

REPUBBLICA ITALIANA Sent. 68/2015

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

composta dai Sigg.ri Magistrati:

**LORUSSO** dott. Francesco **PRESIDENTE**

**RAELI** dott. Vittorio **CONSIGLIERE RELATORE**

**DADDABBO** dott. Pasquale **CONSIGLIERE**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al **n. 31954** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro **PRENCIPE Lucio Roberto**, n. a Mattinata (FG) il 08/09/1964, **PRENCIPE Raffaele**, n. a Ortona (FG) il 04/02/1975 e **CICCONI Rosa Pia**, n. a San Giovanni Rotondo (FG) il 08/10/1980 - rappresentati e difesi dall'avv. Luigi D'Ambrosio del Foro di Bari; **D'APOLITO Raffaele**, n. a San Giovanni Rotondo (FG) il 24/04/1987 e **SACCO Antonio**, n. a Manfredonia (FG) il 23/08/1966 - rappresentati e difesi dall'avv. Maria Piemontese del Foro di Foggia; **ESPOSITO Francesco**, n. a Mattinata (FG) il 18/12/1960 - rappresentato e difeso dall'avv. Antonia Molfetta del Foro di Bari;

Uditi alla pubblica udienza dell'8 ottobre 2014 il consigliere relatore dott. Vittorio Raeli, il vice-procuratore generale dott. Antonio Trocino e i difensori: avv. Ermelinda Pastore in sostituzione dell'avv. Luigi D'Ambrosio, avv. Maria Piemontese e avv. Antonia Molfetta ognuno per i rispettivi assistiti come sopra; Visto l'atto di citazione, iscritto al **n. 1255/11/DMT** del registro delle vertenze

della Procura Regionale;

Vista la memoria di costituzione dell'avv. Antonia Molfetta, depositata il 29 settembre 2014;

Viste le comparse di costituzione dell'avv. Maria Piemontese, depositate il 29 settembre 2014;

Vista la comparsa di costituzione dell'avv. Luigi D'Ambrosio, depositata il 29 settembre 2014;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

### **FATTO**

Con atto di citazione emesso in data 16 maggio 2014, ritualmente notificato ai convenuti, il Procuratore Regionale ha chiesto la condanna del Sig. Lucio Roberto Prencipe al pagamento della somma di € 20.500,00 e dei Sigg.ri Raffaele Prencipe, Raffaele D'Apolito, Antonio Sacco, Rosa Pia Ciccone e Francesco Esposito: ognuno, rispettivamente, al pagamento della somma di € 5.704,75 e per il complessivo importo di € 49.023,78 in favore del Comune di Mattinata (Fg); oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

Espone il Procuratore regionale quanto in appresso detto.

Con un esposto datato 8/03/2011 ed inviato alla Procura Regionale, veniva segnalato un danno erariale cagionato al Comune di Mattinata (Fg), in seguito all'adozione di provvedimenti, con cui l'Amministrazione Comunale procedeva alla nomina di alcuni collaboratori esterni all'Ufficio di Staff del Sindaco, con modalità elusive del dettato dell'art. 90 T.U.E.L.

In particolare, la Giunta Comunale, con deliberazione n. 183 del 13/07/2010, aveva disposto l'implementazione della già istituita struttura di staff del

Sindaco (per la quale era stato legittimamente stipulato, con soggetto esterno all'Amministrazione, un contratto di lavoro a tempo pieno e determinato con inquadramento giuridico ed economico nella categoria D-D1 del vigente CCNL comparto Enti Locali e pertanto in ottemperanza all' art. 90 T.U.E.L.) con altre due "collaborazioni esterne" di cui una per *"l'indirizzo e controllo in materia urbanistica e assetto del territorio ed in generale di legislazione e giurisprudenza"* e l'altra *"per la comunicazione istituzionale e l'organizzazione di eventi..."*.

A seguito di tale deliberazione, il Sindaco, con decreto n. 7942 del 16/07/2010 e successivo contratto stipulato in pari data, affidava all'avv. Francesco La Torre l'incarico in materia urbanistica e di assetto del territorio, nonché in generale di legislazione e giurisprudenza da svolgersi *"senza soluzione di continuità e senza vincolo di subordinazione, a semplice richiesta, anche verbale, del Sindaco"*, a fronte di un compenso annuo lordo onnicomprensivo di € 24.000,00. Veniva, altresì, espressamente convenuto in sede contrattuale che *"non essendoci vincoli di subordinazione gli accessi sono liberi, non prevedendosi né un numero minimo di ore né un orario di lavoro"*.

