Direzione Strategica composta dai Direttori P.-T.-P., con particolare riferimento al procedimento che coinvolgeva il dott. P., dapprima

sospeso e prossimo alla decadenza (2013), e poi reintegrato (2014) fino alla cessazione dalle sue funzioni (avvenuta nel giugno 2014), per cui i difensori sottolineavano il notevole sforzo organizzativo di quest'ultima profuso nell'adozione dell'Atto Aziendale (Delibere n. 785 dell'1/7/2010 e n. 904 del 2/8/2010).

Infine, la difesa si è diffusa sui lusinghieri risultati asseritamente ottenuti dalla predetta Direzione Strategica che, essendo obbligata a garantire la prestazione dei L.E.A., avrebbe direttamente concordato gli obiettivi con i Direttori ed i Responsabili delle Strutture operative, anche senza formalizzarli in appositi atti, come invece avrebbe potuto fare nel corso di un ordinario processo di Programmazione, di *budgetting* e di correlato controllo direzionale.

2. La difesa ha ritenuto tale situazione notoria, tant'è che, nella propria relazione prot. n. 13 del 15/12/2010, relativa alla conclusione del procedimento valutativo per l'anno 2009 ed annessi conteggi, lo stesso Nucleo di Valutazione avrebbe dato atto della condizione in cui l'Azienda Sanitaria era costretta ad operare, evidenziando che "(...)

L'Amministrazione si è trovata nell'impossibilità di costruire, per l'anno 2009, un sistema di valutazione esteso all'intero territorio regionale per effetto della complessiva riorganizzazione col passaggio dai vari ambiti (ex zone) all'ASREM. Il Nucleo ha ritenuto doverosamente di farsi carico della costruzione di un sistema di valutazione che fosse facilmente comprensibile a tutti i dirigenti, in particolare a quelli provenienti dagli ambiti di Agnone, Isernia e Termoli, nuovi alla metodica della valutazione adottata dal Nucleo regionale" (cfr. pagina 1 del verbale del N.d.V.).

Ad integrazione delle deduzioni difensive svolte in fase preprocessuale, parte convenuta ha poi richiamato il quadro normativo generale (artt. 15, comma 5 e 6, del D. Lgs 502/1992, e s.m. e i. apportate con D. Lgs. n. 229/1999 e n. 286/1999; artt. 5, 6 e 15 L. n. 59/1997 e le modifiche introdotte dal D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in vigore solo dal 15/11/2009) e contrattuale collettivo nazionale vigente in materia *ratione temporis* (artt. 4, co. 2, lett. B) e 4, del CCNL 3 novembre 2005, Area Dirigenza Medico Veterinaria e S.P.T.A.; art. 50, co. 4, 51, 52, co. 6, e 62 del CCNL 08/06/2000) oltre al "*Protocollo di intesa con il FORMEZ, AGENAS, FIASO e talune Aziende sanitarie ed Aziende Ospedaliere*" finalizzato a "*sperimentare l'applicazione della Riforma Brunetta, nell'ambito della valutazione del personale delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere*" (protocollo al quale, peraltro, l'ASREM non avrebbe aderito nonostante il riferimento operato in diversi atti interni).

Ha invocato (v. atto difensivo dott.ssa P., doc. n. 7), la ritenuta inapplicabilità degli artt. 2-16 del Titolo II D. Lgs. n. 150/2009 alle Aziende Sanitarie anteriormente all'1/1/2011 e della necessità di avviare presso le ASL propedeutici processi di sperimentazione del sistema innovativo del processo di valutazione o di *performance* del personale dirigenziale alle prese col processo di unificazione delle n. 4 ex ASL, la cui scadenza veniva indicata nel 31/08/2010, trattandosi di anno di transizione (cfr. la "*scheda tipo di valutazione individuale del dirigente*" indicante obiettivi qualificati come generici e non specifici, definita, espressamente, oggetto di sperimentazione).

La difesa ha ritenuto "*che dovevano essere applicati i criteri fissati dalla contrattazione integrativa aziendale, come in effetti risulta che sia avvenuto nell'ASREM (si vedano il contratto integrativo del 28/03/2011, stipulato con l'Area Dirigenziale Sanitaria non medica; il contratto integrativo del 28/03/2011, stipulato con l'Area Dirigenziale Professionale, Tecnica ed Amministrativa; ed il contratto integrativo del 29/03/2011, stipulato con l'Area Dirigenziale Medico-Veterinaria, ingiustamente devalutati dalla Procura attrice)*", nonostante la ripartizione delle "competenze" fissata dal comma 1, art. 65

D.Lgs. n. 150/2009.

La Direzione strategica ha, inoltre, contestato l'assunto avversario, asserendo la conformità dell'operato dell'ASREM alla L. n. 59/97, art. 15, e del D. Lgs. n. 286/99, avendo proceduto non solo alla costituzione del Nucleo di Valutazione (con provvedimento del D.G. n. 977 del 08/06/2009) ed all'adozione del Regolamento per la valutazione del personale con incarico dirigenziale e per il suo funzionamento (provvedimento D.G. n. 943 del 25/06/2009) ma, soprattutto, al conferimento di obiettivi annuali tramite predisposizione di scheda di valutazione riportante:

- a) Qualità dei modelli organizzativi adottati;
- b) Capacità decisionale;
- e) Gestione e promozione delle innovazioni;
- d) Gestione e sviluppo delle risorse umane;
- e) Capacità relazionali e di gestione dei conflitti; Appropriatelyzza nella gestione delle risorse a disposizione;
- g) Partecipazione e collaborazione.

Obiettivi che non si differenzierebbero da quelli previsti successivamente dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione in data 20/01/2010, con il richiamato "Protocollo di intesa con il FORMEZ, AGENAS, FIASO e talune Aziende sanitarie ed Aziende Ospedaliere".

I convenuti hanno, inoltre, asserito che, con nota prot. n. 3/2009 del 12/11/2009, il Presidente del N.d.V. chiedeva ai Dirigenti Coordinatori degli ambiti territoriali l'invio di una relazione tecnica dettagliata circa il raggiungimento di ciascuno degli obiettivi assegnati, con implicita accettazione dei destinatari.

Relazioni che si riferisce essere state predisposte e sottoscritte nel 2010 dai dirigenti ed inviate al N.d.V., ed il cui esame parte convenuta ritiene avrebbe consentito di rilevare, invece, che ogni dirigente interessato aveva predisposto, entro dicembre 2010, le schede di valutazione poi sottoposte a valutazione tecnica in modo pertinente agli obiettivi assegnati.

