Sent. N.851/2014

REPVBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

- GIUDICI

Agostino Basta	Presidente f.f.
Marcovalerio Pozzato	Consigliere
Enrico Torri	Consigliere rel.

ha pronunciato

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **73707** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale con atto di citazione depositato in data 17 giugno 2014, nei confronti del sig. ZOTTI Giancarlo, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Diego Perifano, presso il cui studio in Roma via Paolo Emilio n. 7 è elettivamente domiciliato;

Uditi - nella pubblica udienza del 18 novembre 2014, con l'assistenza della dott.ssa Daniela Martinelli, previa relazione del Cons. Enrico Torri - il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Generale dott. Paolo Crea e l'avv. Luigi Diego Perifano per il convenuto;

Esaminati gli atti di causa;

***

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

***

Con l'atto in epigrafe la Procura regionale ha citato a comparire davanti a questa Sezione giurisdizionale territoriale della Corte dei conti il sig. ZOTTI Giancarlo chiedendone la condanna al pagamento, in favore della A.U.S.L. di Frosinone, della somma di € 93.508,08

oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza, e alle spese del giudizio; quanto sopra sulla base dei fatti e delle argomentazioni che seguono.

A seguito di esposto sindacale del 29.12.2011 veniva avviata istruttoria all'esito della quale emergeva che l'ex direttore generale della A.U.S.L. di Frosinone, dott. Zotti Giancarlo, in carica dal 26.09.2005 sino al 07.10.2009, nella delibera aziendale nr. 777/09, dichiarava raggiunti gli obiettivi assegnati ai direttori amministrativi dott. Abbondante Elia e dott.ssa Costantini Antonietta nonché al direttore sanitario dott. Ciccarelli Raffaele per il periodo "aprile 2007 - agosto 2009" e deliberava il riconoscimento "dell'integrazione al trattamento economico previsto".

Deduce la Procura che la deliberazione nr. 777/09 è da ritenersi viziata sotto un duplice profilo: 1) sostanziale, essendo stata adottata in difetto di specifiche disposizioni regionali che avessero riconosciuto come "raggiunti" gli obiettivi dell'Azienda di Frosinone (comprensivi di relative percentuali di obiettivi da raggiungere), presupposto per l'eventuale assegnazione di premi, a cascata, per la dirigenza aziendale; 2) formale, in ragione della mancata attestazione, basata su criteri oggettivi e misurabili, dell'effettivo raggiungimento degli stessi e della misura percentuale di raggiungimento.

In sostanza, il dott. Zotti si sarebbe limitato a dichiarare in modo apodittico che gli obiettivi erano stati raggiunti senza esprimere alcuna valutazione critica e dettagliata di quanto perseguito e senza effettuare alcun accertamento in concreto.

A seguito di rilievi alla delibera da parte del Collegio sindacale, non si dava corso al pagamento della integrazione economica nè si provvedeva alla revoca della delibera; con la conseguenza che due dei beneficiari (Ciccarelli e Abbondante) ricorrevano all'A.G. civile; la S.C. Affari Legali dell'Azienda, con nota n. 8249 del 24 ottobre 2011, sollecitava la predisposizione della determina di liquidazione relativa agli importi spettanti per il

raggiungimento degli obiettivi prefissati al fine di evitare aggravii di spese conseguenti alla soccombenza nei contenzioni civili in assenza di motivata revoca della delibera n. 777/2009.

Il trattamento economico mensile riconosciuto al direttore amministrativo ed al direttore sanitario era pari ad € 10.329,14 fino a marzo 2009 e ad € 8.263,36 da aprile 2009 in poi; l'importo integrativo mensile era invece pari al 20% e quindi ad € 2.065,82 rispetto alla retribuzione di € 10.329,14, e ad € 1.652,67 rispetto a quella di € 8.263,36.

