

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
VENETO	SENTENZA	102	2016	RESPONSABILITA'	17/08/2016

**REPUBBLICA ITALIANA N. 102/2016**

**In nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto**

composta dai seguenti Magistrati:

Guido Carlino                      Presidente

Natale Longo                      Consigliere relatore

Giuseppina Mignemi              Consigliere

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 30082 del registro di Segreteria, nei confronti di **PARRELLA Roberto**, nato a Venezia (VE), il 30/03/1956 e residente a Treviso (TV), in via T. E. T. Tessari n. 24, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco ORLANDI, presso il cui studio in via Nicolò Tommaseo n. 56, Padova, ha eletto domicilio;

Uditi nella pubblica udienza del 13 luglio 2016, con l'assistenza del segretario dott.ssa Bruni Elisabetta, il Giudice relatore, il vice Procuratore Generale, dott. ssa Chiara Imposimato, e il patrono della parte privata;

**Svolgimento del processo**

Con atto di citazione depositato il giorno 11/12/2015 (ritualmente notificato con il pedisequo decreto di fissazione dell'udienza), la Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto conveniva, dinanzi questa Sezione Giurisdizionale, il sig. PARRELLA Roberto, al tempo dei fatti avente l'incarico di reggente della ex Direzione Provinciale del Lavoro di Treviso, oggi Direzione Territoriale del Lavoro, dal 1° giugno 2000 al 5 novembre 2006, per sentirlo condannare al

pagamento, in favore del Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali, della somma di € euro 7.545,78, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio, in ragione dell'assegnazione a dipendente di mansioni superiori in violazione della disciplina prevista dall'ordinamento pro tempore vigente.

Quanto alla *notitia damni*, la Procura erariale ha avuto contezza dell'illecito contestato a seguito di una segnalazione, pervenuta in data 21 maggio 2013, a firma del Direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche del Personale, l'Innovazione il Bilancio e la Logistica, nella quale si evidenziava la causazione di un danno c.d. indiretto per l'erario (pari a euro 12.005,06) conseguente a sentenza del giudice civile (Tribunale di Treviso - Sez. Lavoro n. 238/2007; Corte d'Appello di Venezia n. 793/2010, passata in giudicato) di condanna del Ministero al pagamento, a favore della dipendente Fernanda Gerotto, del risarcimento del danno da svolgimento di mansioni superiori dall'anno 1999 all'anno 2007.

In particolare, il suddetto danno veniva dettagliato nelle seguenti componenti: 1) euro 9.723,44 al lordo, ovvero euro 6.618,60 al netto, derivante dalle differenze economiche tra la posizione economica B2 rivestita e quelle della posizione economica B3, corrispondenti alle mansioni superiori svolte per il periodo dall'8 aprile 1999 al 17 luglio 2007 (data di deposito della sentenza), come da D.D. n. 3339 del 4 dicembre 2007, liquidati nel mese di giugno 2008 alla sig.ra Gerotto; 2) euro 835,92 al lordo, ovvero euro 639,98 al netto, quali interessi legali corrisposti alla sig.ra Gerotto, con titoli di pagamento D.D. n. 1274 del 31 dicembre 2009, liquidati in data 2 marzo 2010; 3) euro 1.445,70, quali spese legali per la sentenza n. 793/2010 della Corte d'Appello di Venezia, liquidati in data 2 aprile 2012.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha, altresì, individuato, quali presunti responsabili, i tre funzionari posti al vertice della ex Direzione provinciale del lavoro di Treviso (oggi Direzione territoriale del lavoro) che si sono avvicendati dall'8 luglio 1999 al 17 luglio 2007 (dott.ri DRAGO, PARRELLA e ORLANDI), conseguentemente notificando loro un atto di costituzione in mora per

la somma in precedenza indicata (euro 12.005,06) in data 9 maggio 2013; in particolare, la costituzione in mora è pervenuta al dott. ORLANDI in data 17 maggio 2013, al dott. DRAGO in data 16 maggio 2013 ed al dott. PARRELLA in data 16 maggio 2013.

In dettaglio, il dott. Orazio DRAGO ha ricoperto le funzioni di Direttore titolare dell'Ufficio dal 1 marzo 1999 fino al 31 maggio 2000; il dott. Roberto PARRELLA, funzionario appartenente alla ex IX qualifica funzionale - Coordinatore Ispettore del Lavoro, posizione economica C3, ha ricoperto l'incarico di reggente dal 1 giugno 2000 al 5 novembre 2006; il dott. Sandro ORLANDI ha ricoperto l'incarico di responsabile *ad interim* del suddetto ufficio dal 6 novembre 2006 al 2 dicembre 2007.

Con successiva comunicazione, prevenuta all'organo requirente in data 19 novembre 2013, il Ministero ha prodotto una relazione concernente i fatti accaduti, nella quale si riconosce che la sig.ra Gerotto, con qualifica di operatore amministrativo (ex Area funzionale B posizione economica B2 CCNL del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 26 ottobre 2000), in servizio presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Treviso (oggi D.T.L.), ha svolto (come accertato in sentenza) alcune attività che hanno concretizzato mansioni superiori, come ad esempio l'istruttoria delle pratiche relative agli uffici cui era addetta, il rilascio copie, estratti e certificati, l'attività di sportello e la contestuale gestione delle relazioni con l'utenza nonché le mansioni di segreteria in Commissioni di conciliazione, evidenziando altresì che lo svolgimento di dette mansioni emerge *per tabulas* dai seguenti ordini di servizio: 1) n. 1/93 a firma del direttore Sergio Rosato del 12 marzo 1993; 2) n. 8/93 a firma dal direttore Sergio Rosato del 24 dicembre 1993; 3) n. 4/99 a firma del direttore Orazio Drago del 30 giugno 1999.

Per giunta, detta evidenza è altresì emersa da alcune testimonianze, rese nel già richiamato giudizio civile svoltosi presso il Tribunale di Treviso, sezione lavoro.

Conseguentemente, l'Organo requirente ha notificato ai suddetti soggetti invito a dedurre, a seguito del cui ricevimento i funzionari hanno presentato deduzioni e hanno chiesto ed ottenuto di essere personalmente sentiti.

Le deduzioni difensive e le audizioni dei sig.ri DRAGO e ORLANDI hanno indotto l'Organo requirente ad archiviare le rispettive posizioni, in data 24 novembre 2015, in ragione della ritenuta assenza dell'elemento psicologico della colpa grave, considerato che il periodo di tempo in cui hanno ricoperto le funzioni di Direzione dell'ufficio di riferimento è stato breve. Inoltre, il dott. Drago, con nota n. 13902 dell'8.7.1999, aveva segnalato al Ministero la carenza degli organici, ispettivi e non, della D.P.L. di Treviso.