La procedura si sarebbe conclusa poi con la relazione prot. n. 13/2010 del 15/12/2010 con cui il N.d.V., come previsto nel regolamento (cfr. art. 12, co. 2), aveva trasmesso le risultanze del suo operato al Direttore Generale.

Nel dettaglio, la difesa ha illustrato i seguenti motivi a confutazione dell'assunto avversario.

3. In via preliminare, ha eccepito la prescrizione quinquennale parziale del danno imputato, limitatamente ad € 99.599.76 – che ha contestato, peraltro, anche nel suo preciso ammontare – somma corrisposta ai componenti del N.d.V. a titolo di compensi del 2009, interamente liquidata e pagata nel corso dello stesso anno.

Peraltro, i pagamenti effettuati fino al mese di agosto 2009 non sarebbero neanche imputabili ai convenuti che si sarebbero insediati, rispettivamente, nel settembre del 2009, i dottori P., T. e P., ed a dicembre 2009 la dott.ssa P.

4. Nel merito, la difesa ha escluso che i comportamenti contestati fossero produttivi di responsabilità, in ragione:

- della ritenuta riconducibilità eziologica dell'omessa assegnazione preventiva di obiettivi specifici al precedente Direttore Generale, Ing. S. F., in carica nel 2009 fino al mese di settembre;
- del Regolamento, ritenuto inapplicabile retroattivamente alla data di pretesa fissazione degli obiettivi in quanto approvato solo a fine giugno del 2009;
- del D. Lgs. n. 150/2009, vigente dal novembre 2009, che escluderebbe l'applicazione

retroattiva del sistema di valutazione della *performance*.

In ogni caso, sarebbe dirimente che gli obiettivi, effettivamente assegnati nel 2009 e la cui attività si era articolata tra il 2009 ed il 2010, risulterebbero conformi, in linea generale, con quelli del Piano Operativo (di cui si cita la pag. 60) per effetto del contesto asseritamente esistente in Regione Molise, assoggettata al Piano di Rientro dal disavanzo nel settore sanitario (dal marzo 2007).

Contrariamente opinando, prosegue la difesa, si dovrebbe ritenere affetto da illegittimità e da illiceità l'operato del N.d.V. che, con la propria Relazione tecnica, avrebbe attestato il conferimento e il raggiungimento degli obiettivi (cita, in proposito, copia del verbale a firma del Presidente e di un componente del N.d.V. del 24/01/2017 redatto in sede di attività di accesso agli atti esercitata dal dott. P. e dalla dott.ssa P.).

Sussisterebbe inoltre, secondo la ricostruzione operata dalla difesa, la buona fede nell'espletamento dell'attività aziendale, asseritamente provata dalla rimodulazione e redistribuzione dell'incentivo, quantificato in misura proporzionale al punteggio attribuito dal N.d.V. a ciascun dirigente, la cui iniziativa sarebbe stata regolarmente ratificata dal Collegio sindacale (p.v. 12/01/2017, n.2).

Scarsa importanza assumerebbe la contestazione relativa all'inversione della fase di spesa, in senso diacronico, tra liquidazione delle indennità di risultato, avvenuta nel luglio del 15/7/2011, e pagamento effettuato con ordinativo collettivo prot. UO1 n. 2105 del 23/5/2011, accreditato il 27/5/2011, la cui illegittimità per vizi procedurali si rivelerebbe inidonea a configurare ipotesi di responsabilità amministrativa in difetto di tutti gli altri elementi costitutivi.

5. La difesa eccepisce inoltre l'insussistenza del danno erariale, non potendo le relative somme che essere destinate esclusivamente alla retribuzione dei risultati conseguiti, anche in assenza di previa fissazione dei criteri valutativi, atteso il vincolo che caratterizzerebbe i Fondi che finanziano i trattamenti accessori (art. 50, co. 4, del C.C.N.L. Area Medico Veterinaria e Dirigenza S.P.T.A. dell'08.06.2000) per cui *"ove le somme stanziare per il finanziamento dei fondi di cui agli artt. 50, 51, 52 non siano utilizzate nel rispettivo esercizio economico, sono riassegnate nell'esercizio dell'anno successivo ai fondi di pertinenza"*, i quali non costituirebbero un'effettiva economia di spesa.

6. Afferma, ancora, l'esclusione del nesso di causalità tra comportamento e presunto danno, non rinvenibile nella distribuzione "a pioggia" dell'indennità di risultato, elemento ritenuto sostanzialmente irrilevante, ma — semmai — nella mancata previa assegnazione degli obiettivi da conseguire concretamente misurabili.

Pertanto, le attività del N.d.V. avrebbero inciso notevolmente sulla liquidazione ed erogazione della retribuzione accessoria, interrompendo e recidendo tale nesso, e costituendo una causa unica (neanche una concausa) sopravvenuta, efficiente e determinante le conseguenze dannose o, quanto meno, valutata (dalla difesa) in misura preponderante o superiore a quella dei convenuti.

7. Altra argomentazione difensiva attiene alla ritenuta esclusione della colpa grave, come precipitato dell'apporto causale del N.d.V., non ricorrendo quell'inammissibile trascuratezza e negligenza dei propri doveri e la prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento in relazione alle modalità del fatto e all'atteggiamento soggettivo dell'autore; né potendo ritenersi (a giudizio della difesa) sufficiente ad integrare tale trascuratezza la mera violazione di legge o di regole di buona amministrazione (Sez. Abruzzo, 18/3/2011, n. 104 ed altre), da ritenersi legittima essendo stata finanche preceduta dall'accordo raggiunto con le OO.SS.

8. In via subordinata, la difesa ha contestato l'errata ripartizione del danno, con richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti del N.d.V., cui sarebbe riconducibile l'intero o parte prevalente del danno.

9. In gradato subordine, i convenuti hanno invocato l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito per le notorie difficili condizioni congiunturali in cui si sono trovati ad operare, confermando le conclusioni già rassegnate in fase preprocessuale, con favorevole regolazione di spese, diritti e onorari di giudizio.

Nell'odierna pubblica udienza di discussione, entrambe le parti processuali hanno svolto ulteriori ed articolate argomentazioni a sostegno delle rispettive tesi difensive, ribadendone le eccezioni e le conclusioni in piena conformità alle scritture preparatorie, anche replicando alle argomentazioni difensive avversarie.

La causa, quindi, è stata trattenuta per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Come precisato in narrativa, il giudizio in esame riguarda il presunto danno patrimoniale diretto inferito all'ASREM dai convenuti direttori e dirigente, di cui si chiede di accertare la correlativa responsabilità amministrativa, derivante dall'indebita liquidazione, operata a favore di dirigenti delle tre Aree negoziali, vale a dire dell'Area medica-veterinaria, dell'Area Sanitaria non Medica e dell'Area PTA, di trattamenti economici di natura c.d. accessoria, nella specie retribuzione di risultato per l'anno 2009.

