

# Rapporto di pubblico impiego: Compensazione contabile tra dipendente e P.A.

Consiglio di Stato - Sentenza 21 giugno 2013, n. 3436

N. 3436/2013 Reg. Prov. Coll.

N. 4412 Reg. Ric.

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4412 del 2012, proposto da: E. T., M. M. e R. M., rappresentati e difesi dall'avv. Mario Ettore Verino, presso il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via Barnaba Tortolini 13;  
contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Rosa Maria Privitera dell'avvocatura regionale, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

per l'ottemperanza

alla sentenza del CONSIGLIO DI STATO - SEZ. V n. 3182/2010, resa tra le parti, concernente risarcimento danni per tardivo inserimento nella graduatoria della seconda qualifica dirigenziale

Visti il ricorso per l'ottemperanza e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2013 il Consigliere Doris Durante;

Uditi per le parti gli avvocati Mario Ettore Verino e Rosa Maria Privitera;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1.- Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio condannava la Regione Lazio al risarcimento del danno cagionato ai dipendenti in epigrafe per avere provveduto solo con ritardo al loro inserimento nella graduatoria per l'accesso alla seconda qualifica dirigenziale.

In particolare, il T.A.R. riconosceva il diritto dei dipendenti a percepire:

a) quanto dovuto a titolo di minore retribuzione ed accessori, compresa l'indennità di funzione, che sarebbero maturati dal 6 novembre 1987 (data di prima approvazione della graduatoria) al 1° giugno 1991 (data di cessazione dal servizio), venendo tuttavia stabilita in via equitativa una decurtazione del relativo importo pari al 25%, in considerazione del fatto che la più impegnativa e qualificata prestazione lavorativa non era stata in concreto effettivamente resa;

b) il maggiore importo del trattamento di fine servizio che sarebbe maturato come riflesso della più elevata retribuzione che i ricorrenti avrebbe percepito nel periodo in rilievo, ammontare anch'esso ridotto in via equitativa del 25%;

c) euro 20.000,00 per lesione dell'immagine come danno morale connesso al turbamento psichico derivante dalla mancata promozione.

Veniva invece respinta la domanda riguardante il maggiore importo del trattamento pensionistico che sarebbe stato percepito per effetto della maggiore retribuzione spettante per la seconda qualifica dirigenziale, avendo il T.A.R. ritenuto che l'Amministrazione avesse già adottato i provvedimenti finalizzati a produrre l'adeguamento del trattamento pensionistico alla retribuzione spettante in attività di servizio.

2.- I dipendenti esperivano appello per la riforma della sentenza, riproponendo le domande non accolte dal Tribunale e la Sezione, con la decisione in epigrafe, ne accoglieva parzialmente il gravame, riformando le statuizioni relative alle decurtazioni del 25% del credito riconosciuto a titolo di differenze retributive (in ragione del ritardato inquadramento nella seconda qualifica dirigenziale), e di quello riflettente il minor importo ricevuto per il trattamento di fine servizio (che era stato calcolato solo sulla retribuzione propria della prima qualifica dirigenziale). I predetti crediti per i titoli di cui sopra venivano quindi riconosciuti in forma integrale.

La Sezione accoglieva, inoltre, la domanda di parte ricorrente tesa alla riliquidazione del trattamento pensionistico, essendo emerso che la ricostruzione della retribuzione da prendere a base di tale trattamento era avvenuta, nelle determinazioni regionali assunte per la ricostruzione della carriera del personale in quiescenza, computando l'indennità di funzione prevista per la prima qualifica dirigenziale, anziché l'importo proprio della seconda. Da qui la declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione di procedere ad una nuova determinazione del complessivo trattamento economico ai fini pensionistici, che avrebbe dovuto includere anche la differenza tra gli importi dell'indennità di funzione delle due diverse qualifiche dirigenziali.

La Sezione stabiliva, infine, che sugli importi dovuti per i suindicati titoli dovessero essere corrisposti gli interessi legali e la rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT.

3.- Passata in giudicato la decisione d'appello, la Regione, allo scopo di darvi esecuzione, assumeva una prima determinazione in data 6 giugno 2011, ritenuta non soddisfacente dai ricorrenti che proponevano ricorso per l'ottemperanza al giudicato, affidato a due doglianze:

a) la prima verteva sul fatto che la somma accordata con la determinazione regionale era stata indicata praticamente solo nel suo ammontare complessivo, senza la necessaria articolazione in tutte le sue componenti principali ed accessorie, con la conseguente, allegata impossibilità di controllare la completezza dell'ottemperanza data al giudicato;

b) la seconda atteneva al fatto che la Regione aveva preteso di detrarre dal maggior trattamento di fine servizio di spettanza del dipendente la quota del 25%, benché la sentenza di primo grado fosse stata riformata sul punto.

Veniva altresì domandata la rideterminazione dell'ammontare già liquidato per interessi e rivalutazione monetaria, in dipendenza della necessità di integrare la sorte capitale fino ad allora riconosciuta.