Infine, con determinazione nr. 012265 del 25.11.2011 della S.S. Affari Generali dell'A.U.S.L. di Frosinone, si liquidava l'importo complessivo pari ad € 116.885,09 (di cui € 59.042,06 in favore del Dott. Ciccarelli Raffaele; € 27.888,64 in favore della dott.ssa Costantini Antonietta ed € 29.954,39 in favore del Dott. Abbondante Elia), corrisposto con il rateo stipendiale di dicembre 2011; detta somma gravava sul bilancio aziendale dell'esercizio 2011 (sopravvenienze passive).

Seguiva un invito a dedurre contestuale cumulativo nei confronti di Zotti Giancarlo, Abbondante Elia, Costantini Antonietta e Ciccarelli Raffaele per un importo a danno pubblico pari a complessivi € 116.885,09, oltre agli oneri di legge; tuttavia la posizione dei tre ex direttori veniva stralciata dalla Procura per difetto di colpa grave, trattandosi di meri indebiti percettori.

Diversa – ad avviso della Procura – la posizione del dott. Zotti che adottava la delibera n. 777 del 10 settembre 2009 in cui, nel dichiarare raggiunti gli obiettivi assegnati ai due direttori amministrativi ed al direttore sanitario, si disponeva l'attribuzione e la corresponsione in loro favore del cd. trattamento economico premiante aggiuntivo, previsto dall'art. 2 comma 5° del D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502, come modificato dal D.P.C.M. n. 319 del 31 maggio 2001, secondo cui: "I trattamenti economici annui sono onnicomprensivi e, salvo il limite minimo di cui al primo periodo, non possono essere fissati in misura superiore all'80% del trattamento - base attribuito al direttore generale. Il predetto trattamento può essere integrato di un'ulteriore

quota, fino al 20% dello stesso sulla base dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dal direttore generale e misurato mediante appositi indicatori"; inoltre l'art. 4 comma 2° del contratto individuale di lavoro sottoscritto dai direttori stabilisce che: "Ai sensi del D.P.C.M. n. 502/1995, il trattamento economico del direttore sanitario può essere integrato di un'ulteriore quota, fino al 20% dello stesso, sulla base dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dal direttore generale e misurati mediante appositi indicatori. La corresponsione del predetto incremento del 20% è subordinata alla verifica da parte del direttore generale del raggiungimento degli obiettivi prefissati".

Ne consegue, secondo il Requirente, che la normativa di riferimento impone che il riconoscimento del trattamento economico premiante aggiuntivo sia subordinato alla verifica degli obiettivi prefissati ed all'avvenuto raggiungimento di essi.

L'art. 3 comma 6° del D. Lgs. n. 502/1992, stabilisce che i poteri di gestione e la rappresentanza dell'Azienda sanitaria locale sono riservati al direttore generale, cui compete in particolare, anche attraverso l'istituzione dell'apposito servizio di controllo interno di cui all'art. 20 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e s.m.i., verificare, mediante valutazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

La delibera n. 777/2009 è stata adottata dal dott. Zotti in difetto dei presupposti che legittimano l'attribuzione del trattamento integrativo; le tre relazioni prodotte dai direttori amministrativi e sanitario sono generiche e consistono in un'elencazione di attività ordinarie asseritamente espletate dai medesimi, prive di concreta dimostrazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati; cionondimeno il dott. Zotti le considerò "esaustive e soddisfacenti".

La delibera sottoscritta dal dott. Zotti ha quindi esposto l'A.U.S.L. alla pretesa giudiziale avanzata dal dott. Abbondante e dal dott. Ciccarelli (mentre la dott.ssa Costantini non adiva le

vie legali) ed al danno conseguente, considerato che né il dott. Zotti né il subentrante direttore generale p.t. Dott. Carlo Mirabella (poi deceduto), hanno provveduto alla revoca della delibera n. 777/2009, nonostante i rilievi del Collegio sindacale (per "carenza di idonea documentazione nella delibera con la quale si dichiarano raggiunti gli obiettivi assegnati ai direttori amministrativi ed al direttore sanitario per il periodo aprile 2007 - agosto 2009"); censure formulate dall'organo di controllo con verbale del 2 novembre 2009 n. 13, precedute da due esposti sindacali datati 20 ottobre e 24 ottobre 2009, e seguite da nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza Pubblica del 22 aprile 2010; censure alla delibera n. 777/09 venivano reiterate anche nel verbale del 17 gennaio 2012 del nuovo Collegio sindacale.