Vicenda che la Procura ha sospettato di illiceità per il danno subito dalle finanze aziendali in quanto la retribuzione accessoria in questione sarebbe stata erogata al di fuori di ogni schema normativo e contrattuale disciplinante tale istituto giuridico e, in particolare, senza alcuna preventiva assegnazione degli obiettivi specifici e una seria valutazione, eseguita dal Nucleo di valutazione, che potesse affermare la sicura e piena giustificazione o sinallagmaticità del compenso alla prestazione resa in relazione al livello degli obiettivi effettivamente raggiunti, Per converso, ne asseriva l'avvenuta liquidazione "a pioggia" con ripartizione egualitaria e formula retributiva di tipo automatico, spalmata indistintamente tra tutti i dipendenti.

1. Alla stregua dell'assetto difensivo articolato dai convenuti e dell'ordine logico-giuridico che impone al Collegio di affrontare progressivamente le questioni agitate nel processo, si ritiene, in assenza di questioni pregiudiziali, vada esaminata l'eccezione di merito avente carattere preliminare e ritualmente sollevata (comb. disp. art 101, co. 2, C.G.C. e 2938 c.c.). della prescrizione parziale del diritto al risarcimento del danno ipotizzato limitatamente alla posta di € 99.599,76 corrispondente alla somma, dovuta a titolo di compensi fissi mensili, corrisposta ai componenti del Nucleo di Valutazione per l'anno 2009.

L'eccezione si rivela fondata e, pertanto, va accolta con correlativa decurtazione di tale somma dal danno complessivo contestato ($€ 1.712.848,91 - € 99.599,76 = € 1.613.249,15$).

Nella fattispecie, infatti, dalle risultanze processuali emerge come sia ormai irrimediabilmente decorso il periodo anteriore al quinquennio legale (stabilito dall'art. 1, co.2, L. n. 20/1994), calcolato "a ritroso", intercorrente tra il termine iniziale, coincidente con l'evento dannoso consistito nel pagamento dei componenti del Nucleo di Valutazione effettuato dall'ASREM – interamente versato in forza di sistematici ordinativi di pagamento (n. 12) emessi mensilmente nell'anno 2009, dal 30/1/2009 al 15/12/2009, in favore dei sigg.ri V. F., M. dr. S., P. prof. P. e L. C. (cfr. attestato prot. 4264 del 19/3/2018 rilasciato dal Direttore dell'UOC Bilancio e Rilevazioni Contabili dell'ASReM, All. n. 17 della memoria di costituzione dei convenuti) - e la notifica dell'invito a dedurre

(che costituisce, per giurisprudenza consolidata, il primo atto idoneo ad interromperne il decorso, ai sensi del comb. disp. artt. 1219 c.c. e 2043 c.c.). Quest'ultima, infatti, è avvenuta, rispettivamente: il 28/4/2016 nei confronti del dott. P., il 3/5/2016 del dott. P. (ex artt. 7 e 8 L. n. 890/82), il 29/4/2016 della dott.ssa T. e il 6/5/2016 della dott.ssa P. (vale a dire decorsi 10 giorni dalla spedizione della raccomandata informativa, avvenuta il 26/4/2016, in caso di irreperibilità c.d. relativa ex art. 140 c.p.c. e C. Cost. n. 3/2010) (cfr. All. 4, fasc. di Procura).

Resta, pertanto, assorbita ogni valutazione di merito inerente all'illiceità dell'erogazione capace di integrare un danno erariale.

2. La valutazione, nel merito, della domanda della P.R. induce il Collegio a ritenere solo parzialmente fondata la pretesa attorea.

Giova precisare, in generale, il quadro normativo di riferimento vigente *ratione temporis* ricordando, com'è noto, i principi generali dell'ordinamento posti dalle norme riformatrici del pubblico impiego - attività iniziata negli anni '90 con la legge delega n. 421/92 - tra le quali rientra l'art. 3 del d. lgs. n. 29/1993 e s.m. e i. e gli artt. 14 e 4 del d. lgs. n. 165/2001 (T.U.). Quest'ultima norma primaria, in particolare, demanda agli organi di governo che esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo delle PP.AA. la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e con successivo D.M. (per le Amministrazioni dello Stato) o con provvedimenti emessi dai rispettivi organi di governo (per le altre Amministrazioni) la graduazione delle funzioni e delle responsabilità ai fini della definizione del trattamento economico accessorio (art. 24 del D. Lgs. n. 29/93, poi confluito nell'art. 24 del D. Lgs. 165/2001, anche nel testo novellato dal D. Lgs. n. 150/2009 in vigore dal 15/11/2009).

A tal fine è previsto che il trattamento economico del personale dirigenziale sia determinato dai contratti collettivi riguardanti dette aree (privatizzazione e delegificazione) e si strutturi in trattamento fondamentale ed accessorio, composto da diverse voci, mediante disposizioni riguardanti il rapporto di lavoro alle dipendenze delle PP.AA. rivestenti carattere imperativo pur trovando, detti rapporti, la propria fonte regolatrice nelle disposizioni di diritto privato, tranne per le materie riservate (capo I, titolo II, libro V cod. civ.) e in leggi speciali: art. 2, co. 2, e 3 D. Lgs. n. 165/2001). Per completezza, nel trattamento economico accessorio ricade, unitamente alla retribuzione di posizione - parte variabile aziendale, tra le altre anche l'istituto della retribuzione di risultato, ex art. 62 del CCNL 5/12/1996. Il trattamento accessorio è correlato inscindibilmente all'incarico di funzioni attribuito ed alle connesse responsabilità (retribuzione di posizione) ed ai risultati conseguiti con l'apporto del dirigente in termini di produttività o redditività (retribuzione di risultato) (art. 24, co. 1; Cass., 10/5/2007, n. 11084).

