

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

OMISSIS

SENTENZA N. 518/2009

OMISSIS

Ritenuto in

**FATTO**

Con atto di citazione depositato il 27 ottobre 2008, la Procura Regionale Toscana, verificati i fatti oggetto della segnalazione di cui alla nota del 21 dicembre 2007 dei revisori dei conti presso l'Istituto Comprensivo "Carrara V", di Marina di Carrara, conveniva innanzi a questa Sezione giurisdizionale, la dott.ssa M.P., dirigente scolastico dell'Istituto Comprensivo "Carrara V", fino al 30.8.2008, (collocata in quiescenza a decorrere dall'1.9.2008) esponendo quanto segue: a) che, con contratto collettivo decentrato stipulato, per la parte pubblica, dalla dott.ssa P., in data 24.11.2006, per l'anno scolastico 2006-2007, asseritamene attuativo dell'art.54 del CCNL nazionale 2002-2005 del comparto scuola statale, veniva operata una riduzione da 36 a 35 delle ore settimanali del personale A.T.A. "adibito a regimi di orario articolato in più turni o coinvolto in sistemi d'orario comportanti significative oscillazioni degli orari individuali, rispetto all'orario ordinario..." e che in esecuzione del contratto sono stati riconosciuti ai 17 dipendenti A.T.A. 5 giorni di ferie"; b) che la suddetta determinazione è da considerarsi illegittima in quanto difetta uno dei presupposti essenziali a cui l'art. 54 del CCNL subordina l'adozione della predetta misura organizzativa, ossia che l'orario di servizio giornaliero nelle scuole interessate, sia superiore a dieci ore per almeno tre giorni la settimana, condizione questa assente nell'Istituto scolastico in questione, come provato anche dal fatto che né prima, né dopo l'anno scolastico 2006/2007 è stata fatta applicazione dell'orario ridotto; c) che la dott.ssa P. non ha tenuto in alcun conto, sia i rilievi formulati dai revisori dei conti nel verbale n. 2007/04, in data 29 maggio 2007, relativo all'esame del contratto integrativo in argomento, sia il parere contrario alla concessione del giorno di recupero, a compensazione della 36<sup>a</sup> ora lavorativa, espresso dalla Ragioniera M.C. B., direttore dei servizi generali e amministrativi dell'Istituto; d) che l'applicazione generalizzata a quasi tutto il personale A.T.A. (17 su 18) confligge anche con le direttive sui criteri applicativi delle norme sulla riduzione dell'orario di lavoro diramate dalla Ragioneria Generale dello Stato con nota del 6 giugno 2006, criteri tra i quali è espressamente sottolineato quello che vuole applicabile l'orario ridotto solo ai casi specificamente individuati di turnazioni o orari oscillanti e non in maniera indiscriminata; e) che tale generalizzata riduzione oraria era illegittima e frutto di colpa grave della convenuta e che ha causato un danno pari ad € 7.688,11, corrispondente al compenso per il totale

delle 510 ore lavorative non rese (6 ore per 5 giorni di ferie concessi, pari a 30 ore pro capite per 17 unità) in quanto in palese contrasto con le già ricordate norme del CCNL; f) che le deduzioni inviate in riscontro al notificato invito e le dichiarazioni rese in sede istruttoria dalla convenuta, non hanno escluso l'ipotizzato danno erariale.

Tutto ciò premesso, la Procura attrice chiedeva la condanna della convenuta al ristoro del cennato danno di euro 7.688,11 o della diversa somma che risulterà in corso di causa, oltre gli interessi legali a decorrere dall'effettivo depauperamento del patrimonio pubblico e fino all'effettivo soddisfacimento, oltre le spese del giudizio.

Con il patrocinio degli Avv.ti menzionati in epigrafe si è costituita la dott.ssa P. che ha eccepito l'infondatezza della domanda attorea, muovendo dal considerare che a causa della riduzione dell'organico A.T.A., nell'anno scolastico 2006/2007, si è reso necessario rimodulare gli orari di servizio in tutti i plessi scolastici interessati, al fine di adeguare le risorse di personale divenute più scarse alle esigenze del servizio sempre cogenti.