Quanto al dott. Perrella, il funzionario ha in particolare negato che la signora Gerotto abbia svolto mansioni superiori (né farebbe stato il giudicato civile, formatosi esclusivamente tra il Ministero e la dipendente) e ha comunque eccepito la carenza di personale in organico, la necessità di considerare l'utilità comunque conseguita dall'amministrazione nonché di scomputare il compenso relativo al periodo di svolgimento delle mansioni superiori contemplato come legittimo dall'art. 52 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Ad ogni modo, l'organo requirente, non ritenendo persuasive le suddette osservazioni, ha ritenuto di dover citare in giudizio il funzionario evidenziando preliminarmente la sussistenza della giurisdizione contabile, nonché la sussistenza del nesso di occasionalista necessaria tra le funzioni svolte e l'illecito contestato.

Quanto alla condotta, l'Organo requirente ha contestato la violazione dell'art. 52 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che, in coerenza con il principio della selezione di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 165 del 2001, consente l'assegnazione delle citate mansioni superiori, temporaneamente necessitata da obiettive esigenze di servizio, esclusivamente nel caso di vacanza di posto in organico (per non

più di sei mesi), ovvero nel caso di sostituzione di altro dipendente con diritto alla conservazione del posto, con conseguente inapplicabilità della regola di cosiddetta promozione automatica introdotta nell'art. 2103 c.c. dall'art. 13 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

Peraltro, nell'ipotesi di assegnazione di mansioni superiori in difformità dai suddetti limiti, la norma prevede espressamente, ferma la nullità dell'assegnazione e salvo il diritto del lavoratore alla differenza del trattamento economico per la qualifica superiore, la responsabilità personale del dirigente che abbia disposto (ovvero che abbia mantenuto oltre i limiti di legge, come nella specie) l'assegnazione con dolo o colpa grave.

Quanto poi all'eccepita insussistenza di esercizio di mansioni superiori, l'Organo requirente, oltre ad evidenziare la sussistenza di un giudicato civile non controvertibile in sede giuscontabile, ha richiamato la puntuale documentazione probatoria ivi acquisita (e versata nel presente procedimento) nonché lo stesso tenore letterale dei richiamati ordini di servizio.

Relativamente alle carenze di personale, la Procura ha sottolineato come il funzionario, diversamente dal suo predecessore dott. Drago, non abbia segnalato al Ministero un eventuale impiego necessitato della dipendente in mansioni superiori.

Secondo l'Organo requirente, la condotta contestata sarebbe stata posta in essere con dolo, o quanto meno con colpa grave, tenuto conto della chiara lettera degli ordini di servizio, del lunghissimo periodo di svolgimento delle mansioni superiori, e della qualifica professionale rivestita dal convenuto (certo in grado di rendersi conto della perpetuazione della condotta illecita).

Dalla suddetta condotta, secondo la prospettazione attorea, sono derivati causalmente i danni per l'erario già riportati, concretizzatisi con l'avvenuto pagamento delle somme di cui al giudicato

civile, cosicchè non sarebbe ancora maturata la prescrizione del credito risarcitorio (tenuto conto della data di notifica del riferito atto di messa in mora).

Relativamente all'eccezione di compensazione con le utilità derivanti dalla prestazione resa dalla sig.ra Gerotto, la Procura ha valorizzato l'espressa previsione di responsabilità già richiamata, che evidentemente non contempla la possibilità di valutare l'arricchimento dell'amministrazione, salvo voler addivenire ad una sua interpretatio abrogans.

Quanto alla puntuale determinazione del danno ascrivibile al convenuto, la Procura erariale, constatata l'avvenuta archiviazione della posizione degli altri due direttori dell'ufficio, ha ricostruito la quota di danno ascrivibile all'odierno convenuto in ragione dell'arco temporale di direzione dell'ufficio (ovviamente in pendenza di esercizio di mansioni superiori), scomputando altresì la quota ascrivibile al periodo di tempo di esercizio potenzialmente legittimo delle mansioni superiori ex art. 52 del TUPI, determinando conseguentemente il detrimento contestato in euro 7.545,78 (114,33 euro al mese X 66 mesi su 78).

Con memoria in atti al 23 giugno 2016, si è costituito il dott. Roberto Parrella, eccependo preliminarmente la prescrizione del danno all'erario contestato, individuando il relativo dies a quo nel giorno del deposito della menzionata sentenza del Tribunale di Treviso (17/7/2007), evidenziando ad ogni buon conto l'avvenuta estinzione dell'obbligazione risarcitoria anche qualora si intenda far decorrere il termine dal giorno del successivo pagamento da parte dell'Amministrazione (capitale nel mese di giugno 2008, interessi legali il 02.03.2010; per le spese legali si contesta ab imis la debenza) in ottemperanza al titolo civile, tenuto conto dell'impossibilità di riconoscere effetto interruttivo alla menzionata raccomandata a firma del direttore generale, essendo una diffida del tutto generica (non contiene alcuna richiesta o intimazione di pagamento, non indica la somma).

La difesa ha altresì evidenziato di non esser stata coinvolta nel giudizio civile (ove avrebbe potuto testimoniare in ordine all'insussistenza di uno svolgimento di mansioni superiori) dall'Amministrazione, la quale per contro, pur avendo ivi sostenuto la tesi dell'insussistenza dello svolgimento di mansioni superiori da parte della dipendente in questione, ha ritenuto di inoltrare al dott. Parrella la suddetta intimazione di pagamento.

Nel merito, la parte resistente ha contestato che la Gerotto abbia svolto mansioni superiori (non facendo stato nei suoi confronti il giudicato civile), evidenziando come la Direzione del Lavoro di Treviso, nel periodo considerato, sia sempre stata gravemente sottodimensionata rispetto all'organico previsto e che la questione fosse ben nota al Ministero sia in ragione delle numerose comunicazioni inviate al Dicastero dai direttori Drago, Parrella e Orlandi sia per le periodiche statistiche e relazioni inviate all'Amministrazione centrale.

In particolare, la difesa ha eccepito, menzionando anche la prevista rideterminazione delle piante organiche, come vi fosse una scopertura di oltre il 65% per personale, più accentuata per le qualifiche più alte, a fronte della quale i direttori degli uffici non potevano far altro che utilizzare al meglio il personale disponibile.

Quanto alle note di segnalazione al Ministero, la difesa ne ha menzionato molteplici (alcune delle quali prodotte in copia) a firma del dott. Drago (da ritenere utili anche ai fini della posizione del convenuto, in quanto comunque rappresentative, rispetto al Ministero, della situazione presente nell'Ufficio, con particolare riguardo per la n. 15499 del 28.07.99, in cui il funzionario rappresentava specificamente che per parte del personale (comunque diverso dalla Gerotto) poteva configurarsi lo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla propria qualifica.

