

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Donato Maria FINO	Presidente
Dott. Francesco Maria PAGLIARA	Consigliere
Dott. Alberto RIGONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n 44445 proposto ad istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna della Corte dei conti nei confronti di ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, RIDOLFI Alberto e D'ANGELILLO Massimo;

Visto l'atto di citazione in data 22.12.2015;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 11 gennaio 2017 il relatore Cons. Alberto Rigoni, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Filippo Izzo, l'Avv. Enrico Trenti in sostituzione degli Avv.ti Franco Mastragostino e Carlo Zoli per i convenuti ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, RIDOLFI Alberto e l'Avv. Mirca Tognacci per il convenuto D'ANGELILLO Massimo;

**FATTO**

Con atto di citazione regolarmente notificato la Procura Regionale ha citato in giudizio ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, TASSINARI Susanna, per sentirli condannare al risarcimento del danno erariale pari ad euro 182.278,15 e TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, RIDOLFI Alberto e D'ANGELILLO Massimo pari ad euro 22.472,65 oltre interessi e rivalutazione monetaria in favore dell'ASP "Azienda Servizi alla persona Ravenna Cervia Russi".

La vicenda trae origine dall'assunzione presso la predetta azienda, di cui i convenuti sono stati consiglieri di amministrazione in tempi diversi, del dirigente amministrativo Fronzoni Federico, a seguito della procedura indetta con provvedimento n. 84 bis del 14.10.2010 che prevedeva una selezione pubblica (con il voto favorevole dei consiglieri ROSSI, FABBRI, BRIGLIADORI, BULGARELLI, MADERA, TASSINARI, cui la Procura contesta il danno pari agli emolumenti corrispondenti al periodo di assunzione triennale quantificato in euro 182.278,15).

In data 1.04.2011 veniva stipulato il contratto individuale di lavoro subordinato a tempo determinato per il periodo dal 1.04.2011 al 31.03.2013.

Con delibera n. 6 dell'8.03.2013, il consiglio di amministrazione dell'ASP, con voti unanimi, deliberava di prorogare l'incarico dal 1.04.2013 al 30.06.2013 (con il voto favorevole dei consiglieri TASSINARI, CONTI, D'ANGELILLO, RIDOLFI cui la Procura contesta il danno pari agli emolumenti corrispondenti al periodo di proroga dell'incarico quantificato in euro 22.472,65).

Secondo la Procura attrice, l'ASP sarebbe sottoposta al D.L.vo n. 165/2001, sia per espressi riferimenti contenuti nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 29), sia per vari richiami contenuti nello statuto dell'ASP (artt. 37 e 39), nonché, infine, per alcuni rimandi contenuti nel contratto stipulato con il dirigente Fronzoni Federico in data 1.04.2011.

Conseguentemente l'ASP sarebbe assoggettata al principio generale secondo cui l'attribuzione di

funzioni dirigenziali, e del connesso trattamento economico, non potrebbe prescindere dai principi e dalle norme espressi dall'ordinamento giuridico in tema di dirigenza pubblica.

In caso di nomina di dirigenti a tempo determinato, secondo la Procura Contabile andrebbe rispettato l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Pertanto è possibile ricorrere a tale peculiare tipologia d'incarico dirigenziale entro determinati limiti percentuali riferiti alla dotazione organica dei dirigenti di ciascuna amministrazione e precisamente nel limite del dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia.

Ritiene che l'incarico dirigenziale di cui è causa sia stato attribuito in violazione delle citate disposizioni limitative, poiché nella dotazione organica dell'ASP era previsto un solo posto di dirigente (corrispondente a quello di direttore), rispetto al quale l'applicazione delle percentuali del dieci o dell'otto per cento determinerebbe un risultato rispettivamente pari a 0,1 e a 0,08, con la conseguenza, ai sensi del comma 6-bis del medesimo articolo 19, che «[...] il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5-bis e 6, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque». Pertanto, secondo la tesi accusatoria, il numero di posti dirigenziali conferibili a tempo determinato nell'ASP sarebbe pari a zero.