L'altro incarico (in materia di comunicazione istituzionale ed organizzazione di eventi nonché di rilancio turistico) era affidato dal Sindaco, con decreto n. 8007 del 20/07/2010 e successivo contratto stipulato in pari data, al dott. Michele Bisceglia, il quale, però, espressamente rinunciava a percepire alcun emolumento e si impegnava a svolgere il proprio incarico a titolo gratuito. Il dott. Bisceglia, poi, rinunciava all'incarico, che, in esito alla deliberazione di Giunta Comunale n. 239 del 05/12/2011, giusta decreto del Sindaco n. 2318 del 07/03/2012 e successivo contratto stipulato in pari data, veniva conferito al

dott. Roberto Seppi a titolo gratuito, ma con previsione di un rimborso spese stimato in € 2.300,00. *“per viaggi da Bolzano (residenza del collaboratore) a Mattinata e per soggiorno per un totale presunto di 8 (otto) viaggi”*.

I predetti due incarichi – secondo il Procuratore regionale - sono stati conferiti in violazione della normativa in materia di incarichi esterni, i cui principi sono stati peraltro più volte enunciati ed illustrati dalla giurisprudenza. In particolare, il Requirente osserva che l’assunzione in staff sia dell’avv. La Torre sia del dott. Seppi costituisce una chiara elusione della norma di cui all’art. 110 T.U.E.L. riguardante il conferimento di incarichi esterni (riguardo alla quale non si potrebbero nemmeno ritenere comunque sussistenti i presupposti di legittimità) e della norma di cui al citato art. 90 dello stesso T.U.E.L. Donde, la sussistenza di un danno erariale a carico del Comune di Mattinata in considerazione degli emolumenti corrisposti all’avv. La Torre e delle somme erogate a titolo di rimborso spese in favore del dott. Seppi.

Nell’atto introduttivo del presente giudizio sono precisati i motivi in diritto a fondamento della responsabilità amministrativa dei convenuti.

Con particolare riferimento all’incarico conferito all’avv. La Torre, l’Amministrazione Comunale non è stata in grado di provare in sede istruttoria l’assenza di personale interno idoneo a ricoprire l’incarico limitandosi ad affermare genericamente che *“il Comune di Mattinata non dispone al proprio interno di adeguate professionalità”*. Ma vi è di più.

Osserva il P.M. che non vi è alcun dubbio sul fatto che, alla luce del chiaro disposto normativo ex art. 90 T.U.E.L., l’assunzione dei collaboratori da assegnare agli uffici di staff degli organi politici degli Enti Locali debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e

conseguente applicazione del CCNL del personale degli Enti Locali. A tale riguardo, il P.M. cita la Sent. n. 241/07 di questa Sezione Giurisdizionale, a mente della quale risulta evidente come il Legislatore abbia inteso equiparare i predetti collaboratori ai dipendenti dell'ente locale, tranne che per la durata del rapporto, prevista a tempo determinato per i primi.

Rileva altresì il Requirente che, se l'avv. La Torre fosse stato assunto con contratto di lavoro subordinato, non avrebbe potuto continuare ad esercitare la professione legale: ciò che invece ha continuato a fare anche ricevendo nel contempo diversi incarichi di natura legale e quindi di difesa giudiziale da parte e per conto dello stesso Comune.

Il P.M. cita, inoltre, a supporto della propria tesi, la giurisprudenza contabile anche in relazione alla impossibilità di affidare, nell'ambito dell'art. 90 T.U.E.L., incarichi di collaborazione continuativa e coordinata. In buona sostanza e in definitiva, rileva parte attrice, l'assunzione in staff dell'avv. La Torre "maschera" un incarico esterno *tout court* rientrante nella fattispecie ex art. 110 T.U.E.L. di natura diversa, trattandosi di fattispecie inquadrabile nelle *"...collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità disciplinate dall'art. 110 T.U.E.L., che si concretizzano in consulenze a sostegno dell'attività amministrativa, rese per lo più in esecuzione di contratti d'opera ex art. 2222 c.c. senza alcun vincolo di subordinazione e senza alcun inserimento del mero consulente nella struttura burocratica dell'Ente"* (C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Basilicata – Sent. n. 252/08), come appunto la prestazione resa dall'avv. La Torre. Peraltro, gli incarichi conferiti in "staff" ex art. 90 T.U.E.L. possono essere affidati soltanto per funzioni di supporto che si esplicano in attività di indirizzo e controllo alle dirette dipendenze del