Parimenti, la difesa ha segnalato le numerose note prodotte al ministero anche dal dott. Orlando e dal dott. Parrella, con particolare riguardo per la relazione n. 4854 del 14.04.03, nella quale si faceva presente *“la situazione di fortissima carenza di organico qui registrabile che costituisce, oramai, il più gravoso elemento di condizionamento della qualità e del volume dell'azione dell'Ufficio”, che “impone, in*

*via generale, da un'ottica esterna, il prolungamento dei tempi di risposta alle esigenze proprie della Direzione e alle richieste provenienti dall'utenza e dai vari uffici, nonché all'interno, l'impiego del personale in compiti plurimi anche trasversalmente sia alle differenti aree operative, sia ai diversi profili mansionali di appartenenza".*

Peraltro, nella medesima relazione a firma del dott. Parrella, con specifico riguardo per il settore di assegnazione della dipendente Gerotto (U.O. "Relazioni Sindacali e Conflitti di Lavoro"), si riferiva di *"criticità, come effetto di analogo inadeguatezza nella disponibilità di personale, ..... considerato che vi risultano operanti un funzionario di C2, responsabile, una unità di B2 e una di B3 con orario di lavoro ridotto. Alla ripetuta data del 25.3 c.a. risultano in carico 1.017 controversie nel settore privato, 270 controversie di settore pubblico nonché 65 controversie ex art. 7 L. 300/70"*.

Inoltre, la difesa ha sottolineato i contenuti della nota n.15499 del 28/7/1999, a firma del dott. Drago, nella quale si segnalava al Ministero il possibile svolgimento di mansioni superiori con riferimento ad alcune posizioni (individuate a seguito di confronto con OO.SS.), tra le quali non figurerebbe quella della Gerotto, circostanza che smentirebbe sia gli esiti del giudicato civile che l'affermazione dell'organo requirente secondo cui i responsabili dell'ufficio sarebbero stati a conoscenza dello svolgimento delle mansioni superiori in questione.

Per giunta, ha insistito la difesa, la gravissima situazione di organico (copertura di solo il 27%) era stata anche oggetto di specifica relazione del MEF nel 2005, che aveva segnalato come detta evidenza *"ha come diretta conseguenza il prolungamento dei tempi di risposta sia alle esigenze proprie della Direzione, sia alle richieste provenienti dall'utenza e dai vari uffici pubblici, nonché, all'interno, l'impiego del personale in compiti plurimi anche trasversalmente sia alle differenti aree operative, sia ai diversi profili mansionali di appartenenza"*

Pertanto, ha concluso la difesa, risulta acclarato che le difficoltà di gestione del personale di Treviso e la grave carenza dello stesso in tutti i settori, compreso quello in cui è risultato operare la Gerotto all'esito della causa dalla stessa intentata, erano causate dalla gravissima carenza di



personale e che l'Amministrazione Centrale ne era compiutamente a conoscenza, in forza delle molteplici segnalazioni effettuate dal Parrella e da ciascun Dirigente preposto, anche in precedenza e successivamente al periodo interessato.

Pertanto, quand'anche fosse accertato lo svolgimento di mansioni superiori da parte della Gerotto, non vi sarebbe alcuna colpa grave in capo ai dirigenti dell'ufficio (tanto più che nella specie si tratterebbe di mero reggente), che più volte hanno segnalato la situazione al Ministero, che certamente non potevano autonomamente provvedere ad assumere ovvero ad assegnare alla direzione provinciale ulteriore personale, né erano consapevoli dello svolgimento di mansioni superiori (circostanza smentita dallo stesso Ministero in sede di tentativo di conciliazione e di difese dinanzi al giudice civile) da parte in particolare della dipendente in questione.

Inoltre, in via subordinata, la difesa ha contestato la fondatezza della richiesta di pagamento di interessi e spese legali, in quanto riconducibili alle autonome scelte difensive (e solutorie) dell'amministrazione, che neppure ha ritenuto di coinvolgere l'odierno convenuto.

In via ulteriormente gradata, la difesa ha chiesto che l'ipotetico danno venga ritenuto compensato dai risparmi conseguenti alla mancata assunzione di ulteriore personale ed ha domandato l'utilizzo del potere riduttivo, avuto riguardo alla grave scopertura di organico e del fatto che le funzioni *de quibus* erano state assegnate alla dipendente dai precedenti dirigenti.

All'odierna udienza, il P.M. ha contestato le eccezioni preliminari del convenuto e nel merito ha confermato le richieste formulate con atto scritto, mentre l'avv. Orlandi, nell'interesse del proprio assistito, ha ribadito le eccezioni preliminari e nel merito ha chiesto l'assoluzione del dott. Parrella.

## DIRITTO

[1] In via preliminare, occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di intervenuta prescrizione del diritto di credito risarcitorio, peraltro avanzata dal convenuto sulla scorta di una pluralità di motivazioni concorrenti.

In particolare, secondo la prospettazione difensiva, la prescrizione del diritto risarcitorio azionato sarebbe maturata innanzitutto in quanto il relativo dies a quo andrebbe individuato nel giorno del deposito della menzionata sentenza del Tribunale di Treviso (17/7/2007); per giunta, ha osservato parte resistente, anche diversamente opinando ovvero individuando il termine di decorrenza nel dies del pagamento (capitale nel mese di giugno 2008, interessi legali il 02.03.2010) da parte dell'amministrazione in esecuzione del pronunciamento del giudice civile, dovrebbe comunque prendersi atto dell'avvenuta estinzione del credito dell'amministrazione, tenuto conto dell'impossibilità di riconoscere effetto interruttivo alla menzionata raccomandata a firma del direttore generale, essendo una diffida del tutto generica (non contiene alcuna richiesta o intimazione di pagamento, non indica la somma).

In tema, occorre premettere che, secondo giurisprudenza contabile ormai consolidata (a partire dalla sentenza delle SS.RR della Corte dei conti n. 7/QM/2000), il dies a quo della prescrizione, coerentemente con la struttura stessa dell'illecito amministrativo-contabile (c.d. illecito di danno), non può esser individuato a prescindere dalla concreta verifica di un effettivo detrimento per l'erario, ovvero dalla concreta erogazione dei fondi da parte dell'ente pubblico.

Quanto allo specifico settore del danno c.d. indiretto, la suddetta quaestio ha inizialmente rinvenuto in giurisprudenza una pluralità di orientamenti, contrapponendosi un indirizzo interpretativo favorevole ad ancorare l'esordio della prescrizione al momento di passaggio in giudicato della sentenza (sez. Riunite, sent. n. 3/QM/2003), ovvero ancora all'emissione di una sentenza di condanna anche di prime cure (in quanto esecutiva a seguito della recente riforma del c.p.c., salvo sospensione da parte del giudice di appello) ad altra opinio orientata, invece, ad individuare l'inizio del decorso del termine nel tempus dell'effettivo pagamento in favore del terzo danneggiato.