La riforma organica della dirigenza, iniziata dunque nel 1993 e modificata più volte fino al 2001, ha comportato una profonda trasformazione della dirigenza pubblica, sottoposta ad un sistema di verifiche e di valutazione della prestazione dirigenziale, ai sensi degli artt. 1,2,3, 5, 6 e 10 del D., Lgs 30/7/1999, n. 286, individuando nel Nucleo di Valutazione l'organismo collegiale prepostovi, disciplinandone il funzionamento, fissando i criteri generali e le finalità stesse del controllo (art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, sostituito dall'art. 6 del D.Lgs. n.470/93, abrogato dall'art. 10, co. 2, D. Lgs. n. 286/1999). Il Collegio rileva che il nuovo ruolo attribuito alla dirigenza pubblica (rapporto di direzione) e la valutazione dei risultati sono stati introdotti dai decreti legislativi n. 80 e n. 347 del 1998, che hanno anche impresso un progressivo passaggio ad un sistema di retribuzione per risultati, perché ritenuto più rispondente a soddisfare esigenze di

migliore organizzazione del lavoro e di quali-quantità delle prestazioni erogate al pubblico, in un'ottica di efficientamento, di produttività e di trasparenza degli uffici pubblici (art. 97 Cost.).

Cionondimeno, tale processo rivalutativo del ruolo dirigenziale ha subito una forte accelerazione sfociando in ulteriori interventi legislativi correttivi racchiusi nella c.d. "Riforma Brunetta" (legge delega n. 15/2009 e D. Lgs. n. 150/2009) che - oltre a rilegificare alcune materie giuridiche la cui disciplina era stata devoluta alla contrattazione collettiva riaffermando il primato della legge sul contratto e ripartendo le diverse competenze in sede di contrattazione (v., ad esempio, art. 40 D.Lgs. n. 165/2001 novellato) - ha, per quanto d'interesse, rafforzato la finalizzazione del trattamento accessorio al miglioramento della produttività e l'intimo collegamento al sistema di valutazione, incrementandone progressivamente la componente in vista della successiva tornata contrattuale dell'1/10/2010 (v. art. 24, co. 1-bis e 1-ter, T.U., comma inserito dall'art. 45, co. 1, lett. b), D.Lgs. 27/10/2009, n. 150).

Orbene, con specifico riferimento all'intera dirigenza sanitaria dei diversi ruoli o aree, medica e veterinaria, non medica e STPA, giova ricordare che il fondo per la retribuzione di risultato è destinato a promuovere il miglioramento organizzativo e l'erogazione dei servizi per la realizzazione degli obiettivi generali dell'azienda o dell'ente, finalizzati al conseguimento di più elevati livelli di efficienza, di efficacia e di economicità dei servizi istituzionali (per tutti, v. artt. 61, 62, 63 e 65 CCNL 1994/1997, sottoscritto il 5/12/1996, alle cui disposizioni rinviano: gli artt. 47 e 52 CCNL 1996-2001; il CCNL 8 giugno 2000, in particolare artt. 52 e 53; gli artt. 25 e ss. e, principalmente l'art. 27, co. 2 e 3, CCNL 2002-2005, e successive conferme ed integrazioni; es., art. 11 del CCNL 5 luglio 2006; artt. 27 del CCNL 17/10/2008 e art. 10 del CCNL 6/5/2010, ecc...).

Ebbene, proprio per conseguire tale obiettivo è stato previsto dalle disposizioni della contrattazione collettiva, ma anche dai singoli atti aziendali, un composito procedimento, articolato in diverse fasi: la programmazione aziendale con la quale la Direzione strategica definisce gli obiettivi, strategici e gestionali, cui tutti i dirigenti (e dipendenti) debbono far riferimento; la definizione da parte di ogni centro di responsabilità (Unità Operativa) dei propri obiettivi specifici coerenti con quelli aziendali; l'assegnazione "dei pesi differenziali" del fondo, in modo che, a seconda degli obiettivi definiti, verrà attribuita una quota in relazione alle esigenze annuali di gestione; l'indicazione, da parte del responsabile della singola U.O., del punteggio individuale che tenga conto dei differenti apporti alla produttività dell'*equipe*; la valutazione, da parte degli organi di valutazione, dei risultati raggiunti e, infine, la distribuzione degli incentivi. E' indubbio, quindi, che la retribuzione di risultato debba essere strettamente correlata al raggiungimento degli obiettivi prestazionali imprescindibilmente prefissati (co. 1, art. 65 cit.) e corrisposta, sempre a consuntivo, nei limiti delle quote di produttività assegnate all'unità operativa e, comunque, nel rispetto delle disponibilità finanziarie complessivamente attribuite alla medesima, in relazione al raggiungimento, totale o parziale, del risultato (art. 65, co. 8).

Oltre al dettato normativo costituente principio generale - contenuto nell'art. 7, co. 5, del D. Lgs. n. 165/2001 (ex art. 7 D. Lgs. n. 29/93), secondo cui "*5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese*" - milita in tal senso la consolidata giurisprudenza di questa Corte pronunciata su tali forme incentivanti di produttività (retribuzione di risultato), erogate ai sensi dell'art. 24 D. Lgs. n. 165/2001 (tra le tante, Sez. Giur. Basilicata, n. 30/2015; Sez. Veneto, n. 54/2016; Sez. Campania, 19/3/2015, n. 280 e Sez.

Il Centr. n. 387/2014) e conforme di legittimità (per tutte, Cass., Sez. L. n. 11916/2011; Cass., Sez. L. n. 9392/2017 e n. 14949/2015). Analogamente, la giurisprudenza amministrativa è piuttosto univoca nel ritenere che l'erogazione dell'indennità in parola presupponga l'instaurazione di una procedura in cui sia indispensabile la prefissazione di specifici obiettivi e/o livelli di prestazione nei riguardi di ciascun dirigente e la successiva verifica della loro realizzazione o del relativo grado da parte del medesimo dirigente, onde non sussistono i presupposti per l'attribuzione della retribuzione di risultato in tutti quei casi in cui, per qualsiasi ragione, nel periodo di riferimento sia mancata tale corretta procedura o non sia più instaurabile, essendo evidente come non sia ipotizzabile l'assegnazione di obiettivi e la verifica del loro raggiungimento ora per allora, *a posteriori* o postumi (cfr. Cons. St., sez. III, 3 febbraio 2015, n. 472; sez. VI, 14 gennaio 2009 n. 131 e sez. V, 20 agosto 2008 n. 3977).

La retribuzione di risultato e la produttività, dunque, sono corrisposte solo a seguito di valutazione annuale positiva, espressa e certificata dal soggetto cui compete la verifica dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi annualmente assegnati.