Sindaco, evitando qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali. Appare, invece, evidente come le funzioni svolte dall'avv. La Torre siano state essenzialmente di natura dirigenziale ed assimilabili pertanto a quelle proprie di un Capo Settore Urbanistica ed Edilizia. Concludendo sul punto, il Requirente osserva che l'incarico conferito all'avv. La Torre integra altresì una violazione dell'art. 10 *bis* del Regolamento Comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, in quanto tale norma dispone che le unità da assumere in staff siano appunto assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, con applicazione delle norme del CCNL Comparto Enti Locali e per lo svolgimento di attività *"non riconducibili nell'ambito delle competenze delle strutture dirigenziali"*.

Con riferimento all'incarico conferito al dott. Seppi (al quale è stato riconosciuto e corrisposto un importo di € 1.253,78 a titolo di rimborso spese) valgono, ad avviso del P.M., le stesse considerazioni sopra esposte.

La colpa grave è stata ravvisata in ragione del fatto che *"i convenuti hanno assunto le delibere in questione ed il Sindaco ha conferito gli incarichi successivamente, in spregio di quel minimo di diligenza che si richiede nell'uomo normale e non eccezionale...ossia nel dipendente o amministratore pubblico medio, addetto alle medesime mansioni"*. In altre parole, è ravvisabile, ad avviso del P.M., un comportamento gravemente colposo connotato da una mancanza di rigorosa osservanza di norme imperative e di noti principi giurisprudenziali *"in subiecta materia"*.

Il danno erariale è stato quantificato in complessivi € 49.023,78, corrispondenti all'importo dei compensi erogati all'avv. La Torre e del rimborso spese in favore del dott. Seppi, escludendo la possibilità che trovi applicazione il

principio della “*compensatio lucri cum damno*” a motivo del fatto che gli oneri finanziari sostenuti dall’Amministrazione Comunale sono assolutamente “*contra legem*” e perciò costituiscono integralmente danno erariale.

L’importo dovuto è stato, quindi, posto a carico dei singoli convenuti, per la parte avuta da ciascuno in relazione alla partecipazione di ognuno di loro ai vari procedimenti di affidamento degli incarichi.

In particolare, con riferimento all’incarico affidato all’avv. La Torre, l’incidenza causale maggiore è ravvisata in capo al Sindaco Lucio Roberto Prencipe, il quale non solo ha adottato il decreto di nomina del professionista ma, prima ancora, ha relazionato in ordine all’adozione della delibera di Giunta, adottata ovviamente anche da lui in qualità di componente della Giunta stessa. Rilevano causalmente anche le condotte degli altri componenti la Giunta, che hanno adottato la delibera in questione, e del dirigente che ha espresso il parere favorevole di regolarità tecnica. Conclusivamente sul punto, ammontando l’esborso complessivo erogato all’avv. La Torre ad € 47.770,00, lo stesso è suddiviso dal P.M. per € 20.000,00 a carico del Sindaco Lucio Roberto Prencipe e per € 5.554,00 ciascuno a carico dei restanti componenti la Giunta Comunale (Prencipe Raffaele, D’Apolito Raffaele, Sacco Antonio e Ciccone Rosa Pia) e del dirigente che ha espresso il parere di regolarità tecnica (dott. Esposito Francesco).

Con riferimento all’incarico affidato al dott. Seppi valgono, per il P.M., le stesse considerazioni relative al riparto di responsabilità svolte con riguardo all’incarico attribuito all’avv. La Torre. In questo caso, ammontando l’esborso complessivo erogato a titolo di rimborso spese ad € 1.253,78, lo stesso è suddiviso per € 500,00 a carico del Sindaco e per € 150,75 ciascuno a carico

dei restanti componenti la Giunta Comunale e del dirigente che ha espresso il parere di regolarità tecnica.