Deduce conclusivamente la Procura la responsabilità del dott. Zotti nella verifica dell'evento di danno, per aver adottato con colpa gravissima dovuta ad assoluta negligenza e ad una macroscopica superficialità, la delibera n. 777/09 in carenza dei presupposti di legge di cui al D.P.C.M. 502/95, mancando in motivazione qualsiasi riferimento ai risultati di gestione presuntivamente conseguiti dai beneficiari del trattamento aggiuntivo ed, in generale, al servizio da essi svolto nell'arco temporale di riferimento e alla realizzazione degli obiettivi prefissati; il compenso accessorio è stato perciò attribuito in via automatica, senza riscontro oggettivo della produttività e meritevolezza dei beneficiari, e pertanto in assenza dei requisiti di legge; determinando un ingiustificato esborso finanziario di complessivi € 116.885,09 a carico della A.U.S.L.; la quota parte di danno attribuibile secondo il Requirente al Mirabella, nella misura del 20% ossia pari ad € 23.377,01, stante il decesso del medesimo viene accollata all'Erario, non ritenendosi sussistenti nella specie i presupposti per l'applicabilità della chiamata in causa degli eredi per illecito arricchimento.

Si chiede pertanto la condanna del convenuto al pagamento, in favore della A.U.S.L. di Frosinone, della somma di € 93.508,08 (€ 116,885,09 - € 23.377,01), oltre rivalutazione

monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali dal deposito della sentenza, e alle spese del giudizio.

***

Con memoria depositata il 27 ottobre 2010, il convenuto dott. ZOTTI Giancarlo ha controdedotto come segue.

In via preliminare si rappresenta che il trattamento economico dei direttori amministrativi e sanitari delle Aziende USL è disciplinato dalla normativa nazionale e dal contratto di lavoro, non da atti della Regione; in particolare, dall'art. 2, comma 5, del D.P.C.M. 19 luglio 1995, n. 502, la cui previsione, relativamente al trattamento economico integrativo, è stata poi recepita nei contratti sottoscritti dai direttori.

Nell'ambito del trattamento economico delle direzioni strategiche (direttore amministrativo e direttore sanitario) delle aziende del Servizio sanitario nazionale, la cosiddetta componente "variabile" consiste in una quota del trattamento economico, riconosciuta alle predette direzioni in funzione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati "annualmente dal direttore generale".

La valutazione effettuata dal dott. Zotti in merito al raggiungimento degli obiettivi gestionali da parte della dirigenza aziendale costituisce esercizio di un'ampia discrezionalità, censurabile solo in presenza di macroscopici profili di illegittimità / irragionevolezza.

Le relazioni sottoscritte dai direttori amministrativi e dal direttore sanitario contengono specifica e puntuale indicazione delle azioni poste in essere, e dei concreti risultati conseguiti in termini di maggiore efficienza delle strutture aziendali; il dott. Zotti ha fondato il giudizio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati in base all'esame delle relazioni, riscontrandone la veridicità dei contenuti in rapporto all'effettivo andamento della gestione aziendale.

La Procura regionale contesta il mancato raggiungimento degli obiettivi gestionali senza una analitica confutazione dei dati e dei risultati rappresentati dai dirigenti nelle relazioni depositate

in data 9 settembre 2009, che riportano analiticamente “l’attività svolta ed i maggiori risultati raggiunti negli anni 2007/2009”.

Nessuna responsabilità è dunque ravvisabile nella condotta tenuta dal dr. Zotti che – sulla base dell'esame delle dettagliate relazioni delle strutture aziendali e della verifica di corrispondenza con l'andamento della gestione aziendale - ha dichiarato raggiunti in maniera "esaustiva e soddisfacente" gli obiettivi fissati annualmente.