A seguito di tale rimodulazione, ritenendo essersi verificato uno dei presupposti ai quali l'art. 54 CCNL 2002-2005 subordina la misura della riduzione a 35 ore dell'orario di servizio, ha proceduto alla stipula del contratto integrativo.

Da tali fatti, continua la difesa, emerge l'assoluta buona fede della dirigente scolastica, anche nella considerazione che l'incerta formulazione della norma ben può legittimare l'interpretazione fatta dalla dott.ssa P., animata dalla sola volontà di garantire un servizio efficiente.

Conclude la difesa della dott.ssa P., chiedendo il rigetto della domanda.

#### **DIRITTO**

Non essendo state formulate eccezioni preliminari il Collegio passa direttamente all'esame del merito, osservando, preliminarmente, che la deliberazione della fondatezza, o meno, della domanda attorea deve essere essenzialmente incentrata nel verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave in capo alla convenuta. Grado di colpa, questo, che la Procura ritiene sussistente in quanto la dott.ssa P., oltre ad avere fatto applicazione impropria di un istituto della contrattazione integrativa, ha anche ignorato i rilievi degli organi di revisione contabile che avevano evidenziato le irregolarità compiutamente riassunte nella premessa in fatto.

L'esame della colpa richiede la valutazione del grado di negligenza che deve connotare la condotta del convenuto; la negligenza presuppone la consapevole irregolarità o illegittimità del proprio operato ed è tanto più grave quanto più evidente è il contrasto tra la norma di condotta prescritta e la scelta gestionale operata. La illegittimità della condotta, infine, si configura anche nel caso di arbitrarietà della condotta, nel senso di compimento di atti, nell'esercizio di pubbliche funzioni, completamente avulsi dalle finalità di pubblico interesse, oppure contrari a quelli che sono considerati requisiti di legittimità dell'azione amministrativa e cioè l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie bisogna muovere dall'individuare il contesto di riferimento normativo che è dato da due disposizioni: l'art. 40 - comma 3 - del D.Lgs. 165/2001, che sancisce il divieto legislativo di sottoscrizione "in sede decentrata (di) contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti

collettivi nazionali", per cui le relative clausole sono affette da "nullità" e come tali inapplicabili; l'art. 54 del CCNL 2002/2005 (che rappresenterebbe il vincolo di cui innanzi) secondo il quale il personale destinatario della riduzione a 35 ore settimanali è quello adibito a regimi di orario articolati su più turni o coinvolti in sistemi d'orario comportanti significative oscillazioni degli orari individuali, rispetto all'orario ordinario, finalizzati all'ampliamento dei servizi all'utenza. La norma individua anche le situazioni tipiche in cui si verificano i suddetti presupposti, tra queste, le scuole i cui orari di servizio giornaliero, per almeno tre giorni la settimana, superi le dieci ore.

Dall'esame del contratto integrativo per il personale A.T.A. stipulato il 24 novembre 2006, si constata che effettivamente per nessuno dei plessi scolastici ivi indicati l'orario di servizio, per almeno tre giorni la settimana, supera le dieci ore, per cui in base ad una formale applicazione delle disposizioni richiamate, le parti non potevano negoziare tale beneficio e, quindi, la dott.ssa P. non avrebbe dovuto sottoscrivere tale contratto, per cui l'azione della Procura è formalmente fondata.

Tuttavia ritiene il Collegio che delle disposizioni in argomento debba essere fatta un'interpretazione per così dire sostanzialistica ed in ogni caso alla luce dei principi di legittimità poco sopra evocati, nel senso di cogliere la vera finalità della disciplina normativa.