La Regione Lazio, costituitasi in giudizio, faceva pervenire una nota del 20 giugno 2012 con cui comunicava essere in atto il completamento dell'esecuzione della sentenza della Sezione.

Nel dicembre del 2012 venivano indici prodotte, dall'intimata Regione, le schede analitiche riflettenti la posizione dei ricorrenti con i relativi conteggi, unitamente ad una determinazione del 28 giugno 2012 recante la liquidazione dell'indennità di anzianità.

La difesa regionale, nell'occasione, avvertiva peraltro che gli importi per interessi e rivalutazione monetaria erano stati ricalcolati, in applicazione dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 18 del 5 giugno 2012, al netto delle ritenute di legge.

Parte ricorrente, oltre a contestare la rideterminazione riduttiva di tali accessori da ultimo così operata dalla Regione, opponeva tuttavia l'insufficienza dei conteggi prodotti dalla medesima in giudizio. Questi risultavano risalire alla determinazione del giugno 2012, laddove con una determina del successivo 22 ottobre la stessa Regione aveva fatto comprendere di dovere, invece, ancora attribuire al dipendente la quota aggiuntiva del 25% sul suo maggior trattamento di fine servizio, non avendo ancora nemmeno quantificato il relativo ammontare. Donde la necessità di un aggiornamento dei medesimi prospetti, una volta debitamente integrato, appunto, il trattamento di fine servizio; o quantomeno l'esigenza di un chiarimento della confusa rappresentazione dei fatti imputabile all'Amministrazione debitrice.

La Sezione con l'ordinanza interlocutoria n. 1749/2013 del 6 marzo 2013 riteneva necessario, dinanzi all'ambiguo quadro delle risultanze dianzi descritte, disporre incumbenti istruttori, nella forma di una relazione di chiarimenti da parte della Regione, atteso che dagli atti non emergeva con chiarezza l'avvenuto adempimento degli obblighi che erano stati imposti alla Regione dal giudicato da eseguire, manifestandosi, di conseguenza, l'esigenza di acquisire dalla Regione Lazio una analitica e puntuale ricostruzione delle somme versate, integrata da relazione di chiarimenti e documentazione pertinente, che rendessero comprensibile anche e in particolare se il trattamento di fine servizio riconosciuto includesse o meno la quota del 25%, inizialmente trattenuta, nonché prospetto articolato e trasparente delle spettanze per sorte capitale e accessori.

Agli adempimenti così prescritti la Regione forniva riscontro con una relazione del 22 aprile 2013, con corredo di documentazione allegata.

Con tale relazione si esponeva, in sintesi: che per mero errore materiale nella prima determinazione, quella del giugno 2011, con riferimento al trattamento di fine servizio, erano state inserite le parole "con decurtazione del 25%", laddove i relativi conteggi recati dal provvedimento erano, invece, comprensivi anche di tale 25%; che la pertinente liquidazione era semplicemente provvisoria, in attesa di acquisire il prospetto di liquidazione definitivo dell'indennità erogata dall'I.N.P.D.A.P.; che la liquidazione definitiva del trattamento era stata operata dalla successiva determinazione dell'11 giugno 2012, comprensiva anche del suddetto 25%; che, infine, l'ulteriore determina del 22 ottobre 2012 si era limitata a prendere atto dell'errore contenuto nella precedente determina del giugno 2011 (che inficiava peraltro, come si è detto, solo il testo del provvedimento, e non anche i suoi conteggi), rettificandola di conseguenza.

Dinanzi a tanto, parte ricorrente con la propria memoria del 4 maggio 2013 opponeva che, mentre l'ordinanza interlocutoria della Sezione aveva avuto riguardo ai conteggi relativi all'oggetto del presente giudizio d'ottemperanza, così come fissato dalla sentenza di cui veniva richiesta l'esecuzione (da identificare nel calcolo dell'indennità di fine servizio con il 25% più volte menzionato), la Regione aveva preteso di operare nell'ambito dei propri conteggi una compensazione, facendo così valere dei pretesi controcrediti relativi ad accessori da essa erogati sulle somme corrisposte ad altri titoli, accessori che sarebbero poi risultati parzialmente non dovuti.

Si aggiungeva che la Regione per l'eventuale recupero delle relative somme avrebbe dovuto instaurare un separato giudizio o assumere uno specifico provvedimento.

Infine, il recupero sarebbe stato subordinato all'esistenza di particolari presupposti (occorrendo, in particolare, tenere conto della buona fede del percipiente), dei quali veniva invece dedotta l'estraneità all'oggetto del corrente giudizio.

Parte ricorrente concludeva, quindi, perché venissero integralmente erogate le somme di sua spettanza, ed insisteva per la nomina di un commissario ad acta.

La difesa della Regione, dal canto suo, nel riportarsi alla propria relazione di chiarimenti, controdeducendo alle obiezioni avversarie alla compensazione da essa operata, concludeva per il rigetto del ricorso, rivendicando che il giudicato azionato era stato compiutamente eseguito.