Il difensore di Prencipe Lucio Roberto, Ciccone Rosa Pia e Prencipe Raffaele ha eccepito, in via preliminare, la nullità della citazione, in quanto in essa non sono contenute adeguate valutazioni circa le deduzioni effettuate dai medesimi in risposta all'invito a dedurre ricevuto. Nel merito, ha osservato che l'art. 90 T.U.E.L. non comporta necessariamente l'instaurazione di un rapporto di subordinazione e che ciò consente l'assunzione nell'Ufficio di Staff del Sindaco anche mediante la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, all'uopo riportando giurisprudenza della stessa Corte dei Conti. Ha ribadito, altresì, l'utilità delle prestazioni svolte dai due professionisti a favore dell'Ente, potendosi considerare anche il risparmio conseguito dall'Ente stesso rispetto a un contratto di lavoro subordinato, con l'applicazione delle condizioni economiche di cui al CCNL Comparto Enti Locali. Di qui la conclusione per l'assoluzione dei medesimi e, in via gradatamente subordinata, per l'applicazione del criterio della "compensatio lucri cum damno" nonché per l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito in via equitativa; con vittoria di spese e competenze.

A sua volta, il difensore di D'Apolito Raffaele e Sacco Antonio ha eccepito anch'esso, in via preliminare, l'inammissibilità dell'atto di citazione, innanzitutto per omessa valutazione in esso delle deduzioni svolte dai propri assistiti in seguito all'invito a dedurre ricevuto, lamentando la generica affermazione da parte del P.M. della inidoneità delle predette deduzioni a superare gli addebiti contestati, e, quindi, per omessa indicazione specifica dei mezzi di prova. La inammissibilità dell'atto di citazione è, altresì, ravvisata per



difetto del contraddittorio, a motivo della mancata citazione di ritenuti litisconsorti necessari e/o condebitori solidali nelle persone del segretario generale e dei consulenti esterni.

Nel merito, il difensore ha eccepito che i propri assistiti hanno partecipato esclusivamente alle delibere di Giunta Comunale n. 183 del 13/07/2010 e n. 239 del 05/12/2011, con le quali, in accoglimento della proposta del Sindaco, è stato istituito ed implementato l'Ufficio di Staff, sicchè essi sono del tutto estranei ai successivi afferenti atti (individuazione dei professionisti, intervenuta con decreti sindacali; formalizzazione dei contratti di staff, sottoscritti dai professionisti e dal Segretario Comunale; pagamento delle relative fatture, effettuato a seguito di apposite determinazioni dirigenziali previo visto del Sindaco sulle relazioni accompagnatorie; controllo sulle determinazioni di pagamento, comunicate al Sindaco e al Segretario Comunale).

Ciò che il difensore ha opposto in relazione ai propri assistiti, quali semplici membri della Giunta Comunale, è che:

- a) gli oneri finanziari sostenuti per i consulenti esterni sono di gran lunga inferiori al costo complessivo che il Comune avrebbe sostenuto per soggetti assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato;
- b) i propri assistiti, approvando la proposta del Sindaco riguardante l'Ufficio di Staff, hanno autorizzato esclusivamente attività proprie dello Staff e pertanto ogni attività espletata dai consulenti non poteva essere riconducibile ad attività dirigenziale sovrapposta;
- c) il Comune, ad ogni modo, ha tratto notevoli benefici dalle attività dei due consulenti, anche in termini di minori costi come precedentemente rilevato;

d) con riferimento alla sussistenza dell'elemento soggettivo nella forma in particolare della colpa grave, sia il D'Apolito sia il Sacco, per il titolo di studio posseduto nonché per l'attività lavorativa esercitata, erano del tutto privi di competenze tecniche specifiche ai fini di una affermazione di responsabilità;

e) è da sottolineare la buona fede dei due ex-assessori, nonché la mancanza di nesso eziologico proprio in considerazione degli accennati elementi di fatto relativi ai medesimi.

Conclusivamente, il difensore di D'Apolito Raffaele e Sacco Antonio chiede l'assoluzione da qualsiasi addebito formulato nei confronti dei propri assistiti; in via gradatamente subordinata, l'applicazione del criterio della "compensatio lucri cum damno" e, infine, l'esercizio da parte del Collegio del potere riduttivo del danno in via equitativa. Il tutto con favore di spese e competenze di giudizio.