In tal senso deve osservarsi che vero e' che l'art. 54 del CCNL stabilisce quali debbano essere i requisiti ordinari in presenza dei quali è legittimo, in sede di contrattazione decentrata, stabilire la riduzione a 35 ore, ma è ovvio che quelle situazioni tipiche possono ammettere delle equivalenze laddove si consideri che la ragione della previsione risiede nell'intento di incentivare o compensare, in qualche modo, i lavoratori che si sobbarcano il sacrificio di un orario non concentrato nella tradizionale parte antimeridiana della giornata. Ora, tale concentrazione è impossibile in quegli istituti, per rimanere alle ipotesi dell'art. 54 che qui interessano, il cui orario scolastico è articolato su oltre 10 ore a ragione del particolare programma formativo o per altre ragioni che attengono alla qualità e alla natura del servizio reso; ma se, come nel caso di specie, l'articolazione "anomala" dell'orario è effetto della carenza di organico e, quindi, di un'anomalia non superabile se non con la diversa articolazione, appare corrispondente a ragioni di giustizia che al di là della letterale formulazione della norma, che prevede l'orario articolato su 10 ore per tre giorni, possa ritenersi configurato il presupposto legittimante, come poc'anzi individuato, qualora la stessa condizione di disagio per i lavoratori si realizzi anche in presenza di un orario leggermente inferiore (nella fattispecie almeno per tre plessi l'orario di servizio supera le 9 ore per più di tre giorni la settimana) ma reso necessario per sopperire ad una disfunzione organizzativa e cioè alla carenza di personale.

In sostanza la carenza di personale, documentata da parte convenuta, ha reso necessario rimodulare l'orario di servizio in maniera da garantire il servizio, ciò che però ha imposto la rinuncia al personale coinvolto nei turni all'orario normale, configurando, così, la condizione di legittimazione al diverso orario e cioè: nei casi in cui la prestazione lavorativa non può essere resa, come di norma (art. 3 contratto integrativo), in sei ore consecutive antimeridiane per sei giorni, ma deve essere adattata alle esigenze del servizio, in maniera da garantire la più ampia fascia oraria possibile.

D'altra parte che la norma debba essere interpretata superando il dato meramente letterale per attingere la vera finalità come fin qui illustrata, - fermo restando che la particolare connotazione

dell'orario di servizio deve essere prevalentemente oscillante nell'arco della settimana e non risolversi in una limitata frazione del tempo settimanale, - a parere del Collegio sembra trovare riscontro anche nelle istruzioni diramate dal Ministero dell'Economia e Finanze con la nota del 6 giugno 2006 (prot. n. 73072), laddove si considera che "...la possibilità di usufruire delle 35 ore settimanali non può che essere limitata al solo personale effettivamente adibito a regimi di orario articolato su turni...", dovendosi intendere l'avverbio effettivamente nel senso di cogente esigenza di servizio e non una arbitraria scelta in mancanza di obiettiva necessità.

D'altra parte e fermo restando quanto appena sottolineato circa il requisito della coerenza, non può negarsi al dirigente di una struttura pubblica, che ai sensi dell'art. 17 - comma 1 - lett. e) del D.Lgs. 165/2001, provvede alla gestione del personale con il vincolo, espresso nei principi generali dell'organizzazione degli uffici, di garantire la piena efficienza nello svolgimento dei compiti assegnati (art. 5), di utilizzare gli strumenti disponibili per realizzare tali obiettivi; nel caso di specie la carenza di personale ha rappresentato il fatto "emergenziale" che ha reso necessario il ricorso agli strumenti contrattuali disciplinati dalla legge, in maniera formalmente difforme ma sostanzialmente ammissibile.

Alla luce dei suesposti fatti e delle esplicitate valutazioni il Collegio giudica che la condotta della Sig.ra P., formalmente contraria alle disposizioni normative che regolano la materia relativa alla contrattazione integrativa per gli aspetti in questa sede considerati, non integra, sotto il profilo soggettivo, gli estremi di una condotta gravemente negligente tale da radicare la sua responsabilità amministrativa nei termini argomentati dalla Procura.

P.Q.M.

La sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando, dichiara esente da responsabilità, per mancanza dell'elemento della colpa grave, la sig.ra M. P. per i fatti contestati nella citazione in epigrafe.

Spese compensate.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del 18 marzo 2009.

L'estensore  
F.To R. Ferone

Il Presidente  
F.To G. Guasparri

Depositata in Segreteria il 11 Settembre 2009

Il Dirigente  
F.to dr. Francesco Perlo