In ogni caso il dott. Zotti, pur avendo adottato la delibera n. 777/2009, non ha disposto la materiale liquidazione delle somme, che è avvenuta solo successivamente con la determina n. 12265 del 25 novembre 2011, epoca in cui era cessato dalle funzioni da oltre due anni (dimissioni dalla carica di Direttore generale rassegnate con nota prot. n. 123362 del 6 ottobre 2009, ed accettate dal Presidente della Regione Lazio con nota prot. n. 832 del successivo 7 ottobre 2009).

Ne consegue che, essendo il convenuto cessato dall’incarico in data 7 ottobre 2009, tutte le contestazioni e richieste di chiarimenti avanzate in relazione alla delibera n. 777/2009 sono successive: gli esposti sindacali sono del 20 e 24 ottobre 2009; una richiesta di chiarimenti è stata formulata dall'organo di controllo dell'AUSL di Frosinone con verbale del 2 novembre 2009; la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze è del 22 aprile 2010; le censure formulate dal nuovo Collegio sindacale dell'AUSL sono del 17 gennaio 2012 e del 17 ottobre 2013.

Il convenuto non poteva pertanto procedere alla "revoca dell'atto", né al "riavvio dell'iter procedimentale", siccome postulato dalla Procura regionale.

Inoltre, il danno addebitato dalla Procura è da ritenersi inesistente e comunque è stato quantificato in misura inadeguata, in quanto le azioni realizzate dalla Direzione amministrativa e dalla Direzione sanitaria dell'AUSL di Frosinone hanno portato al conseguimento di risultati utili e concreti sia per quanto riguarda l'efficientamento della spesa (il deficit del bilancio

aziendale è stato ridotto in misura superiore al 90%), sia per quanto concerne l'implementazione della qualità e quantità delle prestazioni sanitarie erogate; nell'ipotesi di affermazione di responsabilità del convenuto, si dovrà pertanto fare ricorso alla *compensatio lucri cum damno* in misura tale da minimizzare l'addebito.

E' da escludere infine la sussistenza del profilo soggettivo della responsabilità per danno erariale, in quanto il dott. Zotti ha agito in conformità di specifiche disposizioni normative, dando esecuzione alle clausole contrattuali regolanti il rapporto con il Direttore sanitario ed il Direttore amministrativo, valutando le relazioni sullo svolgimento delle attività da parte della Dirigenza amministrativa e sanitaria, conformi all'effettivo andamento della gestione aziendale.

Si rassegnano pertanto le seguenti conclusioni: 1. dichiarare l'inammissibilità, l'erroneità e/o la palese infondatezza della domanda attorea in quanto non provata né sull'*an debeatur*, né sul *quantum debeatur*; 2. dichiarare nel merito infondata in fatto ed in diritto l'azione di responsabilità; 3. dichiarare l'insussistenza dell'elemento soggettivo; 4. in via subordinata, ridurre il complessivo ammontare del danno contestato e, in rapporto al danno così rideterminato, esercitare il potere riduttivo di cui all'art. 83, R.D. 18.11.1923 n. 2440 e all'art. 5 comma 2, R.D.12.07.1934 n. 1214; con vittoria dei compensi professionali e delle spese di giudizio da attribuirsi al difensore antistatario.

***

Nell'odierna udienza il Pubblico Ministero e l'avv. Luigi Diego Perifano hanno confermato le rispettive conclusioni in atti.

***

MOTIVI DELLA DECISIONE

***

La premessa normativa del presente giudizio si correla all'art. 2 comma 5 del dpcm n. 502 del 19 luglio 1995 (adottato ai sensi dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre

1992, n. 502, come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la determinazione dei contenuti del contratto, ivi compresi i criteri per la determinazione degli emolumenti, del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario dell'unità sanitaria locale), secondo cui: “Al direttore sanitario e al direttore amministrativo è attribuito un trattamento economico definito in misura non inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva nazionale rispettivamente per le posizioni apicali della dirigenza medica ed amministrativa. La regione definisce il trattamento economico del direttore sanitario e del direttore amministrativo, tenendo conto sia del trattamento economico attribuito al direttore generale e sia delle posizioni in strutture organizzative complesse, in un'ottica di equilibrio aziendale. I trattamenti economici annui sono omnicomprensivi e, salvo il limite minimo di cui al primo periodo, non possono essere fissati in misura superiore all'80 per cento del trattamento base attribuito al direttore generale. Il predetto trattamento può essere integrato di un'ulteriore quota, fino al 20 per cento dello stesso, sulla base dei risultati di gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dal direttore generale e misurata mediante appositi indicatori. ”.