Detto contrasto giurisprudenziale è stato peraltro composto a seguito di un recente pronunciamento del giudice della nomofilachia contabile (SS.RR. sent.n. 14 del 2011), che,

argomentando dalla necessità di mantenere nettamente distinti il profilo del perfezionamento dell'obbligazione risarcitoria e quello della concretezza ed attualità del danno, ha affermato, con orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza di merito (ex aliis, cfr: Sez. I d'Appello n. 402 del 2014; Sez. Giurisd. Veneto n. 121 del 2009; SS.RR. n.3 del 2003), che: *"il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato"*.

Con riferimento alla fattispecie concreta in esame, dunque, il dies a quo della prescrizione deve esser individuato nel tempo del pagamento, ovvero nel giugno 2008 per il capitale (9.723,44 lordi), nel 02.03.2010 per gli interessi legali (835,92 lordi) e infine nel 2 aprile 2012 per le spese legali (euro 1.445,70).

Pertanto, si osserva che, quand'anche si accedesse alla tesi, ormai decisamente recessiva, che individua il dies a quo nel tempo del passaggio in giudicato della sentenza da cui si è originato il danno, la menzionata pronunzia del Tribunale di Treviso è stata appellata dall'Amministrazione, cosicché la vicenda è stata definita processualmente solo a seguito della sentenza della Corte d'appello di Venezia n. 793/2010, depositata il 16 giugno 2011 e notificata all'Avvocatura dello Stato il successivo 16 ottobre (non impugnata in Cassazione ed dunque passata in giudicato come per legge).

Relativamente poi alla qualificazione della missiva del direttore generale del Ministero del lavoro, datata 9/5/2013 e pervenuta al convenuto in data 16 maggio 2013, occorre preliminarmente richiamare il disposto dell'art. 2943, ultimo comma, del codice civile, ove si riconosce efficacia interruttiva della prescrizione a qualsivoglia atto che valga a costituire in mora il debitore, sia esso stragiudiziale o giudiziale.

In particolare, con riguardo alla costituzione in mora stragiudiziale, l'art. 1219 del codice civile, al 1° comma, testualmente dispone: *"Il debitore è costituito in mora mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto"*.

In proposito, la Suprema Corte ha affermato che "...*affinché un atto possa acquisire efficacia interruttiva della prescrizione, a norma dell'art. 2943 quarto comma c.c., esso deve contenere l'esplicitazione di una pretesa, vale a dire un'intimazione o richiesta scritta di adempimento idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto passivo, con l'effetto sostanziale di costituirlo in mora ...*" (in questi termini, Cass. Sez. III civ., 12 febbraio 2010, n. 3371, id. 09 marzo 2006, n.5104, Sez. II civ. n.7524/2006, n.5104/2006, n.10926/2005).

L'atto di costituzione, afferma la Suprema Corte, pur essendo prescritta la forma scritta, non è soggetto all'adozione di formule sacramentali, non richiede l'esatta quantificazione del credito (cfr. Cass. Sez. III civ., n.5681 del 2006, id. Sez. Lavoro sent. 12078, del 18 agosto 2003, ma anche Corte dei Conti, Sez. 1<sup>^</sup>, 26 maggio 2006, n.126/A), che potrebbe essere, per ciò, non determinato ma determinabile, e deve essere diretto al suo legittimo destinatario, senza che tuttavia debbano ritenersi imposte particolari modalità di trasmissione (così Cass. sez. III civ. n.13651/2006).

In proposito, va osservato che l'accertamento della presenza dei suddetti requisiti strutturali va compiuto tenendo conto che l'intimazione scritta di pagamento rientra fra i c.d. meri atti giuridici non negoziali (*ex plurimis*, Cass., Sez. III, 18 gennaio 2005 n. 900; Sez. III, 12 ottobre 1998, n. 10090), per i quali la rilevanza del profilo volontaristico del soggetto agente rimane circoscritta sul terreno della volontarietà dell'atto, mentre i relativi effetti sono determinati direttamente dalla legge, cosicché ai fini dell'attività di interpretazione/qualificazione assume valore determinante la portata oggettiva dell'intimazione, rimanendo per contro irrilevante ogni indagine in ordine all'intento perseguito dal suo autore.

Orbene, con riguardo alla fattispecie concreta, il collegio osserva che il Ministero del lavoro, per tramite del Direttore della Direzione generale per le politiche del personale, ha notificato all'odierno convenuto un atto con il seguente oggetto: "sentenza n. 238 del 4 luglio 2007 emessa dal Giudice del Lavoro di Treviso nel giudizio promosso dalla sig.ra Fernanda Gerotto

contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Condanna del Ministero al pagamento delle differenze retributive a favore della sig.ra Fernanda Gerotto per lo svolgimento di mansioni di assistente amministrativo per il periodo dall'8 aprile 1999 al 17 luglio 2007 (data di deposito della sentenza). Sentenza n. 793 del 30 novembre 2010 emessa dalla Corte di Appello di Venezia- sez. Lavoro. Atto di costituzione in mora".

Per giunta, nel corpo della missiva, il Ministero ha riassunto la vicenda processuale civile, evidenziando che l'Amministrazione ha conseguentemente "subito l'esborso" di un insieme di somme, analiticamente quantificate con riguardo all'importo e alla relativa *causa solutionis*.

Pertanto, il Ministero ha "formalmente costituito in mora ai sensi degli artt. 1219, 1310 e 2943 del codice civile, al fine di interrompere i termini di prescrizione del diritto al risarcimento dei danni, per l'importo relativo alla quota-parte dell'ammontare complessivo di € 12.005,06", .... con riserva di eventuali ulteriori somme successivamente meglio quantificate, oltre interessi legali maturati e maturandi, rivalutazione monetaria e spese dovute fino all'effettivo saldo"

Come pare evidente dalla mera lettura dell'intimazione, l'atto in esame contiene *ictu oculi* tutti i requisiti individuati dalla legge e dalla giurisprudenza della Suprema Corte ai fini della qualificazione in termini di costituzione in mora, avuto riguardo alla forma scritta, alla menzione dei riferimenti normativi, alla stessa denominazione/autoqualificazione della comunicazione e all'addebito del danno.

Il collegio ritiene dunque priva di fondamento l'eccezione di intervenuta prescrizione del credito erariale, avanzata dal convenuto nella memoria di costituzione.

[2] Nel merito, occorre innanzitutto sinteticamente richiamare la disciplina *pro tempore* vigente in materia di mansioni superiori, dettata dall'art. 52 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha riprodotto la disposizione contenuta agli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 29/1993, con le modifiche introdotte dall'art. 25 del d.lgs. n. 80/1998 successivamente emendato dall'art. 15 del d.lgs. n. 387/1998.