L'attrice ritiene quindi che l'erogazione di compensi in favore di soggetti, che siano stati assunti in violazione dei limiti di legge concernenti la dotazione organica costituisca un danno a carico del bilancio dell'ente pubblico interessato, senza che si possa dar luogo all'applicazione del principio della "compensatio lucri cum damno", di cui all'articolo 1, comma 7-bis, della legge n. 20/1994, trattandosi di nullità assolutamente inderogabili e improduttive quindi, secondo i principi generali, di utilità giuridicamente apprezzabili.

Quantifica il danno nella somma complessiva pari alle retribuzioni al lordo di euro 202.750,80, per gli anni dal 2011 al 2014 in cui il dirigente ha prestato servizio, compreso il periodo trimestrale di proroga, oltre alla somma di euro 2.000,00 sostenuta dall'ASP per i lavori della commissione incaricata della selezione pubblica, per un ammontare complessivo del danno erariale pari a euro 204.750,80.

La Procura distingue due periodi per le retribuzioni al dirigente che ritiene non dovute tra il primo incarico e il successivo rinnovo. Quanto al primo segmento di danno (euro 182.278,15), ritiene responsabili, in parti uguali, i convenuti che hanno espresso voto favorevole alle deliberazioni n. 15 del 23.9.2010 e n. 5 dell'11.3.2011, e che hanno adottato la determinazione n. 84 bis (ROSSI; FABBRI; BULGARELLI MADERA BRIGLIADORI e TASSINARI). Quanto al secondo segmento attinente al rinnovo (euro 22.472,65), la Procura ritiene responsabili i partecipanti al consiglio di amministrazione dell'ASP che hanno partecipato alla deliberazione n. 6 dell'8.3.2013 esprimendo voto favorevole (TASSINARI, CONTI, D'ANGELILLO e RIDOLFI).

Per quanto attiene all'elemento soggettivo, la Procura contesta a tutti i convenuti il dolo di gestione o, in subordine, la colpa grave, apparendo indubbio, secondo l'accusa, che i convenuti fossero a conoscenza dell'antigiuridicità dei loro comportamenti e delle conseguenze dannose per le finanze pubbliche stante la chiarezza dei principi e delle norme che regolano la materia del personale nelle amministrazioni pubbliche.

Conclusivamente chiede la condanna di ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, per la somma di euro 182.278,15 e TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, RIDOLFI Alberto e D'ANGELILLO Massimo per la somma di euro 22.472,65 oltre interessi e rivalutazione monetaria in favore dell'ASP "Azienda Servizi alla Persona Ravenna Cervia Russi".

Si costituiscono in giudizio ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, CONTI Rosa Anna, TASSINARI Susanna e RIDOLFI Alberto con l'Avv. C. Zoli del Foro di Ravenna e F. Mastragostino del Foro di Bologna, ed elettivamente domiciliati presso lo studio legale di entrambi in Bologna, come da mandato in calce alla comparsa di costituzione e risposta.

Dopo aver ripercorso la tesi accusatoria e i principali risvolti del fatto, i convenuti ritengono sia insussistente la condotta illecita contestata.

Rilevano, infatti, che, il Regolamento per il conferimento dell'incarico di Direttore dell'ASP, adottato

con delibera del consiglio di amministrazione. n. 3 del 31.07.2008, all'art. 2, consente la nomina di detta figura anche al di fuori della dotazione organica, e che pertanto il posto da dirigente è rimasto vacante fino all'assunzione di Fronzoni Federico.

Ritengono quindi non applicabili, alla fattispecie, i limiti di cui ai commi 6 e 6 bis dell'art. 19 D.L.vo n. 165/2001, atteso che, come detto, era disponibile, e vacante, un posto da dirigente nella dotazione organica, e per motivi d'incertezza temporanea dell'azienda, si è preferito scegliere una dirigenza a tempo determinato.

Ritengono, inoltre, inapplicabili all'ASP le limitazioni di cui all'art. 1, commi 93 e 98 legge 311/2004 perché non pertinenti a questa vicenda, e la disposizione di cui all'art. 9, D.L. n. 78/2010 perché riferibile ad altre realtà.

Sostengono l'inapplicabilità del D.L.vo n. 165/2001 alle aziende pubbliche di servizi alla persona per l'autonomia contabile e gestionale riconosciuta dall'art. 6, D.L.vo n. 207/2001, e in esse il rapporto di lavoro avrebbe natura privatistica in virtù dell'art. 11, comma 1, L.R. n. 2/2003.