Nella fattispecie oggetto di giudizio, l'ex direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale di Frosinone ha adottato la delibera n. 777 del 10 settembre 2009 in cui, dopo aver premesso “... che in relazione ai contratti ... sottoscritti, sia per il direttore sanitario che per il direttore amministrativo, il direttore generale ha stabilito gli obiettivi da conseguire nel periodo di copertura dell'incarico...”; “ ... che il contributo fornito, sia dal direttore sanitario che dal direttore amministrativo, per il raggiungimento dei risultati di gestione dell'azienda è da ritenersi assolutamente fondamentale ...”; “ ... che le direzioni sanitaria e amministrativa hanno rimesso dettagliate relazioni nelle quali si evidenziano i percorsi procedurali, le attività ed i risultati conseguiti ed attesi dalla direzione generale nel periodo aprile 2007 / agosto 2009; che il direttore generale, a seguito delle relazioni di cui al punto che precede, dichiara raggiunti

gli obiettivi assegnati alle direzioni amministrativa e sanitaria aziendali per il periodo aprile 2007 / agosto 2009 ...” – riteneva “ ... pertanto di poter riconoscere ai direttori sanitario ed amministrativi in carica nel periodo aprile 2007 / agosto 2009 l’integrazione del trattamento economico previsto dai rispettivi contratti di lavoro per il raggiungimento degli obiettivi prefissati ...”; deliberando conseguentemente “ ... a) di prendere atto delle relazioni trasmesse dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo rispettivamente con note prot. 20770 e prot. 20769 entrambe del 9 settembre 2009; b) di dichiarare raggiunti gli obiettivi assegnati dal direttore generale ai direttori sanitario ed amministrativo per il periodo aprile 2007 – agosto 2009 considerando esaustive e soddisfacenti le sopra menzionate relazioni; c) di riconoscere ai direttori sanitario ed amministrativi in carica nel periodo aprile 2007 / agosto 2009, l’integrazione del trattamento economico previsto dai rispettivi contratti di lavoro per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.”.

Detta delibera n. 777 del 10 settembre 2009, risulta “esecutiva dalla data di adozione” e trasmessa al collegio sindacale il 10.09.2009.

In data 7 ottobre 2009 il dott. Zotti cessava dall’incarico, come risulta dal certificato di servizio prot. 2787 del 13.12.2013 versato in atti; al dott. Zotti succedeva nella carica di Direttore generale il dott. Carlo Mirabella.

All’adozione della delibera n. 777/2009 non seguiva tuttavia la corresponsione del trattamento economico integrativo agli interessati, due dei quali agivano rispettivamente davanti al Giudice unico del Lavoro del Tribunale civile di Frosinone con ricorso ex art. 414 e ss. cpc del 16 febbraio 2011 (dott. Abbondante) ed alla Sezione Lavoro del Tribunale civile di Frosinone con ricorso per decreto ingiuntivo del 18 luglio 2011 (dott. Ciccarelli), affinché venisse data esecuzione alla delibera n. 777/2009.

Con verbale 2009/13 del 2 novembre 2009, il Collegio sindacale, prendendo in esame la delibera 777/2009 osservava: “ il Collegio non ritiene pienamente esaustiva la dichiarazione del

direttore generale che darebbe per scontato il raggiungimento degli obiettivi, stante che non sarebbero ... noti al Collegio; né potrebbe ammettersi un trattamento premiale ai direttori amministrativo e sanitario in mancanza di riconosciuti obiettivi raggiunti attestati al direttore generale ... In conseguenza questo Collegio ritiene che l'atto debba essere efficacemente supportato da idonee documentazioni che possano meglio dimostrare il riconoscimento del risultato.”.