Il difensore di Esposito Francesco, convenuto per la sua qualità di Responsabile del Servizio Affari Generali, ha eccepito innanzitutto che il fatto che il Comune di Mattinata non disponesse al proprio interno di adeguate professionalità trova oggettivo riscontro nella effettiva dotazione organica del Comune, gravata da rilevanti carenze di organico, che non consentivano di distogliere il personale in servizio dai compiti già ad esso assegnati.

Ha eccepito, inoltre, che l'attribuzione degli incarichi ex art. 90 T.U.E.L. debba necessariamente avvenire con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, giacchè, in buona sostanza, la citata norma lascia aperte tutte le altre tipologie compatibili con il lavoro alle dipendenze di una P.A., compresa quella di lavoro autonomo e delle forme intermedie. A sostegno di tale tesi, ha invocato giurisprudenza contabile (C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Lazio, Sent. n. 331/10; C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Veneto, Sent. n. 21/14). L'avv. La

Torre avrebbe dovuto, comunque, essere retribuito per la prestazione svolta, sicchè non è da ritenersi sussistere nesso di causalità tra la circostanza che sia stato stipulato un contratto di collaborazione senza vincolo di subordinazione e l'esistenza di un esborso sostenuto dal Comune qualificabile come "danno erariale". L'unico apporto del medesimo nel processo causativo del ravvisato danno consiste, ad avviso del difensore, esclusivamente, nella formulazione del parere di regolarità tecnica espresso in sede di adozione delle delibere di Giunta, ponendosi perciò a monte rispetto ai successivi atti posti in essere concretamente tra i professionisti incaricati e l'organo politico; aggiunge costui che, in considerazione delle prestazioni rese dai professionisti stessi, ben può applicarsi comunque il criterio della "compensatio lucri cum damno". Conclusivamente, la difesa dell'Esposito chiede l'assoluzione del proprio assistito da ogni addebito e, in via gradatamente subordinata, l'applicazione del criterio della "compensatio lucri cum damno" e, infine, l'esercizio del potere riduttivo del danno in via equitativa con vittoria di spese ed onorari.

All'odierna udienza, l'avv. Pastore, in sostituzione dell'avv. D'Ambrosio, si è riportato agli scritti difensivi depositati, rappresentando che l'art. 90 T.U.E.L. non preclude l'instaurazione di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, ribadendo per il resto le eccezioni già sollevate. L'avv. Molfetta, nell'aderire alle tesi difensive dell'avv. D'Ambrosio, ha ribadito il ruolo marginale del suo assistito nella vicenda, circoscrivendone l'apporto causale anche ai fini della quantificazione del danno, e che la carenza di personale ha reso doveroso il ricorso all'affidamento esterno dell'incarico di supporto all'organo di controllo e di indirizzo politico dell'ente. L'avv. Piemontese ha insistito per l'accoglimento delle eccezioni sollevate in rito e ha eccepito, nel

merito, che i suoi assistiti hanno partecipato solo alla deliberazione istitutiva dell'Ufficio di staff, evidenziando la mancanza di competenze tecniche specifiche a sostegno della loro buona fede e della insussistenza dell'elemento psicologico. Il Procuratore regionale controdedotto alle eccezioni preliminari, sostenendo che non ricorrono motivi di nullità dell'atto di citazione, con riferimento al rapporto che deve intercorrere tra deduzioni e atto di citazione, essendo sufficiente che il P.M. contabile dia soltanto conto nell'atto di citazione delle deduzioni difensive rese in risposta all'invito a dedurre. Con riferimento alla pretesa violazione della integrità del contraddittorio, ha eccepito l'estraneità del Segretario generale e il difetto di giurisdizione nei confronti dei professionisti. Nel merito, ha sostenuto la interpretazione dell'art. 90 T.U.E.L., siccome esposta nell'atto di citazione, insistendo sul punto che la costituzione dell'Ufficio di staff debba avvenire con contratto a tempo determinato nella forma del lavoro subordinato. Si è opposto, per ultimo, alla "compensatio lucri cum damno".