Come noto, si tratta di una disciplina derogatoria rispetto a quella vigente per l'impiego privatistico (art. 2013 c.c. e successive modifiche; ma si veda anche il previgente art. 31 del D.P.R. 3/1957), ispirata dall'esigenza di interdire forme di riconoscimento automatico di promozioni (in assenza di sistemi oggettivi e trasparenti di valutazione), di contenere l'espansione della spesa pubblica correlata alle progressioni di carriera e di assicurare il dato formale del rispetto delle piante organiche.

In particolare, l'art. 52 del TUPI (già art. 29 del d. lgs. n. 29/1993 e ss. mod.) testualmente dispone:

*"1. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali e' stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive. L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione. 2. Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore: a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4; b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza. 3. Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni. 4. Nei casi di cui al comma 2, per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Qualora l'utilizzazione del dipendente sia disposta per sopperire a vacanze dei posti in organico, immediatamente, e comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data in cui il dipendente e' assegnato alle predette mansioni, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti. 5. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, e' nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore e' corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica*

*superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave. 6. Le disposizioni del presente articolo si applicano in sede di attuazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali prevista dai contratti collettivi e con la decorrenza da questi stabilita. I medesimi contratti collettivi possono regolare diversamente gli effetti di cui ai commi 2, 3 e 4. Fino a tale data, in nessun caso lo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla qualifica di appartenenza, può comportare il diritto ad avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore".*

La norma, pone quale regola generale l'obbligo per la P.A. di adibire il dipendente alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi (nonché a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive), con conseguente divieto, a pena di nullità, di impiegarli in mansioni superiori, precisando tuttavia che "si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni" (cfr. Cass. n. 18658/2005).

Quanto all'individuazione delle mansioni equivalenti, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte (da ultimo Cass. sent. n. 687/2014), occorre far riferimento ad un concetto di equivalenza "formale", non sindacabile dal giudice, con la conseguenza che "condizione necessaria e sufficiente affinché le mansioni possano essere considerate equivalenti è la mera previsione contrattuale collettiva di comparto, indipendentemente dalla professionalità acquisita" (Cass. n. 11405 del 2010; n. 17396/2011).

La disposizione conseguentemente circoscrive la possibilità per la P.A. di adibire il dipendente a mansioni immediatamente superiori, comunque in dipendenza di "obiettive esigenze di servizio", a sole due ipotesi (da intendersi come tassative, avuto riguardo alla prevista comminazione della nullità "al di fuori" di dette fattispecie astratte), ovvero per un periodo non superiore a sei mesi,

prorogabili per un periodo complessivamente non superiore ad un anno, qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti in organico, nonché tutta la durata dell'assenza, quando si renda necessario per sostituire altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione delle ferie.

In ogni ipotesi di adibizione a mansioni superiori, la legge, fermo il divieto di riconoscimento della qualifica superiore svolta, assicura al dipendente le differenze retributive, pur in regime di nullità del conferimento (cfr.: art. 2126 c.c.).

Detta disciplina deve poi esser integrata mediante il riferimento alla contrattazione collettiva relativa ai diversi comparti del personale pubblico.

Relativamente al comparto Ministeri (applicabile alla dipendente in questione), l'articolo 24 del CCNL pro tempore vigente (stipulato il 16.02.1999 e relativo al periodo 1998 - 2001) espressamente dispone, a completamento della disciplina legislativa già esaminata ed in coerenza del mutamento della classificazione del personale (mutata con inquadramenti in aree e, all'interno delle medesime, livelli economici, cosicché si poneva il problema se considerare mansioni superiori solo quelle relative ad aree superiori ovvero anche quelle riguardanti posizioni economiche superiori), che:

<<2. Nell'ambito del nuovo sistema di classificazione del personale previsto dal presente contratto, si considerano "mansioni immediatamente superiori" le mansioni svolte dal dipendente all'interno della stessa area in profilo appartenente alla posizione di livello economico immediatamente superiore a quella in cui egli è inquadrato, secondo la declaratoria riportata nell'allegato A del presente contratto. Le posizioni economiche "super" non sono prese in considerazione a tal fine. Sono, altresì, considerate "mansioni superiori", per i dipendenti che rivestono l'ultima posizione economica dell'area di appartenenza, le mansioni corrispondenti alla posizione economica iniziale dell'area immediatamente superiore.

3. Il conferimento delle mansioni superiori di cui al comma 2 avviene nei seguenti casi: a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di 6 mesi, prorogabili fino a 12 qualora siano state avviate le procedure per la copertura del



posto vacante, anche mediante le selezioni interne di cui all'art. 15; b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza. 4. Il conferimento delle mansioni superiori di cui ai commi precedenti è comunicato per iscritto al dipendente incaricato, mediante le procedure stabilite da ciascuna amministrazione secondo i propri ordinamenti, sulla base di criteri, da definire entro 3 mesi dall'entrata in vigore del presente contratto, che tengano conto del contenuto professionale delle mansioni da conferire, previa consultazione delle Organizzazioni sindacali di cui all'art. 8, comma 1. La disciplina delle mansioni superiori come integrata dal presente articolo entra pertanto in vigore dalla data di definizione dei predetti criteri. 5. Il dipendente assegnato alle mansioni superiori di cui al comma 2 ha diritto al trattamento economico previsto per la posizione corrispondente alle relative mansioni, fermo rimanendo quanto percepito a titolo di retribuzione individuale d'anzianità>>.

[3] Con riguardo al caso di specie, occorre innanzitutto verificare la riscontrabilità dell'effettivo svolgimento di mansioni superiori da parte della dipendente in questione.

In proposito, giova preliminarmente evidenziare come il giudicato civile non possa esser ritenuto giuridicamente vincolante nei riguardi dell'odierno convenuto, rimasto estraneo al giudizio (art. 2909 c.c.), ferma rimanendo la possibilità, per questo giudice, di valutare la portata euristica delle pronunzie del giudice civile e dei riscontri probatori ivi assunti, insieme ovviamente alle fonti di prova addotte dal convenuto nel presente giudizio.

In proposito, posto che si controverte dello svolgimento, da parte di una dipendente inquadrata nelle posizione B2, di mansioni prevalenti relative alla posizione B3, occorre preliminarmente richiamare le relative declaratorie dei profili professionali, per come individuate dalla contrattazione collettiva pro tempore vigente.

In particolare, con riguardo alla posizione economica B2, la contrattazione collettiva enumera le seguenti specifiche professionali: *Discreta complessità dei processi e delle problematiche da gestire*; -

*Autonomia e responsabilità nell'ambito delle prescrizioni di massima e/o secondo metodologie definite.*

*Profilo professionale di operatore amministrativo: "Svolge attività preparatorie di atti anche da notificare; predisporre computi, rendiconti e situazioni contabili semplici; svolge attività di inserimento dati, anche utilizzando apparecchiature informatiche semplici: cura la tenuta di strumenti di registrazione e di archiviazione .....*".