Richiamano la decisione della Corte Costituzionale n. 161/2012, secondo la quale la natura giuridica delle ASP non sarebbe pubblica poiché improntata a logiche imprenditoriali.

Il parere della CIVIT del 19.11.2010 confermerebbe detta linea difensiva, posto che ritiene le IPAB, ora ASP, non comprese nel novero delle amministrazioni pubbliche.

Richiamando delibere della Sezione Controllo Emilia Romagna, i convenuti concludono per l'inapplicabilità del T.U.P.I., poiché le ASP non rientrano nella previsione soggettiva di cui all'art. 1, comma 2, D.L.vo n. 165/2001.

Respingono l'asserita sussistenza dell'elemento soggettivo sufficiente a configurare la responsabilità amministrativa per l'oggettiva incertezza sull'applicabilità del D.L.vo n. 165/2001, richiamando la sentenza di questa Corte, n. 91/16/R da cui la natura delle ASP appare controversa.

In via subordinata chiedono il riconoscimento dell'attività oggettivamente resa dal dirigente Fronzoni ai fini dell'equa riduzione del danno.

Si costituisce in giudizio D'ANGELILLO Massimo con gli avv.ti R. Fariselli e M. Tognacci del Foro di Ravenna, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio legale in Ravenna in forza di procura a margine della memoria di costituzione.

Il convenuto D'ANGELILLO afferma di essere stato nominato consigliere dell'ASP nel novembre 2011, quando le procedure per la nomina del Fronzoni erano già state espletate, in relazione alle quali non era stato minimamente coinvolto.

Rammenta che, per la prima volta, compare come consigliere in occasione della deliberazione n. 6 del 8.03.2013 con cui viene prorogato l'incarico al dirigente la cui attività era già in corso. In tal senso al D'ANGELILLO competeva un vaglio riguardante solamente la proroga dell'incarico, e non una valutazione di merito complessiva sull'affidamento dell'incarico stesso.

Ritiene che la proroga fosse legittima, come implicitamente riconosciuto dalla Procura attrice in quanto le contestazioni riguardano la fase genetica del rapporto di lavoro con il dirigente, da rapportarsi al provvedimento n. 84 bis del 14.10.2010, quando ancora doveva entrare nel consiglio di amministrazione.

Contesta la sussistenza dell'elemento soggettivo minimo, poiché nella deliberazione n. 6 dell'8.03.2013 questa valutazione è stata ampiamente sviluppata dal consiglio in sede collegiale.

Ritiene non applicabili alla fattispecie le norme del D.L.vo n. 165/2001, ravvisando una discreta incertezza, all'epoca dei fatti, sull'inquadramento giuridico dell'ente e delle disposizioni da applicare.

Conclude chiedendo il rigetto delle domande attoree e la vittoria di spese.

All'udienza del 11.01.2017 il Pubblico Ministero ha preliminarmente chiesto ai sensi dell'art. 30, comma II, D.L.vo n. 174/2016, che rimanda all'art. 89 c.p.c., la cancellazione di frasi sconvenienti, ritenute tali quelle presenti a pagina 4, terzo capoverso della memoria di costituzione del convenuto D'ANGELILLO Massimo (da riga 19 a partire da "Poco" a riga 21 fino a "stravolte"). L'Avv. M. Tognacci, difensore di D'ANGELILLO Massimo, ha espresso dispiacere in merito al rilievo della Procura, scusandosi con il Pubblico Ministero, e precisando che si trattava di espressioni non intenzionalmente offensive ma espresse nell'ambito di una dialettica tra le parti.

Nel merito le parti si sono riportate alle rispettive conclusioni contenute in atti.

## DIRITTO

Preliminarmente il Collegio deve esaminare la richiesta avanzata dal Pubblico Ministero all'udienza del 11.01.2017 di cancellazione, ai sensi dell'art. 30, comma II, D.L.vo n. 174/2016, di espressioni sconvenienti contenute nello scritto difensivo del convenuto D'ANGELILLO Massimo (memoria di costituzione datata 15 dicembre 2016, relativamente al terzo periodo di pagina 4, righe da 19 a 21, a partire da "Poco" fino a "stravolte").