Ritenuto in

## **DIRITTO**

La domanda è parzialmente fondata nei sensi di cui appresso.

Il Collegio, in via preliminare, ritiene infondate le questioni preliminari in rito oggetto delle eccezioni sollevate dai difensori.

In particolare, con riferimento alla eccepita inammissibilità ovvero nullità dell'atto di citazione, a motivo della mancata esposizione in essa delle ragioni di rigetto delle tesi difensive illustrate nelle deduzioni formulate dai convenuti seguito dell'invito a dedurre emesso dalla Procura Regionale, il Collegio osserva che la mancata e specifica esposizione da parte del P.M. dei motivi che

lo hanno portato a disattendere o non considerare le giustificazioni addotte dai destinatari dall'invito a dedurre non vale a caducare l'atto di citazione. Certamente, le deduzioni difensive rese nella fase istruttoria non possono essere ignorate dal Pubblico Ministero, a pena di inammissibilità dell'atto di citazione, chè altrimenti il contraddittorio pre-processuale sarebbe svuotato del suo significato e verrebbe meno la funzione di garanzia dell'invito a dedurre per il "presunto responsabile", e, tuttavia, non è detto che la citazione debba contenere una puntuale motivazione circa la disattesa o la non considerazione di tali deduzioni (*ex multis*: C. Conti – SSRR – Sent. n. 7/QM/98, C. Conti – Sez. II Giurisd. Centr. App. – Sentt. nn. 22/06 e 1/08), essendo sufficiente una sintetica valutazione di esse.

In primo luogo, perché il legislatore nell'introdurre, per la prima volta, nel giudizio di responsabilità la figura dell'invito a dedurre non ha comminato espressamente la sanzione della nullità nel caso di omessa valutazione e ponderazione delle deduzioni e dei documenti depositati. Opera, invero, anche nel giudizio di responsabilità, in virtù del rinvio dinamico ex art. 26 R.D. 1038/1933 alle norme del codice di procedura civile, il c.d. principio di tassatività delle cause di nullità (cfr. art. 156 1° comma c.p.c.).

In disparte tale argomento, è comunque erroneo sostenere che l'atto di citazione debba contenere una motivazione adeguata del dissenso del P.M. dalle deduzioni fornite dal presunto responsabile, perchè ciò significherebbe operare una inammissibile trasposizione dell'invito a dedurre, che è pur sempre atto della parte pubblica, dalla fase pre-processuale a quella del giudizio, introdotto dall'atto di citazione, e confondere, oltremodo, tale atto con la sentenza, che deve – questa sì – dar conto adeguatamente, in motivazione, delle ragioni che

hanno condotto alla decisione.

L'atto di citazione può, dunque, limitarsi a dare atto dell'invio dell' *invito* e delle deduzioni fatte pervenire dal destinatario, anche in forma sintetica, riguardando la valutazione e la ponderazione delle stesse il diverso profilo del merito delle tesi difensive che appartiene alla fase decisoria. E a tale proposito è sufficiente che l'atto di citazione contenga una esauriente esposizione degli elementi di fatto e di diritto, utili a dare una risposta, anche se implicita, alle tesi difensive.

Nel caso di specie, il Requirente, nell'atto introduttivo del presente giudizio, ha espressamente rilevato che sia gli scritti difensivi rassegnati sia le audizioni svolte non sono apparsi idonei a superare i contestati addebiti per le ragioni di diritto dettagliatamente esposte nell'atto stesso e pertanto speculari alle deduzioni della difesa. Ne consegue che non può essere liquidata *sic et simpliciter* quale mera "clausola di stile" l'affermazione del P.M. relativa alla non superabilità delle contestazioni mosse nella fase preprocessuale, innescata dall'invito a dedurre

Con riguardo, poi, alla eccezione inammissibilità dell'atto di citazione per omessa indicazione degli allegati documenti quali mezzi probatori, il Collegio ritiene che, a mente dell'art. 163 c. 3 n. 5) c.p.c., la obbligatoria indicazione specifica dei mezzi di prova, dei quali la parte attrice intenda valersi, e dei documenti che offre in comunicazione sia stata soddisfatta, nel caso di specie, mediante la indicazione, nello svolgimento della parte in fatto e in diritto, degli estremi dei vari atti di gestione comunale che inequivocabilmente costituiscono richiamate prove e supporto alle tesi attoree e con il chiaro rinvio a tali atti (comunque allegati alla citazione) mediante l'espressa preliminare apposizione

dell'abbreviativo "cfr.....".