Solo con determinazione n. 12265 del 25 novembre 2011 si procedeva alla liquidazione ed al pagamento del trattamento economico integrativo di cui alla delibera n. 777/2009, ivi prendendosi atto tra l'altro della nota della S.C. Affari Legali n. 8249 del 24 ottobre 2011, con la quale si sollecitava il suddetto pagamento “al fine di evitare ulteriori aggravii di spese legali”.

Invero, in detta nota n. 8249/2011 della S.C. Affari Legali, a firma della dott.ssa Ciaramella e indirizzata al Dirigente amministrativo S.S. Affari generali dott. Vincenzo Brusca, si rappresentava che il Direttore amministrativo della S.C. Affari Legali dott. Carmine Borrelli “ritiene tra l'altro che la eventuale costituzione della ASL nel giudizio promosso [dai dott.ri Abbondante e Ciccarelli] possa avvenire solo revocando con motivazioni il citato atto n. 777/09, fornendo in tal guisa fondati elementi di contestazione alle pretese di controparte. L'attuale Direttore generale [dott. Carlo Mirabella], visto il parere del dott. Carmine Borrelli, autorizza la Struttura a non costituirsi in giudizio. Fugato attualmente ogni legittimo dubbio, correlato ai chiarimenti chiesti dal Collegio sindacale in ordine alla possibilità di pagamento di cui alla delibera n. 777 del 10.09.2009, non sussistendo al riguardo alcun elemento ostativo alla corresponsione di quanto dovuto ai precedenti dirigenti verticistici aziendali, in presenza della documentazione (relazioni relative al raggiungimento degli obiettivi dei Direttori amministrativo e sanitario), si ritiene dannoso per l'Ente datore coltivare i procedimenti lavoristici in argomento, attese la fondatezza. In ragione di tanto, la S.V. dovrà predisporre ... atto di determinazione per il pagamento degli importi spettanti, così come disposto con

deliberazione n. 777/2009, ai Direttori che hanno conseguito gli obiettivi prefissati, per far sì che l'Azienda USL non venga condannata – anche non costituendosi – in assenza di elementi e/o documentazione che possano inficiare le pretese dei ricorrenti”.

Detta autorizzazione a non costituirsi in giudizio da parte del Direttore generale dott. Mirabella alla Struttura legale dell'Ausl, risulta da annotazione manoscritta dal medesimo del 21.10.2011 sulla nota prot. 7247 del 20.09.2011 del dott. Borrelli.

E' in atti verbale di sommarie informazioni rese ai Carabinieri N.A.S. di Latina in data 28.02.2013 dalla dott.ssa Ciaramella Maria Beatrice in qualità di responsabile pro-tempore dell'Ufficio Affari Legali della ASL di Frosinone dal 01.11.2011, in cui la medesima tra l'altro dichiara: “dopo aver parlato personalmente con il Direttore generale dott. Carlo Mirabella, al quale chiedevo se avesse la volontà di annullare l'atto deliberativo 777/09, che costituiva l'impedimento alla costituzione in giudizio, questi mi riferiva verbalmente che non lo avrebbe annullato confermandomi la sua volontà di non costituirsi in giudizio e quindi di procedere alla attuazione del provvedimento n. 777/09 mediante liquidazione e pagamento delle parti...”.

Successivamente, il Collegio sindacale con verbale del 17.01.2012, in merito alla determinazione n. 12265 del 25.11.2011: “esaminata l'ulteriore documentazione tempestivamente prodotta dalla dott.ssa Ciaramella (Affari legali) ribadisce che tale determinazione, ed in particolare la delibera n. 777 del 10.09.2009 dalla quale promana, è intervenuta senza specificare e comprovare in modo dettagliato e oggettivo il raggiungimento degli obiettivi assegnati, come peraltro era stato ben evidenziato dal Collegio sindacale precedente. In particolare nella determinazione si fa riferimento in modo generico, quale documentazione comprovante gli obiettivi raggiunti, a dettagliate relazioni predisposte dalle direzioni competenti, nelle quali si evidenziano i percorsi procedurali, le attività e i risultati conseguiti senza che vi siano chiari riferimenti agli obiettivi prefissati ed ai risultati raggiunti, nonché prova documentale degli stessi. In particolare non risultano chiaramente identificati i