Si prende atto che il Pubblico Ministero non ritiene dette espressioni offensive, ma semplicemente sconvenienti in quanto costituiscono, ad una lettura asettica e oggettiva, valutazioni su come siano state intese ed utilizzate le argomentazioni difensive contenute nelle deduzioni scritte presentate a seguito di invito formale di cui all'art. 67 D.L.vo n. 174/2016 della Procura attrice, ed ampiamente riportate e confutate in atto di citazione.

La precisazione non è priva di conseguenze pratiche nel presente giudizio. Infatti l'art. 89 c.p.c., cui rimanda l'art. 30, comma II, D.L.vo n. 174/2016 che si applica alla fattispecie, prevede espressamente che con la sentenza che decide la causa il Giudice possa assegnare alla persona *offesa* una somma a titolo di risarcimento del danno anche non patrimoniale sofferto, quando le espressioni *offensive* non riguardano l'oggetto della causa.

La precisazione del Pubblico Ministero all'udienza del 11.01.2017 circa la natura sconveniente (e non, quindi, *offensiva*) della frase citata consente a questo Collegio di non prendere in considerazione alcun provvedimento condannatorio nei confronti del D'ANGELILLO, di natura pecuniaria, conseguente agli effetti prodotti da quanto contenuto nella memoria di costituzione del 15 dicembre 2016.

La valutazione del Giudicante, quindi, si deve soffermare sulla valutazione della sconvenienza della frase indicata come tale dalla parte pubblica.

Da un punto di vista meramente procedurale, l'art. 89 c.p.c. attribuisce al Giudice un potere discrezionale di valutazione di tali espressioni, consentendogli di disporre la cancellazione con apposita ordinanza. Sul punto si osserva che la norma è stata concepita all'interno del processo civile, e come tale funzionale ad un intervento immediato del Giudice nella fase successiva alla costituzione delle parti nel processo, ovvero nella fase dell'istruttoria.

In questo caso, essendo già stata dichiarata chiusa la fase dibattimentale e trovandosi ora il processo nella fase decisionale (art. 100 D.L.vo n. 174/2016), il Collegio è tenuto ad assumere la propria decisione sulla cancellazione o meno delle predette espressioni direttamente con la sentenza che definisce il presente giudizio.

Ciò premesso, appare evidente, anche ad una lettura superficiale, che le espressioni contenute nella frase indicata dal Pubblico ministero d'udienza, pur non assumendo le caratteristiche offensive, si caratterizzano per essere quanto meno inopportune ed oltre i limiti della correttezza e della convenienza processuale. Dette caratteristiche inducono questo Collegio, nell'esercizio del suo potere discrezionale per la tutela d'interessi diversi da quelli oggetto di contesa tra le parti (Cass. n. 14659/2015), a disporre la cancellazione dell'intero periodo indicato da Pubblico Ministero all'interno della quarta pagina della memoria del D'ANGELILLO, senza peraltro provvedere all'assegnazione di somme a titolo di risarcimento del danno, come da dispositivo della presente sentenza.

Passando al merito della questione, oggetto del presente giudizio è la richiesta di risarcimento del danno erariale, avanzata dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna, nei confronti dei convenuti ROSSI Sanzio, FABBRI Girolamo, BRIGLIADORI Marco, BULGARELLI Cristina Maria, MADERA Maria Luisa, TASSINARI Susanna, CONTI Rosa Anna, RIDOLFI Alberto e D'ANGELILLO Massimo, consiglieri di amministrazione seppure in tempi differenti dell'ASP "Azienda Servizi alla persona Ravenna Cervia Russi", per un danno erariale complessivamente rapportato agli importi versati a titolo di compenso del dirigente amministrativo Fronzoni Federico.

La tesi accusatoria della Procura attrice si fonda essenzialmente sulla presunta violazione delle norme, contenute nel D. L.vo n. 165/2001 (c.d. Testo Unico del Pubblico Impiego), riguardanti in particolare la nomina dei dirigenti a tempo determinato (art. 19, comma 6 e 6 bis, D.L.vo n. 165/2001). Dette disposizioni consentirebbero all'ASP di nominare dirigenti entro limiti numerici da

ricavare mediante percentuali rapportate ai dirigenti effettivamente inseriti nella pianta organica dell'amministrazione di riferimento.