Conclusivamente, per i motivi suesposti, il Collegio ritiene che l'attribuzione di tale emolumento, dal carattere premiale, postuli l'indefettibile binomio obiettivo/risultato (Cass. Sez. L., n. 14949/2015), non essendo suscettibile di corresponsione automatica in caso di assenza della previa specifica indicazione degli obiettivi da conseguire e/o della concreta verifica del loro livello di raggiungimento (in termini, Cass. Sez. L. n. 9392/2017 e Sez. Giur. Basilicata n. 48/2016, ivi richiamata). Invero, l'assenza di programmazione degli obiettivi e la mancata verifica del risultato da parte del nucleo di valutazione determina un'illecita erogazione "a pioggia" dell'incentivo, che manifesta *"con immediatezza il palese contrasto con le finalità incentivanti che rappresentano il fondamento logico stesso della "retribuzione di risultato"* (cfr. Sezione Lombardia, sentenza n. 457/2008, richiamata in Sez. Calabria, n. 46/2016), non correlandosi (detta erogazione) ad una prestazione sinallagmatica (Sez. II App., n. 298/2012 e n. 241/2018). Nella fattispecie in esame è piuttosto agevole constatare che, come precisato in narrativa, con i provvedimenti del Direttore Generale n. 988, n. 989 e n. 990 del 15/7/2011, sono state liquidate le retribuzioni di risultato del 2009 alla dirigenza sanitaria, vale a dire, rispettivamente, per l'Area Sanitaria non medica, SPTA e Medico/Veterinaria, nonostante, occorre anche rilevare, il pagamento intervenuto in via anticipata nella relativa busta-paga mensile, con ordinativo di pagamento collettivo U01 n. 2105 del 23.5.2011, accreditato ai dipendenti il 27.5.2011 (cfr. dichiarazioni dott.ssa PAOLOZZI riportate nel processo verbale del 19.4.2016).

Ebbene, dette delibere di liquidazione si appalesano illegittime in quanto emanate senza la previa definizione/assegnazione degli obiettivi specifici ai dirigenti beneficiari e, conseguentemente, senza una vera e seria verifica del grado o della misurazione del reale conseguimento dei correlativi risultati, necessario antecedente logico, con violazione dalle inequivoche prescrizioni contrattuali e normative cogenti.

Per siffatta conclusione depone, innanzitutto, l'assenza, più che l'estrema genericità ed aspecificità, ove realmente esistenti, degli obiettivi di risultato che sarebbero stati assegnati. Tale circostanza trova riscontro nel materiale documentale di rilievo probatorio acquisito, dalla cui disamina è agevole rilevare come tale mancanza sia stata pacificamente riconosciuta, a più riprese, dagli stessi convenuti. In particolare, è piuttosto agevole rilevare, nel preambolo giustificativo dei richiamati provvedimenti nella parte del "CONSIDERATO" della proposta, l'ammissione del Direttore dell'U.O.C. gestione Risorse Umane dott.ssa L. P., che *"nell'anno 2009 non sono stati conferiti obiettivi*

specifici, oltre quelli istituzionali e quelli concernenti il Piano Operativo 2007/2009”, per cui nel “RITENUTO” veniva riportato “che in mancanza...la retribuzione di risultato vada corrisposta in quote non differenziate a tutto il personale dipendente..” delle tre aree “... procedendo soltanto a decurtazione nei seguenti casi...”

Ulteriore conferma proviene dagli stessi Rappresentanti delle OO.SS. presenti alla connessa contrattazione sindacale decentrata, svolta nella riunione concernente l’ordine del giorno “*Fondi di Risultato 2009-2010*” del 28/3/2011 (ALL. n. 4 note GdF, fasc. Procura) alla presenza della dott.ssa P., per la parte pubblica datoriale - i quali, peraltro, nella circostanza, diffidavano l’Azienda ad adottare il Regolamento delle graduazioni delle posizioni dirigenziali ed alla integrale liquidazione dei fondi di retribuzione di risultato – emergendo, dall’esame del processo verbale di detta contrattazione, che “*Per quanto concerne le modalità distributive dei Fondi i rappresentanti sindacali presenti inoltrano la richiesta di una distribuzione egualitaria tra tutti i Dirigenti, non essendo stati attribuiti obiettivi specifici, oltre quelli istituzionali correlati a ciascuna posizione dirigenziale in essere*”. Analogamente per il Fondo 2010 (cfr. processo verbale, di cui risulta la riapertura sempre il 28/3/2011; in ALL. n. 5 GdF) “*considerati anche gli obiettivi specifici conferiti in sede di stipula dei contratti individuali di lavoro*”.

In proposito, tuttavia, il Collegio reputa doveroso obiettare, come ben evidenziato dalla GdF nella relazione del 14/4/2016 che, per il 2009, i pretesi obiettivi, in realtà, altro non sono che meri obiettivi dirigenziali, anziché di *budget* o di risultato al cui raggiungimento è invece esclusivamente condizionata l’erogazione dell’indennità di risultato e/o di produttività (art. 64, co. 1 cit., CCNL 1994-1997).

Gli obiettivi dirigenziali o, meglio, correlati all’incarico di funzione o di posizione dirigenziale, hanno natura e scopo del tutto diversi; essi costituiscono parte integrante ed essenziale del contratto individuale di conferimento dell’incarico dirigenziale e il loro raggiungimento è condizione per la conferma o per il conferimento di un incarico di maggior rilievo e fonte di responsabilità dirigenziale (v. CCNL 2002-2005, art. 25, co. 4; artt. 19 e 21 D. Lgs. n. 165/2001).

Invero, proprio l’esame del modulo delle schede di valutazione acquisite al processo e fornito dall’ASREM (all. 2 e 10 GdF), così come strutturato, disvela che l’oggetto della valutazione operata dal N.d.V. è stato incentrato quasi esclusivamente sulle competenze gestionali e sulle capacità organizzative e manageriali dimostrate dai dirigenti con i loro comportamenti (componente *sub b*), indicata dall’art. 6, co. 1, del Regolamento interno per la valutazione del personale con incarico dirigenziale e per il funzionamento del N.d.V., approvato con provvedimento del D.G 25/6/2009, n. 995, piuttosto che sulle competenze gestionali inerenti ai risultati raggiunti su obiettivi specifici quali-quantitativi definiti e concordati tra dirigente e Azienda ad inizio anno (componente *sub a*).