criteri e gli indicatori per stabilire in modo oggettivo il raggiungimento degli obiettivi onde stabilire, senza alea di discrezionalità, la spettanza del trattamento economico premiante. Il Collegio pertanto, sulla base della documentazione messa a disposizione ed esaminata, ritiene tale determinazione non adeguatamente motivata. Si prende altresì atto che l'azienda ha recentemente deciso di procedere alla liquidazione in quanto ha ritenuto non avere adeguate ragioni di opposizione alla pretesa dei direttori amministrativi e sanitari, stante la delibera del 2009 che gli riconosce il diritto, onde evitare di appesantire l'azienda di ulteriori oneri per interessi e spese legali”.

In sostanza, nella fattispecie all'esame del Collegio, risulta in modo univoco che la delibera n. 777 adottata dal Direttore generale dott. Zotti in data 10.09.2009, nel riconoscere al direttore sanitario ed a direttori amministrativi in carica nel periodo aprile 2007 / agosto 2009 l'integrazione del trattamento economico previsto dai rispettivi contratti di lavoro per gli obiettivi prefissati, non si è attenuta al criterio normativo che ne condiziona la corresponsione, oltre che ai risultati di gestione ottenuti, anche alla “realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dal direttore generale e misurata mediante appositi indicatori” (art. 5 comma 5 del dpcm n. 502 del 19.07.1995).

Ed invero le pur analitiche relazioni del direttore sanitario dott. Ciccarelli e dei direttori amministrativi dott.ssa Costantini e dott. Abbondante, entrambe rese in data 09.09.2009, scontano la completa mancanza di criteri oggettivi da cui possa inferirsi l'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati, siccome postulato dalla formulazione della norma citata che, indicando la possibilità di integrare il trattamento economico “fino al 20 % dello stesso”, impone la fissazione di indicatori che misurino il livello di raggiungimento degli obiettivi.

Si rammenta al riguardo che l'art. 3 comma 1-quater del d.lgs n. 502 del 1992 (Legge quadro sul servizio sanitario nazionale) definisce il ruolo del direttore generale quale “responsabile

della gestione complessiva” dell’azienda sanitaria; il successivo comma 6 dispone: “Tutti i poteri di gestione, nonché la rappresentanza dell’unità sanitaria locale, sono riservati al direttore generale. Al direttore generale compete in particolare, anche attraverso l’istituzione dell’apposito servizio di controllo interno di cui all’art. 20, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, verificare, mediante valutazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate nonché l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa....”.

La certificazione dell’assenza di criteri di misurazione delle *performances* aziendali presso la AUSL di Frosinone emerge palese già dalle citate osservazioni del Collegio sindacale alla delibera 777/2009, rese nel verbale del 2 novembre 2009, nel quale l’organo di controllo rileva la mancanza di documentazione che supporti il riconoscimento del raggiungimento di obiettivi nemmeno noti.

Ed emerge ancora nel verbale del collegio sindacale del 07.03.2013, in cui – in relazione ad analoga problematica – si rappresenta che “ ... non esiste presso questa azienda USL un sistema di misurazione delle prestazioni aziendali, che consentirebbe un sistema di indicatori a misura delle prestazioni e per la rilevazione degli obiettivi strategici e prestabiliti in grado di rilevare l’efficacia, l’efficienza, l’economicità e la produttività dell’azienda...”.

Da quanto precede, consegue l’infondatezza dell’eccezione della difesa del convenuto di insindacabilità delle valutazioni del direttore generale dott. Zotti in merito al raggiungimento degli obiettivi gestionali da parte della dirigenza aziendale, quale esercizio di un’ampia discrezionalità esercitata in assenza di macroscopici profili di illegittimità o irragionevolezza.