Relativamente alla posizione economica B3, il suddetto contratto collettivo individua le seguenti specifiche professionali: "capacità di coordinamento di unità operative con assunzione di responsabilità dei risultati; gestione delle relazioni dirette con gli utenti. Per il profilo professionale di assistente amministrativo, il CCNL aggiunge: "elabora dati e situazioni complesse anche utilizzando strumentazioni informatiche, rilascia copie, estratti e certificati, esplica attività di segreteria in commissioni, attività di istruttoria sulla base di procedure predefinite".

Come puntualmente posto in luce dal Tribunale di Treviso - sez. lavoro - nella sentenza già richiamata, la fondamentale differenza tra le due declaratorie risiede essenzialmente nel grado autonomia e nella correlata complessità degli affari da trattare, in quanto la posizione economica B2 si muove con marginale discrezionalità essenzialmente nell'ambito di attività predefinite, mentre la posizione economica B3 implica una più accentuata autonomia ed iniziativa, anche con riguardo ai rapporti con gli utenti.

Orbene, dall'esame delle testimonianze assunte nel giudizio civile (Bellena, Siracusa, Mansueto, Grazia), è emerso in maniera sufficientemente definita lo svolgimento di mansioni superiori al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge da parte della dipendente Gerotto, che ha svolto le medesime mansioni della dipendente B3 sig. Bellena (elaborazione dei punteggi dei disabili; predisposizione delle graduatorie, relazioni con utenti; elaborazione dei dati occupazionali per il calcolo della riserva dei posti) nell'ambito dell'area servizi per l'occupazione (ove è stata in servizio fino al 1999) e che sostanzialmente ha coordinato il dipendente Forcolin (inquadrate in categoria

superiore), gestendo tutte le attività amministrative (nell'ambito dell'area conflitti di lavoro, ove è stata assegnata dal 2000) della Commissione di conciliazione.

In proposito, pare appena il caso di evidenziare come non appaiano ex adverso persuasive, sul terreno probatorio, le contrarie affermazioni (generiche e fondate essenzialmente sulla condotta processuale del Ministero, convenuto in sede civile dalla dipendente) e produzioni addotte dalla difesa del convenuto (non si riscontra, diversamente da quanto eccepito, un'elencazione dei dipendenti adibiti a mansioni superiori, tra i quali non figurerebbe la Gerotto), dalle quali per contro si evince (segnalazioni al Ministero effettuate dai direttori dell'Ufficio) una situazione di endemica carenza di personale, caratterizzata altresì da segnalazioni plurime (anche sindacali) relative a svariate ipotesi di effettuazione di mansioni superiori contra legem.

Il collegio dunque ritiene di poter riscontrare, sul terreno probatorio, l'effettivo svolgimento di mansioni superiori, da parte della dipendente Gerotto, in situazioni, pur caratterizzate da grave carenza di personale, ma comunque esulanti da quelle tassativamente previste dall'art. 52 del TUPI.

[4] Tanto accertato relativamente alla violazione della disciplina legislativa in materia di mansioni superiori, occorre tuttavia verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile, contestato dall'Organo requirente nella forma della colpa grave, per aver il convenuto adibito (omettendo di intervenire per lungo tempo) la dipendente in questione all'espletamento di mansioni superiori in violazione dei rigorosi presupposti previsti dalla legge, senza neppure far presente, diversamente dagli altri direttori pro tempore del medesimo ufficio, la circostanza (al di là della segnalazione delle carenze di organico) al Ministero, di modo che potesse assumere i provvedimenti necessari.

In proposito, e sul terreno più strettamente giuridico, occorre richiamare la consolidata giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sez. II appello, sent. n. 643/2014), del Consiglio di Stato (ex multis: sentenza n. 1320 del 2013) e della Corte di cassazione (ex aliis: sentenza n.

16237/2013), che ha ormai da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente a fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che penalistica, ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per la condotta antidoverosa che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta.

Nel contempo, occorre, secondo detta concezione normativa, avere altresì a riferimento soggettivo della valutazione le caratteristiche dell'agente - soggetto attivo, assumendo tuttavia a riferimento, più che il tradizionale e astratto riferimento al *bonus pater familias*, il parametro dell'homo *eiusdem professionis et condicionis*, ovvero dell'uomo che svolge paradigmaticamente una determinata attività, con conseguente assunzione di determinate responsabilità nell'ambito della comunità di riferimento.

Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, del riscontro di una colpa grave (*quae dolo equiparatur*), occorre evidentemente verificare, secondo un giudizio prognostico condotto *ex ante* ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare cui ci si doveva attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto altresì riguardo (dato che nella specie assume peculiare rilievo) alle circostanze del caso concreto oltre che al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa).

Più in dettaglio, la dottrina (in particolare penalistica) e la giurisprudenza (cfr.: Cass. sent. n. 16237/2013) ha enucleato un insieme di criteri, suddivisi in oggettivi e soggettivi, utili all'individuazione del grado di colpa.

Nell'ambito di quelli di natura oggettiva rientrano innanzitutto il quantum di divergenza tra la condotta doverosa e quella tenuta, essendo la colpa tanto maggiore quanto più il soggetto si sia

discostato dalla regola di condotta da osservare, nonché il quantum di prevedibilità ed evitabilità dell'evento, dovendosi ritenere tanto più grave la colpa in quanto più l'evento sia prevedibile ed evitabile in una prospettiva di prognosi postuma ex ante secondo il parametro dell'agente modello (*homo eiusdem professionis ac condicionis*).

Nel novero dei criteri soggettivi assume nel contempo rilievo il quantum di esigibilità dell'osservanza delle regole cautelari violate, la consapevolezza di tenere o meno una condotta pericolosa (c.d. colpa cosciente) nonché le ragioni della condotta (profilo motivazionale), in specie allorquando si riscontri un c.d. conflitto di doveri.

In proposito, autorevole dottrina ha altresì evidenziato come non sia possibile individuare alcuna gerarchia tra detti criteri, dovendo il giudice procedere ad una comparazione tra di essi, assimilabile al giudizio di equivalenza o prevalenza delle circostanze, valutazione che la stessa Corte di Cassazione definisce “normalmente altamente discrezionale” (cfr.: cass. sent. n. 16237/2013).

Orbene, con riguardo al caso di specie, se infatti può esser in linea teorica condivisa l'affermazione, contenuta nell'atto di citazione, in ordine alla astratta ascrivibilità a colpa grave della condotta del dirigente che dispone ovvero anche consente il perpetuarsi per anni dello svolgimento di mansioni superiori in violazione della disciplina normativa (criterio oggettivo di dosimetria della colpa), rimane tuttavia ferma la necessità, ai fini del riscontro dell'elemento soggettivo dell'illecito e quindi della graduazione della colpa in concreto ascrivibile al convenuto, di un puntuale ricostruzione della situazione fattuale nella quale detta condotta è stata posta in essere.