Alla Camera di consiglio del 21 maggio 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4.- Osserva la Sezione che dinanzi ai chiarimenti e conteggi da ultimo forniti dall'Amministrazione la parte ricorrente non ha coltivato ulteriormente le proprie pretese, limitandosi a contestare la compensazione effettuata dalla Regione. Stante l'infondatezza delle contestazioni sollevate in ordine alla compensazione, pertanto, il ricorso deve per questa parte essere respinto, dovendo invece essere dichiarata, per il residuo, cessata la materia del contendere, in quanto risulta conclusivamente perfezionato l'adempimento cui l'Ente era tenuto.

4.1- Sull'effettiva esistenza dei controcrediti di cui la Regione si è avvalsa ai fini compensativi parte ricorrente non muove doglianze di merito. Sicché rimane privo di obiezioni il punto che le relative ragioni siano sorte dall'avvenuto ricalcolo degli importi per interessi e rivalutazione monetaria al netto, e non più al lordo, delle ritenute di legge, in applicazione della pronuncia dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 18/2012.

4.2- Quanto alla possibilità di fare applicazione, nella specie, del meccanismo compensativo, la difesa regionale rettammente si è riportata, al riguardo, al consolidato orientamento della giurisprudenza civile secondo il quale dinanzi a poste contabili reciproche derivanti da un unico rapporto giuridico è senz'altro possibile la compensazione c.d. impropria, consistente in un semplice accertamento contabile del dare e dell'avere.

La Corte di Cassazione (Sez. Lavoro, 2 marzo 2009, n. 5024) ha ricordato, in particolare, che "l'istituto della compensazione e la relativa normativa codicistica - ivi compreso l'art. 1246 c.c., sui limiti della compensabilità dei crediti - presuppongono l'autonomia dei rapporti cui si riferiscono i contrapposti crediti delle parti e non operano quando essi nascano dal medesimo rapporto, il quale può comportare soltanto una compensazione in senso improprio, ossia un semplice accertamento contabile di dare e avere, come avviene quando debbano accertarsi le spettanze del lavoratore autonomo o subordinato" (Cass. civ., 19 marzo 2001, n. 3930; nello stesso senso, 29 marzo 2004, n. 6214; 17 aprile 2004, n. 7337; e, in materia previdenziale, 25 giugno 2007, n. 14711 e 24 luglio 2007, n. 16349).

D'altra parte, parte ricorrente non ha fornito - né, comunque, sarebbe possibile rinvenire - alcuna ragione che possa far ritenere preclusa ad un datore di lavoro pubblico la facoltà di compensazione c.d. impropria appena detta, che, fondandosi sul diritto comune, ha un campo di applicazione che non può che essere generale.

Né vale l'obiezione che un simile recupero sarebbe stato subordinato all'esistenza di particolari presupposti, il cui accertamento esulerebbe dall'oggetto del corrente giudizio. In contrario milita la semplice quanto assorbente ragione che in difetto di reali contestazioni ex adverso un eventuale problema di superamento dei limiti propri del giudizio di ottemperanza non può dirsi neppure posto.

E' appena il caso di ricordare, ad ogni modo, che, ai sensi dell'art. 114, comma 6, cod. proc. amm., il giudice competente "conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza", tra le quali, pertanto, vanno annoverate anche quelle intorno al verificarsi di una qualsiasi causa di estinzione che abbia potuto investire il credito azionato.

Come pure va ricordato, rispetto all'unica problematica concreta opposta in questa sede alla compensazione, quella attinente alla dedotta buona fede del percipiente, che la giurisprudenza amministrativa si è da tempo consolidata nel senso che nel caso di indebita erogazione di denaro ad un pubblico dipendente l'affidamento di quest'ultimo e la stessa buona fede non sono di ostacolo all'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere-dovere di recupero, e la medesima non è tenuta a fornire alcuna ulteriore motivazione sull'elemento soggettivo riconducibile all'interessato (in tal senso v., di recente, C.d.S., V, 18 dicembre 2012, n. 6505; III, 10 dicembre 2012, n. 6287; IV, 20 settembre 2012, n. 5043; VI, 6 agosto 2012, n. 4505).

Quanto alle spese processuali, infine, poiché al momento della proposizione del ricorso l'attività ricognitiva ed esecutiva della Regione non si era ancora conclusa, tale circostanza è sufficiente a far carico all'Ente delle spese di questo giudizio, che vengono liquidate dal seguente dispositivo.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) respinge il ricorso in epigrafe sotto lo specifico profilo indicato in motivazione e dichiara cessata la materia del contendere per quanto residua.

Condanna la Regione Lazio al pagamento di euro cinquecento oltre agli accessori di legge in favore di ciascun ricorrente per spese processuali del presente giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

- Francesco Caringella - Presidente F.F.
- Manfredo Atzeni - Consigliere
- Doris Durante - Consigliere, Estensore
- Nicola Gaviano - Consigliere
- Carlo Schilardi - Consigliere

IL PRESIDENTE F.F.  
Francesco Caringella

L'ESTENSORE  
Doris Durante

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2013  
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.).....