Ed invero il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell’ente pubblico i quali, ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, devono essere ispirati a criteri di economicità e di efficacia, secondo il canone indicato nell’art. 97 Cost., e assumono rilevanza sul piano della legittimità, non della mera opportunità,

dell'azione amministrativa; pertanto, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo e, quindi, apprezzare se gli strumenti utilizzati dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire, non potendo comunque prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (Cass., sez. un., nn. 831 e 20728 del 2012, 4283 e 12102 del 2013); in particolare, si è ritenuto che non vengono violati i limiti esterni della giurisdizione contabile, né quelli relativi alla riserva di amministrazione, nell'accertamento del danno erariale relativo ad esempio all'affidamento di un incarico esterno di consulenza realizzato in difetto dei presupposti previsti dalla legge (Cass., sez. un., n. 10069 del 2011 e n. 4283 del 2013).

Nella fattispecie in esame, proprio la rilevata assenza di un sistema di misurazione delle prestazioni aziendali si pone *ab origine* come elemento di non conformità alla legge dell'attività amministrativa posta in essere dal dott. Zotti proprio sotto l'aspetto "funzionale", vale a dire in relazione alla congruenza del provvedimento adottato rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore.

Tuttavia nella circostanza la condotta del convenuto realizzatasi con l'adozione della delibera n. 777/2009, ancorché connotabile come *contra legem*, deve essere collegata sul piano degli effetti e della valutazione dell'elemento soggettivo, ad una verifica *ex ante* che tenga conto di tre elementi: a) la intervenuta sospensione degli effetti finanziari della delibera fino al momento della cessazione dall'incarico del dott. Zotti (07.10.2009); b) le osservazioni del collegio sindacale con verbale del 2 novembre 2009, in cui si sollecitava la trasmissione di idonei supporti documentali a dimostrazione del riconoscimento del trattamento premiale; c) la successiva rivalutazione della scelta da parte del subentrante direttore generale dott. Carlo Mirabella di porre in esecuzione la delibera n. 777/2009 a distanza di oltre due anni dalla sua adozione, senza tener conto delle puntuali osservazioni formulate dal collegio sindacale;

osservazioni critiche peraltro reiterate dal collegio sindacale nel verbale del 17.01.2012 con riferimento alla determinazione n.12265 del 25.11.2011 (di pagamento del trattamento economico integrativo), dalle quali si inferisce che, nell'ampio lasso di tempo che va dall'adozione della delibera n. 777 del 10.09.2009 al momento della sua esecuzione (25.11.2011), la direzione generale subentrante dalla data di cessazione del dott. Zotti (07.10.2009), non aveva in alcun modo provveduto a fornire la documentazione di riscontro richiesta, né disposto la tempestiva revoca della delibera come sarebbe stato doveroso attendersi ben prima delle azioni giudiziarie intraprese dal dott. Abbondante (16.02.2011) e dal dott. Ciccarelli (18.07.2011) davanti al Giudice del Lavoro.

Ne consegue l'insussistenza dell'elemento soggettivo della gravità della colpa nella condotta del dott. Zotti, il quale ha certamente adottato per i motivi suesposti una delibera non in linea con la normativa vigente, senza tuttavia portarla ad esecuzione nelle more dei riscontri dell'organo di controllo; riscontri che – essendo intervenuti in termini di osservazioni critiche solo in epoca successiva alla cessazione dall'incarico da parte del convenuto – imponevano comunque un obbligo di adeguamento a soggetti diversi non convenuti nel presente giudizio, alla cui gravemente colpevole omissione si correlano pertanto gli effetti finanziari negativi per l'azienda, pervicacemente perseguiti pur in presenza di tempestivi e circostanziati elementi di rivalutazione della fattispecie.

***

Per Questi Motivi

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

***

ASSOLVE

il dott. ZOTTI Giancarlo dalle pretese di cui all'atto di citazione in epigrafe, nei termini di

cui in parte motiva

Liquida le spese legali nella misura di € 1.000,00 onnicomprensive in favore della difesa del convenuto.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 novembre 2014.

Estensore

Presidente f.f.

F.to Cons. Enrico Torri

F.to Cons. Agostino Basta

Depositata in Segreteria il 04 dicembre 2014

P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ
F.to Luigi DE MAIO