In proposito, occorre innanzitutto evidenziare come la copiosa documentazione versata in atti dalla difesa abbia ulteriormente contribuito a ricostruire i contorni di una pesantissima carenza di personale, relativamente sostanzialmente a tutte le aree - posizioni economiche, nell'ufficio in questione fin dall'origine della vicenda (e successivamente addirittura ulteriormente aggravatasi),

tale da porre in pericolo lo stesso buon andamento (art. 97 Cost.) della Direzione provinciale del lavoro di Treviso.

Tra le numerose segnalazioni inviate al Ministero riguardanti la situazione degli organici, vengono in rilievo, oltre alla nota n. 13902 dell'8/7/1999 a firma del direttore Drago, in particolare la "drammatica" nota n. 3811 del 29 febbraio 2000, con la quale il direttore Drago segnalava al ministero e alla direzione regionale la "gravissima situazione in cui versa questa Direzione Provinciale (della quale lo scrivente ha assunto la titolarità dal marzo 1999) a motivo della carenza degli organici", tanto più in conseguenza del decentramento dei servizi per l'impiego alla Provincia; nella nota, tra le numerose e pervasive segnalazioni di carenze endemiche di personale nei diversi settori della Direzione provinciale, si segnalava anche che "con il trasferimento alla Provincia di 59 unità l'ufficio si trova in grandissima difficoltà nel settore delle vertenze individuali e plurime private e pubbliche" (si rammenta che la Gerotto era assegnata all'area Conflitti di lavoro).

Peraltro, anche lo stesso odierno convenuto, con nota n. 4854 del 14 aprile 2003, ha inviato una dettagliata informativa al Ministero, nella quale si dava conto della gravissima situazione dell'organico (39 dipendenti presenti su 136 di pianta organica, con una percentuale di copertura del 28,67%), interessante anche il settore di assegnazione della Gerotto : "Criticità, come effetto di analoga inadeguatezza nella disponibilità di personale, si riscontra anche per l'organizzazione e la gestione dell'U.O. "Relazioni Sindacali e Conflitti di Lavoro" considerato che vi risultano operanti un funzionario *di* C2, responsabile, una unità di B2 e una cat. B3 con orario di lavoro ridotto".

Peraltro, la missiva del dott. Parrella, indirizzata ai suoi superiori ministeriali, ad esito della puntuale rassegna delle carenze riscontrate nei singoli settori della Direzione provinciale, così significativamente concludeva: "Spiace, pertanto, dover ancora concludere che si ritiene determinante un adeguato rafforzamento dell'organico disponibile - in via prioritaria, nelle aree della vigilanza e degli affari legali - al fine di porre questa sede nelle condizioni di poter

espletare i compiti d'istituto nelle auspicabili condizioni di tempestività e di serenità, dovendosi considerare, a tal proposito, anche la natura degli interessi di cui è portatrice l'ampia e diversificata utenza presente in questa provincia caratterizzata da ragguardevole dinamismo produttivo e sociale. Questa Direzione, comunque, vuol dare rinnovata assicurazione che il personale qui presente continuerà a approfondire il massimo impegno possibile non solo per la cura quanto più scrupolosa degli affari correnti, ma anche per sostenere l'immagine pubblica e dare continuo rilievo al ruolo istituzionale della nostra Amministrazione".

Si osserva infine che una ulteriore segnalazione al Ministero (principalmente) delle gravi carenze di personale riscontrate è stata effettuata anche dal MEF - servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato, a seguito dell'ispezione terminata in data 10 marzo 2005.

Nella relazione, si riferisce che "la criticità più significativa è senza dubbio la grave carenza di personale sia amministrativo che ispettivo, che necessariamente si ripercuote sull'attività svolta ..... Più volte, negli anni, la carenza di personale è stata segnalata agli organi superiori. ....la dotazione organica di diritto risulta effettivamente coperta per appena il 27%, nel corso del tempo infatti il personale in servizio è andato progressivamente diminuendo raggiungendo nell'ultimo periodo livelli minimi di copertura. ....Tale carenza di organico ha come diretta conseguenza il prolungamento dei tempi di risposta sia alle esigenze proprie della Direzione, sia alle richieste provenienti dall'utenza e dai vari uffici pubblici, nonché, all'interno, l'impiego del personale in compiti plurimi anche trasversalmente sia alle differenti aree operative, sia ai diversi profili mansionali di appartenenza".

Che peraltro la situazione desse luogo all'impiego di taluni dipendenti in mansioni superiori e che il fenomeno fosse ben noto al Ministero, risulta documentato, oltre che dalla suddetta relazione MEF ("compiti plurimi anche trasversalmente sia alle differenti aree operative, sia ai diversi profili mansionali di appartenenza"), da plurime note inviate dai direttori pro tempore dell'ufficio ai superiori gerarchici.

Viene in rilievo, tra le altre, la nota n. 22217 del 29 dicembre 1998, indirizzata al ministero del lavoro e alla direzione regionale del lavoro, con la quale il direttore pro tempore Drago informava della circostanza che numerosi dipendenti svolgevano mansioni superiori, oltre che dei livelli VII e VIII, anche di "altri livelli" (in particolare il V, equivalente del ridenominato B2, n.d.r.), "che specie nelle Sezioni circoscrizionale Impiego, nelle attività di sportello ed anche interne, pur nel mutato quadro di compili istituzionali di tali uffici, in considerazione dell'avanzata informatizzazione che ha standardizzato le procedure generando interscambiabilità di compiti con personale di 6° livello, può trovarsi a svolgere, di fatto, compiti propri della qualifica superiore"; nella nota, in particolare, si riferisce, tra l'altro, che "n. 16 dipendenti di 5° livello potrebbero rivendicare il 6° livello".

E ancora, nella nota n. 15499 del 28 luglio 1999, l'allora direttore Drago ha nuovamente informato il Ministero che (tra l'altro) le situazioni precedentemente segnalate erano emerse a seguito di segnalazione delle RSU nel contesto di una consultazione sindacale effettuata il 21/7/1999, ribadendo, che tra le situazioni di svolgimento di mansioni superiori vi erano, tra le altre, quelle del "personale di V e VI livello, che nel pregresso ed ancora oggi nell'attuale organizzazione presterebbero qualificata attività di collaborazione all'interno delle aree, attività che sarebbero riferibili ai profili di qualifica superiore (settori di attività: collocamento obbligatorio - art.16 - extracomunitari - amministrazione del personale - gestione del trattamento previdenziale ecc.)".