A completare il quadro probatorio concorrono, inoltre, ulteriori e convergenti elementi obiettivi quali quelli di seguito elencati: nessuna traccia si rinviene o nessun riferimento in atti viene fatto agli obiettivi di risultato o di *budget*, concreti, raggiungibili, individuali e misurabili, che avrebbero dovuto oscillare tra un minimo di tre ad un massimo di sette (art. 7 del Regolamento) ed essere oggetto di specifica negoziazione; assenza del Piano di fattibilità proposto dalla Direzione generale con la scheda di assegnazione - che, al termine del colloquio, andava debitamente sottoscritta da entrambi - e notificato a tutti i dirigenti interessati e acquisito dal N.d.V. (art. 8, co. 1 e 4); mancata allegazione di altro eventuale atto di contenuto equivalente da cui possano evincersi i risultati attesi dall’attività dei singoli dirigenti, ulteriori rispetto al diligente svolgimento dei propri compiti inerenti all’incarico di funzione; mancanza di assegnazione del *budget* correlato;

carezza di prova che ogni centro di responsabilità abbia proceduto alla definizione dei propri obiettivi con l'assegnazione "dei pesi differenziali" del fondo, operazione indispensabile e propedeutica alla liquidazione legittima delle singole posizioni; declinazione in termini generici degli obiettivi; omessa segnalazione di indicatori di risultato, o di processo o di produttività, o di griglie, ovvero di avvenuti monitoraggi intermedi o *report*; mancata prova documentale di avvenuto raffronto tra gli eventuali obiettivi assegnati ed i risultati conseguiti.

Peraltro, appare sintomatico della mancata correttezza della procedura il fatto che la ripartizione successiva del fondo sia intervenuta a distanza di due anni circa da quello di riferimento e precisamente dal 2009 al 28/29 marzo 2011 e al 15/7/2011 (conforme, Sez. Calabria, n. 46/2016). Tali fattori corroborano il convincimento del Collegio che nessun obiettivo specifico di risultato fosse stato, in realtà, in precedenza fissato per il 2009, con comportamento che, lungi dal promuovere l'ottimizzazione ed il conseguimento di più elevati livelli di efficienza, di efficacia e di economicità dei servizi, depone per un'inammissibile sanatoria della pregressa condotta illecita.

Ergo, l'assenza di obiettivi di risultato, suffragata dalla carenza di specifici atti formali o documentali, precludeva, come sostenuto dalla Procura attrice, ogni possibilità di effettiva attività di valutazione riservata al N.d.V., il cui giudizio, sebbene doveroso, veniva circoscritto alla formulazione di valutazioni dei dirigenti di tipo eminentemente attitudinale e complessivo, operato su obiettivi tanto generali – quanto generici – vale a dire ritraibili da ordinaria attività gestionale dirigenziale.

Così frustrando, osserva il Collegio, quelle stesse finalità di ottimizzazione e di miglioramento della *performance* individuale ed organizzativa, che nella stessa Relazione tecnica si sosteneva di aver voluto perseguire, volte alla predisposizione e al perfezionamento di un sistema integrato di valutazione; laddove, in concreto, si è fatto luogo all'attribuzione di un punteggio riferito ad aspetti esclusivamente quali-quantitativi della generale attività dirigenziale sottoposta a valutazione, oggetto del tutto estraneo però agli obiettivi di *budget* ed alla connessa valutazione fonte di premialità.

Peraltro, le pur insufficienti valutazioni espresse dal N.d.V., nelle schede al fine che interessa, sulle capacità attitudinali generali dei dirigenti, non sono state neppure tenute presenti nella modulazione della retribuzione di risultato, dal momento che i convenuti hanno proceduto, previo accordo raggiunto in sede di contrattazione collettiva decentrata, all'erogazione dell'emolumento accessorio con modalità "a pioggia", comunque, disancorata da ogni aspetto e finalità incentivanti e meritocratici (così come dall'avvertita necessità di raggiungere obiettivi determinati con dovuta precisione).

Emerge perspicuo – anche dall'accordo raggiunto con le OO.SS. di categoria – che il trattamento è stato corrisposto, in quote non differenziate, all'intero personale dipendente (rispettivamente, € 1.503,70 per i dirigenti dell'Area della Dirigenza Medica e Veterinaria; € 4.609,85 per i dirigenti dell'Area Sanitaria non Medica ed € 3.361,80 per i dirigenti dell'Area SPTA), con quasi perfetto automatismo, (cfr., peraltro, il "PRESO ATTO" dei provvedimenti del D.G. 31/5/2017 n. 234 e 30/5/2017 n. 233).

Né è possibile escludere il danno in considerazione di quanto suggestivamente opposto dalla difesa dei convenuti, secondo cui le somme sono riassegnate, nell'esercizio dell'anno successivo, ai fondi di pertinenza, per effetto del vincolo, non costituendo effettiva economia di spesa in caso di mancata utilizzazione di quelle stanziare per il finanziamento dei fondi nel rispettivo esercizio economico.

L'argomentazione non è condivisibile.

Ritiene, infatti, il Collegio, condividendo analoghi precedenti, che, nella fattispecie, il

danno consista nella mancata corrispondenza, all'erogazione, in via sinallagmatica, della corrispettiva, particolare prestazione lavorativa che ne costituiva titolo giuridico (cfr. II Sez. Centr. App. n. 387/2014 e n. 241/2018; in diritto; art. 7, co. 5, D. Lgs. n. 165/2001).

Concorre ad integrare l'elemento costitutivo oggettivo della responsabilità amministrativa a carico dei convenuti l'ulteriore profilo del nesso di causalità, da vagliare sulla base dell'applicazione dei consolidati principi generali di regolarità, di normalità e di adeguatezza, in termini di diretta e immediata consequenzialità condotta-evento, attesa la necessaria consequenzialità tra i provvedimenti del D.G. e la dannosa remunerazione (SS.RR., 4/3/1996, n. 96/A; Cass., Sez. 2, n. 6474/2012; Sez. II App. n. 640/2017), seppure con le precisazioni di cui appresso.

Infatti, il contributo eziologico alla produzione del danno fornito dai convenuti è consistito, rispettivamente, nell'adottare i tre provvedimenti di liquidazione della retribuzione di risultato per l'anno 2009 censurati (il Direttore Generale, dott. P.), capaci di manifestare all'esterno la volontà aziendale, su proposta del Dirigente dell'U.O.C. Gestione Risorse Umane (dott.ssa P.), con il parere favorevole espresso dal Direttore Amministrativo (Testa) e dal Direttore Sanitario (Paglione).

Pertanto, le condotte realizzate si dimostrano del tutto ingiustificate e *contra legem*, antiggiuridiche ed antidoverose, contrarie ai canoni di diligenza che avrebbero suggerito di ravvedersi, per quanto di rispettiva competenza, adottando ogni misura idonea a rimuovere la situazione di evidente illegittimità in corso, determinata dall'attribuzione di emolumenti generalizzati non legati alla produttività, in contrasto con i principi di sana gestione (conforme, Sez. III App. n. 359/2014).

Conseguentemente, i compensi elargiti vanno ritenuti una spesa indebita sostenuta dall'Azienda cui, in definitiva, può commisurarsi il danno erariale risarcibile (Sez. III d'App. n. 424/2014 e Sez. II d'App., n. 49/2015 e n. 1459/2016).