Presupposto fondamentale dell'impianto accusatorio è, quindi, la natura di ente pubblico dell'ASP che si ricaverebbe, secondo l'attrice, dal richiamo contenuto nell'art. 29 del regolamento sull'ordinamento degli uffici, dagli artt. 37 e 39 dello statuto dell'ente e dallo stesso contratto di lavoro stipulato con il Franzoni, in cui si opera un rinvio dinamico, per quanto non espressamente disciplinato nelle clausole contrattuali, alle norme e alle "condizioni" contenute nel D.L.vo n. 165/2001.

Il Collegio ritiene che, conformemente al precedente di questa Sezione di cui alla sentenza n. 91/16/R, la natura giuridica delle Aziende per i Servizi alla Persona non sia perfettamente delineata, non consentendo di affermare la loro inclusione nel novero delle amministrazioni pubbliche genericamente indicate nell'art. 1, comma 2, D.L.vo n. 165/2001.

Detta affermazione si basa essenzialmente sul fatto che non è stabilito con assoluta certezza se dette ASP siano da configurare quali enti pubblici non economici, che avrebbe come diretta conseguenza l'applicabilità nelle norme sull'impiego pubblico, oppure quali enti pubblici economici. In tal senso, come da orientamento condivisibile espresso con la citata sentenza di questa Sezione n. 91/16/R, il terreno su cui hanno operato i convenuti nella modalità di scelta e nella regolamentazione pattizia del rapporto di lavoro con il dirigente amministrativo nominato con la procedura contenuta nel provvedimento n. 84 bis del 14.10.2010 e nella successiva proroga, non consente di avere una certezza oggettiva per la corretta individuazione delle norme da applicarsi alla conformazione della pianta organica dirigenziale da parte degli organi di indirizzo, chiamati a fare applicazione di regole comunque preordinate ad assicurare una gestione efficiente nel problematico connubio del rilievo "privatistico" dell'azione e della garanzia "pubblicistica" delle procedure.

Alle osservazioni che precedono, va assolutamente dato rilievo alla decisione assunta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 161/2012, dove si afferma che sulla natura delle IPAB, enti da cui sono derivate le ASP, vi è "... assoluta incertezza caratterizzata dall'intreccio di un'intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici", mentre in particolare per le ASP la Corte ne riconosce "... la natura imprenditoriale improntata a criteri di economicità, anche se non rivolta a fini di lucro", con ciò confermando la natura economica dell'ente in questione.

Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che la condotta dei convenuti, preposti all'organo collegiale di vertice dell'azienda ravennate, non sia caratterizzata da grave ed aperta violazione di legge né connotata da inescusabile negligenza o inconsapevolezza di precise regole comportamentali a tutela di interessi pubblici, con conseguenziale assenza degli elementi fondanti la responsabilità amministrativa rimessa all'accertamento di questo Giudice.

La domanda contenuta in atto di citazione va quindi rigettata nei confronti di tutti i convenuti, con la liquidazione degli onorari difensivi come da dispositivo.

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

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, definitivamente pronunciando,

#### **DISPONE**

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30, comma 2, D.L.vo n. 174/2016 e all'art. 89 c.p.c., la cancellazione, perché contenente espressioni sconvenienti, dell'intero terzo periodo della pagina 4 della memoria di costituzione del convenuto D'ANGELILLO Massimo, e precisamente le righe da 19 a 21 della predetta pagina, a partire da "Poco" fino a "stravolte".

#### **RIGETTA**

la domanda contenuta in atto di citazione nei confronti di tutti i convenuti.

Liquida in favore della difesa ROSSI Sanzio + 7 la somma di euro 5.000,00 e in favore della difesa D'ANGELILLO Massimo la somma di euro 800,00, da porsi interamente a carico dell'Azienda per i Servizi alla persona Ravenna Cervia Russi, oltre al rimborso delle spese forfettarie nella misura del 15% sui predetti compensi.

Oneri secondo legge.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 11 gennaio 2017.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Cons. Alberto RIGONI

f.to Pres. Donato Maria FINO

Depositata in Segreteria il giorno 7 febbraio 2017

Il Direttore di Segreteria

f.to Lucia Caldarelli