Lo stesso dott. Parrella, nella già richiamata nota n. n. 4854 del 14 aprile 2003, nell'espone la grave situazione dell'organico dell'Ufficio, ha rappresentato, seppure con espressione meno diretta ma richiamando implicitamente le precedenti comunicazioni, l'impiego necessitato di personale in mansioni non proprie del relativa posizione economica: "Si ribadisce che detta fortissima carenza d'organico impone, in via generale, .....l'impiego del personale in compiti plurimi anche trasversalmente sia alle differenti aree operative, sia ai diversi profili mansionali di appartenenza".

L'esame dei fatti, per come ricostruiti sul terreno probatorio, evidenzia dunque che nella specie sussisteva una pervasiva carenza di personale suscettibile di inficiare ab imis l'efficienza



dell'ufficio, che i funzionari succedutisi alla guida della direzione provinciale del lavoro hanno cercato di far fronte alle esigenze dell'ufficio (l'efficacia e l'efficienza costituendo altresì parametri di legittimità dell'agire amministrativo) anche mediante un impiego "flessibile" del personale, evidentemente anche in violazione della disciplina sulle mansioni superiori, nonchè che i medesimi funzionari, compreso il dott. Parrella, hanno sistematicamente ed analiticamente reso edotto gli organi centrali del Ministero, unico plesso amministrativo competente a provvedere in materia di reclutamento e assegnazione del personale, sia della carenza endemica di dipendenti che dell'impiego flessibile "necessitato" della scarna forza-lavoro, posto in essere anche in violazione della disciplina delle mansioni superiori.

Orbene, ritiene il collegio, alla luce dei tratteggiati criteri di individuazione della dosimetria della colpa, che quella pur ascrivibile al dott. Parrella non raggiunga la connotazione di gravità prevista dalla legge quale elemento soggettivo necessario ai fini del perfezionamento della responsabilità amministrativo-contabile, avuto riguardo sia al quantum di evitabilità dell'evento (criterio oggettivo di graduazione), non potendo il funzionario provvedere autonomamente alla provvista del personale, che con riferimento al quantum di esigibilità dell'osservanza delle regole cautelari violate e alle motivazioni della condotta (criteri di graduazione soggettiva della colpa), potendosi riscontrare, in ragione della gravissima carenza di personale, quasi un "conflitto di doveri" (cfr. ex aliis; Cass. sent. n. 15869/2009) tra l'obbligo di rispettare puntualmente la disciplina del personale (in specie, le mansioni delle singole posizioni economiche) e quello di assicurare, con il personale disponibile, il buon andamento della direzione provinciale del lavoro di Treviso.

Il collegio ritiene dunque di dover respingere la domanda risarcitoria avanzata avverso il dott. Parrella, che rimane conseguentemente assolto da ogni addebito.

[5] Quanto alle spese del giudizio, giova innanzitutto rimarcare come, in ipotesi di proscioglimento nel merito e di conseguente assoluzione del convenuto, detti oneri, avuto riguardo alla natura di parte in senso solo formale della Procura regionale della Corte dei conti (latrice non già

dell'interesse particolare dell'Amministrazione danneggiata ma di quello generale dell'Ordinamento giuridico; così Corte di Cassazione SS.UU. civili, 02 marzo 1982, n.1282, 02 ottobre 1998, n.9780, 02 aprile 2003, n.5105, 15 gennaio 2010, n.519/10), non possono che gravare (ex art. 91 c.p.c.) sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali, soggetto che si assumeva lesa patrimonialmente e al cui bilancio sarebbe stata devoluta l'importo oggetto della richiesta di condanna, e nel cui interesse, comunque, ha agito in giudizio il Procuratore Contabile, quale suo rappresentante processuale *ex lege*.

La determinazione delle spese processuali rientra nel potere discrezionale (in questo caso limitato) riservato al Giudice Contabile, che, alla luce della recente normativa, deve obbligatoriamente liquidarle in favore del convenuto assolto nel merito, non potendo più pervenire all'esclusione del rimborso attraverso l'istituto della compensazione, che peraltro ha progressivamente assunto, anche nel settore civilistico, un ambito applicativo sempre più circoscritto (cfr. art. 92, comma 2, c.p.c.).

In dettaglio e quanto al processo di responsabilità amministrativa, l'art. 3, comma 2 bis, del d.l. 23 ottobre 1996, n.543, convertito con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n.639, che ha espressamente previsto che in caso di definitivo proscioglimento "*...le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'Amministrazione di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato*" (tale ultimo intervento è previsto in via generale solo per i dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, obbligate a chiedere tale parere ai sensi dell'art. 18, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito con legge 23 maggio 1997, n.135), è stato oggetto d'interpretazione autentica ad opera dell'art. 10 bis, comma 10, del d.l. 30 settembre 2005, n.203, convertito, con modificazioni, dalla legge 02 dicembre 2005, n.248, nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, "*...ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto...*".

Ora, poiché il Giudice contabile aveva interpretato la predetta disciplina nel senso di non escludere una statuizione, anche in caso di proscioglimento nel merito, sull'*an* delle spese processuali, potendosi pervenire alla loro compensazione, il Legislatore con ulteriore interpretazione autentica integrativa della precedente, recata dal comma 30 *quinquies* dell'art. 17, del d.l. 01 luglio 2009, n.78, nel testo integrato dalla legge di conversione 03 agosto 2009, n.102, ha previsto che il Giudice "*...non può disporre la compensazione delle spese di giudizio...*", inserendo tale periodo tra le parole "*...procedura civile...*" e "*...liquida l'ammontare...*", formula, quindi, di esclusione inderogabile dell'istituto della compensazione.

Quanto alla quantificazione del c.d. compenso degli avvocati e del rimborso delle spese forfetarie nella misura del 15% sul totale della prestazione, le stesse devono essere quantificate alla luce dei parametri previsti dal recente D.M. n. 55, del 10 marzo 2014, recante la specifica tabella n. 11 per le spese inerenti ai giudizi dinanzi alla Corte dei conti (in Gazzetta Ufficiale n. 77, del 2 aprile 2014), vigente dal 3 aprile seguente e applicabile alle liquidazioni successive alla sua entrata in vigore.

Pertanto, il collegio, avuto riguardo alla relativa linearità della controversia, al numero delle questioni trattate e quindi al correlato pregio dell'opera prestata, ritiene di doverne determinare l'importo in euro 2.000,00, oltre accessori come per legge

come indicato in dispositivo, somma da liquidare in favore del convenuto e da porre a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando, rigetta nel merito la domanda di condanna nei confronti del convenuto che, conseguentemente, rimane assolto da ogni addebito.

Liquida l'ammontare onnicomprensivo del compenso, da porre a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in euro 2.000, oltre accessori come per legge.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio, all'esito della pubblica udienza del 13 luglio 2016.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

f.to Dott. Natale Longo

f.to Dott. Guido Carlino

Depositato in Segreteria il 17/08/2016

p. Il Funzionario Preposto

f.to Cristina Guarino