Per quanto attiene all'elemento soggettivo, esso deve ritenersi parimenti sussistente dimostrandosi le condotte, di tutti i convenuti, repressibili e chiaramente connotate da colpa grave ed inescusabile negligenza nell'aver riconosciuto il compenso accessorio in assenza dei presupposti legali, nonostante la conoscenza – o la doverosa conoscibilità – di un quadro normativo di riferimento chiaro ed inequivoco, nonché dei consolidati principi di matrice giurisprudenziale.

Ad ognuna di esse va riconosciuta un'efficienza causale, reputando il Collegio, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dei convenuti, che sia il direttore sanitario sia il direttore amministrativo, in ragione degli obblighi discendenti dall'instaurato rapporto di servizio, assumano diretta responsabilità nell'esercizio delle funzioni (sanitarie/amministrative) attribuite alla propria competenza e cura, concorrendo, anche mediante la formulazione di pareri, alla formazione delle decisioni finali del direttore generale che è responsabile della direzione e gestione complessiva dell'azienda (in diritto, art. 3, co. 1-quater e 1-quinquies, e 6 D. Lgs. 30/12/1992, n. 502; in giurisprudenza, Sez. I App. n. 543/2015 e n. 27/2015).

Tutti i convenuti erano, quindi, pienamente legittimati, per le posizioni apicali rivestite nell'apparato e per le capacità culturali e professionali di cui avrebbero dovuto essere dotati, a compiere scelte amministrative alternative autonome e responsabili.

Infine, reputa il Collegio che un ruolo particolare e non certo marginale, nell'economia della vicenda, abbia ricoperto il Direttore dell'U.O.C. Gestione risorse umane che, nella sua qualità specifica di vertice della competente struttura, ha direttamente istruito, predisposto ed attuato tutte le procedure e le modalità di liquidazione dei benefici di cui trattasi, partecipando attivamente, anche in fase di contrattazione decentrata, come

rilevato, alle trattative ed alla conseguente conclusione dell'accordo sindacale siglato in tale circostanza, attestandone, in buona sostanza, la legittimità formale e sostanziale attraverso conforme attività propulsiva tradottasi nelle proposte di deliberazione, che costituiscono parte integrante dei provvedimenti in questione, così concorrendo consapevolmente alla decisione del Direttore generale, grossolanamente illegittima e lesiva della sfera patrimoniale aziendale (Sez. II App., n. 241/2018).

4. Pur tuttavia, degni di considerazione, ai fini della liquidazione definitiva del danno da risarcire, secondo il Collegio, si appalesano sia il concorso, sebbene virtuale, di altri soggetti nella produzione del danno dedotto in giudizio, sia le richieste dei difensori dei convenuti intese ad ottenere un più mite trattamento risarcitorio.

Quanto al primo aspetto, in ragione dell'ipotizzato apporto causale prestato nella produzione del danno dal Direttore Generale predecessore (non evocato in giudizio ed a prescindere da eventuali profili di responsabilità individuale il cui concreto accertamento esorbita dall'ambito del presente giudizio), in servizio all'inizio dell'anno 2009, essendo subentrata la nuova Direzione Strategica solo nel mese di settembre 2009 - sebbene la circostanza sia priva di preteso valore scriminante per gli odierni convenuti - al quale (in astratto e salvo ogni eventuale effettivo accertamento al riguardo) appare imputabile la condotta omissiva consistente nel non aver preventivamente e tempestivamente, sin dall'inizio dell'anno o in tempo utile per una corretta programmazione e realizzazione, fissato ed assegnato gli obiettivi di *budget* per l'anno 2009.

Per tale motivo, si ritiene di giustizia ridurre il danno (inizialmente contestato in € 1.712.848,91) del 20%.

Analogo contributo causale va riconosciuto nei confronti dei componenti del Collegio sindacale in carica - non evocati in giudizio ed a prescindere da eventuali profili di responsabilità individuale il cui concreto accertamento esorbita dall'ambito del presente giudizio - che hanno partecipato al procedimento amministrativo esprimendo il parere previsto dall'art. 40-bis del D. Lgs. n. 165/2001 nelle ipotesi di contrattazione integrativa sulla quantificazione e certificazione dei fondi 2009/2010 (conforme, *ex plurimis*, questa Sez. Molise, n. 9 e 16 del 2019) senza considerare l'evidente assenza di obiettivi predeterminati. Esso può commisurarsi nel 20% (di € 1.712.848,91) comportando l'ulteriore riduzione del danno risarcibile che si attesta, quindi, ad € 1.027.709,346.

Ma, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa dei convenuti, il Collegio ritiene che la quantificazione del danno così determinato non possa essere ulteriormente ridotto di € 59.942,13 in ragione della sopravvenienza del parziale recupero, effettuato nei confronti di alcuni dirigenti, tra luglio 2017 e marzo 2018 mediante ritenute stipendiali, delle quote del Fondo di retribuzione di risultato del 2009, come risultante da copia di attestato versato in atti (All. 1, fasc. proc. convenuti) rilasciato dal Direttore dell'U.O.C. Bilancio e Rilevazioni Contabili, rif. nota prot. 4300 del 19/5/2018.

In proposito, deve osservarsi che i provvedimenti di "*rideterminazione*" o "*ridistribuzione dell'intero stanziamento del Fondo ex art. 10 CCNL 6/5/2010*" (adottati a seguito della decisione di annullamento del CCNLI del 28/3/2011; cfr. verbale 12/01/2017, n. 2, e dei Provvedimenti dirigenziali U.O.C. Gestione Risorse Umane del 30/5/2017, n. 233; del 31/5/2017 per l'Area Medico-Veterinaria, n. 238 per l'Area Dirigenza non medica e n. 244 per l'Area P.T.A., ecc...; parimenti del 28/12/2017, n. 595 con cui sono stati disposti parziali recuperi e conguagli, relativi allo stanziamento del predetto Fondo) si limitano a rimodulare gli importi corrisposti al personale dirigenziale, incidendo, dunque, esclusivamente sulle modalità della redistribuzione degli incentivi tra i diversi destinatari, senza eliminare o ridurre il danno provocato dal riconoscimento della retribuzione di

risultato in difetto di previa e regolare assegnazione e fissazione di obiettivi gestionali di *performances*.

Purtuttavia, tale rimodulazione non resta priva di rilievo in quanto suscettibile di valutazione ai fini dell'applicazione del potere di riduzione degli addebiti, come appresso meglio si illustrerà.

A maggior ragione, nessun rilievo può assumere il documento prodotto dalla difesa (contrassegnato ALL. n. 2 del fasc.) che contiene comunicazione, proveniente dalla stessa U.O.C. ed indirizzata all'U.O.C. Risorse Umane dell'ASReM, con nota prot. n. 4176 del 16/3/2018, di reversali di incasso nn. 1538, 1625, 1939, 2260, 2384 del 2017 e n. 234/2018 per un totale di € 5.789,33, non emergendo distintamente dall'atto né essendo stati forniti dalla difesa *alinude* dati univoci riguardanti l'esatta imputazione del recupero all'anno 2009 e al 2010.

Del pari, reputa il Collegio insuscettibile di considerazione, sotto il profilo dell'efficienza causale, la rappresentata pressione sindacale esercitata per pervenire comunque all'erogazione del compenso incentivante con modalità indistinte tra tutti i dirigenti in servizio, rientrando nei doveri dei convenuti – e in particolare, del Direttore generale – l'osservanza delle chiare ed inequivoche norme giuridiche e l'adozione della decisione finale.

Purtuttavia, detta circostanza può essere favorevolmente valutata ai fini dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito (Sez. Calabria, n. 46/2016; artt. 82 del r.d. n. 2440 del 1923, 52 del r.d. n. 1214 del 1934 e 1 della legge n. 20 del 1994).

In proposito, non può ragionevolmente escludersi, sulla scorta delle risultanze documentali (v. processi verbali del 28 e 29 marzo 2011; dichiarazioni e deduzioni difensive dei convenuti non confutate), il forte condizionamento cui il vertice aziendale (Parte pubblica) si è trovato esposto per effetto delle verosimili pressioni esercitate dalle OO.SS. di categoria presenti alla contrattazione integrativa decentrata.

Nonostante, beninteso, la qualificazione di colpa grave per la contraddittorietà ed inaffidabilità della soluzione adottata, e cioè quella della distribuzione "a pioggia" in assenza di obiettivi specifici predefiniti, economicamente pregiudizievole e non adeguatamente valutata quanto imprudente per il mancato apprestamento di talune indispensabili misure cautelari quali, ad esempio e prima fra tutte, espressa richiesta all'ARAN di assistenza alla contrattazione decentrata integrativa (art. 46, co. 1, d.lgs n. 165/2001).

Infine, sempre in sede di esercizio del potere riduttivo, vanno prese in considerazione quelle circostanze oggettive (principalmente, il delicato e difficile contesto storico in cui versava l'azienda sanitaria per effetto del raggiungimento di obiettivi strategici connessi al miglioramento dei L.E.A.; la profonda trasformazione dell'assetto organizzativo del SSR rappresentato dalla riunificazione delle quattro ASL preesistenti e dall'assoggettamento della stessa Regione Molise al piano di rientro dal *deficit* sanitario; il potenziamento del sistema integrato di valutazione dei dirigenti per effetto dell'introduzione della riforma Brunetta e le obiettive difficoltà operative del periodo di transizione; la limitatezza del tempo a disposizione della Direzione strategica aziendale, insediatasi a settembre del 2009, per definire, assegnare e realizzare i progetti specifici) e, soprattutto, soggettive quali: la vita professionale anteatta; gli sforzi profusi nel processo di riorganizzazione; i buoni precedenti di carriera, i lusinghieri risultati ottenuti dall'Azienda con riferimento al risparmio conseguito nello specifico ambito della spesa obbligatoria del personale nel periodo d'interesse 2010-2014; lo sforzo di successiva rimodulazione delle attribuzioni dell'indennità di risultato in misura, quanto meno,

proporzionale al punteggio attribuito dal N.d.V. (anche se tale rimodulazione, come innanzi dicevasi, è risultata inidonea a diminuire il danno) a ciascun dirigente valutato: circostanze tutte che, in assenza di idonea confutazione, devono ritenersi provate per autorevole e condivisibile giurisprudenza (Sez. III App., n.731 e n.734 del 2013).

Per effetto del cumulo delle descritte circostanze attenuanti del danno risarcibile esso deve essere ulteriormente e significativamente abbattuto e, quindi, definitivamente stabilito in € 290.000,00, inclusivo di rivalutazione monetaria, oltre interessi, decorrenti dalla data di pubblicazione della sentenza e sino all'effettivo soddisfo, da ripartire internamente in relazione all'efficienza causale delle singole condotte realizzate dai convenuti nella seguente misura di:

- € 100.000,00 a carico del dott. P.;
- € 70.000,00 a carico della dott.ssa T.;
- € 50.000,00 a carico del dott. P.;
- € 70.000,00 a carico della dott.ssa P.

Le spese del giudizio, in applicazione del principio della soccombenza, vengono poste in solido a carico dei convenuti e liquidate, in favore dello Stato, nella misura indicata nella nota a margine emessa dal funzionario di Segreteria (art. 31, co. 5, del Codice della Giustizia contabile).

Ogni altra questione proposta resta assorbita (*ex multis*, Cass. Sez. Un., n.9936/2014). P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise, definitivamente pronunciando:

- in via preliminare, accoglie l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti relativamente al compenso elargito ai componenti del Nucleo di Valutazione nell'anno 2009 di € 99.599,76, con conseguente decurtazione di detta somma dal danno risarcibile;

Le spese di giudizio si liquidano in € 1421,13 (millequattrocentoventuno/13 il responsabile della segreteria
f.to Maria Flora Pepe

- nel merito, accoglie parzialmente la domanda attorea e, per l'effetto, condanna i convenuti al risarcimento del danno patrimoniale, in favore dell'ASREM, liquidato in complessivi € 290.000,00 - comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre ad interessi legali, dovuti a decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza fino all'effettivo saldo – secondo la seguente ripartizione:

- dott. A. P. = € 100.000,00;
- dott.ssa G. T. = € 70.000,00;
- dott. G. P. = € 50.000,00;
- dott.ssa L. P. = € 70.000,00;

importi comprensivi di rivalutazione monetaria, e da maggiorarsi degli interessi legali (questi ultimi dalla data di pubblicazione della sentenza fino all'effettivo saldo). I convenuti vanno, altresì condannati al pagamento, in solido, delle spese di giudizio, in favore dello Stato, liquidate separatamente con nota a margine emessa dal funzionario di Segreteria.

Manda alla Segreteria per i conseguenziali adempimenti.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 12/4/2018

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to (dott. Gennaro Di Cecilia)

f.to (dott. Tommaso Viciglione)

Depositata in segreteria il 11 luglio 2019

Il responsabile della segreteria
f.to Maria Flora Pepe