Il Collegio, in buona sostanza, ritiene di non aderire ad una interpretazione estremamente rigoristica e formalistica del disposto di cui al citato art. 163 c. 3 n. 5) c.p.c., ravvisando il rispetto del principio ivi sotteso anche qualora dal corpo dell'atto introduttivo del giudizio sia possibile chiaramente e perciò inequivocabilmente dedurre le fonti di prova comunque indicate ed allegate.

Con riferimento, infine, alla eccepita violazione della integrità del contraddittorio, in quanto tenuti estranei alla vicenda processuale il Segretario Comunale e i consulenti esterni, il Collegio osserva che ai sensi dell'art. 102 c.p.c. il litisconsorzio è necessario allorquando "*...la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti*". Ciò, come ben noto, nel senso che il giudizio su un rapporto sostanziale plurilaterale postula la necessità del litisconsorzio ogniqualvolta la pronuncia su di esso non possa essere efficace, neppure tra i partecipanti al giudizio, se non in quanto resa nei confronti di tutti i soggetti. Qualora, invece, pur in presenza di una plurisoggettività del rapporto, la pronuncia su di esso può utilmente regolare i rapporti tra alcuni di quei soggetti lasciando impregiudicata la posizione degli altri, allora il litisconsorzio non ha l'attributo della "necessarietà". Nella fattispecie, il Collegio, con particolare riguardo alle posizioni del Segretario Comunale e degli assunti professionisti esterni, ritiene che da parte del primo non vi sia stata una partecipazione attiva al procedimento, che ha originato il presente giudizio, di conferimento degli incarichi in questione; mentre i secondi sono stati meri percettori dei corrisposti emolumenti a diverso titolo e a fronte di prestazioni effettivamente rese. Ne deriva che correttamente, ad avviso del Collegio, la Procura Regionale non ha citato i predetti soggetti, non potendosi ravvisare un

litisconsorzio necessario in relazione alle posizioni dei medesimi.

Nel merito, il punto cruciale è valutare la legittimità dell'assunzione di collaboratori esterni presso i costituiti Uffici di Staff degli organi di direzione politica dell'Ente Locale (nella fattispecie: del Sindaco) mediante la stipulazione di contratti a termine, ma di tipologia differente da quella propria del "rapporto di lavoro subordinato".

A tale riguardo, in particolare, il problema che si pone è se il comma 2 dell'art. 90 T.U.E.L. (*"Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali"*) sia in rapporto di specificazione rispetto al comma 1 del citato articolo oppure se sia ulteriore rispetto allo stesso. In altre parole, occorre stabilire se, ferma restando la stipulazione di contratti comunque "a termine", questi debbano necessariamente rivestire la forma del "rapporto di lavoro subordinato" oppure possano rivestire qualsiasi altra tipologia (es.: lavoro autonomo ovvero forme intermedie tra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo, quali le "collaborazioni coordinate e continuative").

Che il comma 2 dell'art. 90 costituisca una specificazione del comma 1 dello stesso articolo si evince, ad avviso del Collegio, proprio dalle considerazioni sopra svolte in ordine alla natura "dotazionale" degli incarichi di cui all'art. 90 (con tutte le pertinenti implicazioni contabilistiche) rispetto alla natura "extradotazionale" degli incarichi conferiti invece ai sensi dell'art. 110: il fatto che il personale degli uffici di staff rientra nell'ambito della dotazione organica dell'ente comporta che l'unico rapporto configurabile è quello di lavoro subordinato (cfr. C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Toscana – Sent. n. 622/04). In buona sostanza, è condivisibile l'orientamento secondo il quale *"l'assunzione*



*dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici cd. di staff degli EE.LL. debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali” (C. Conti – Sez. Contr. Reg. Lombardia – Deliberazione n. 1118/09); ciò anche, come questa stessa Sezione ha avuto modo di rimarcare, per escludere che “si possa far luogo all’assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l’entità della retribuzione”(C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Puglia – Sent. n. 241/07). L’art. 90, peraltro, trattandosi di norma di legge statale, non è suscettibile di essere derogato dai regolamenti comunali sull’ordinamento degli uffici e dei servizi e pertanto costituisce una chiara norma imperativa posta a tutela del lavoratore, al quale viene garantito un trattamento economico equivalente a quello disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale del personale degli enti locali (in questo senso: C. Conti – Sez. Reg. Contr. – Deliberazione n. 395/10).*

Ciò detto, il Collegio, premesso che *“l’incarico ex art. 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell’ente. Se così il Legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell’autorità politica” (C. Conti – Sez. I Giurisd. Centr. App. – Sent. n. 785/2012/A), osserva che la giurisprudenza contabile ha avuto modo in più occasioni di evidenziare la differenza tra le figure di cui all’art. 90 T.U.E.L. e quelle ex art. 110 T.U.E.L.: in particolare, è stato correttamente rilevato che le prime costituiscono “ipotesi dotazionali” e le seconde “ipotesi*

extradotazionali” (cfr. C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Toscana – Sent. n. 622/04).

A dire, come si è già pronunciata questa Sezione stessa, che l’art. 90 T.U.E.L., giova ribadirlo, *“costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di “direzione politica” di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto “esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo” di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell’apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell’ambito di un rapporto instaurato in base all’intuitu personae. A tale diversa ratio corrisponde la diversa disciplina legislativa, che si estrinseca, segnatamente, nella sostanziale assenza di predeterminazione legislativa dei requisiti professionali degli “staffisti” ex art. 90 T.U.E.L., trattandosi per l’appunto di incarichi che, in quanto volti a supportare l’esercizio delle funzioni politiche, sono conferiti fiduciariamente, e nella sostanziale rimessione della disciplina di tali uffici all’autonomia regolamentare (e dunque alle scelte politiche) del singolo Ente. Ciò a differenza degli incarichi ex art. 110 che, in quanto volti ad ampliare le risorse a disposizione dell’apparato al di fuori della dotazione organica, sono soggetti agli stringenti limiti di legge...sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo...”* (C. Conti – Sez. Giurisd. Reg. Puglia – Sent. n. 208/13).

Con riguardo al giudizio in esame, valutata l’attività svolta dall’avv. la Torre, il Collegio condivide l’assunto del P.M. secondo il quale è innegabile che, in base alle relazioni presentate dallo stesso avv. la Torre, ai fini del pagamento delle proprie prestazioni svolte, il medesimo professionista abbia in realtà

svolto funzioni dirigenziali proprie di un Capo Settore Urbanistica ed Edilizia sia operativamente sia gestionalmente.

Il che configura una chiara violazione della natura e della portata degli incarichi conferiti ai sensi del richiamato art. 90, alla luce dei principi giurisprudenziali sopra indicati e riportati.

Con riferimento, invece, all'altro incarico conferito al dott. Seppi il Collegio ritiene che l'attività svolta dal medesimo non costituisca una sovrapposizione a competenze gestionali amministrative in considerazione proprio della finalità assunzionale: la realizzazione di una ottimale comunicazione istituzionale nonché una appropriata organizzazione di eventi a carattere promozionale del Comune e degli interessi turistici di questo.

Tutto ciò posto, il Collegio osserva che i due collaboratori esterni, in quanto inquadrati nell'Ufficio di Staff del Sindaco, avrebbero dovuto essere reclutati "a termine" (come in effetti è stato) ma con contratto di lavoro subordinato: il che non è avvenuto, potendosi qualificare i contratti realmente stipulati come "collaborazioni continuative e coordinate".

Illecitamente, quindi, i contratti stipulati dal Comune di Mattinata con l'avv. La Torre e con il dott. Seppi non hanno instaurato un "rapporto di lavoro subordinato" come invece sarebbe stato obbligatorio a mente dell'art. 90 comma 2 T.U.E.L.

In tal modo, ad avviso del Collegio, si è verificato uno sviamento dal canone della legalità al cui rispetto i pubblici amministratori sono sempre tenuti nello svolgimento delle proprie funzioni in ragione del fatto che comunque il principio di legalità costituisce un fondamentale interesse della collettività inteso come corretto utilizzo delle risorse anche sotto il profilo dei criteri dettati

ed imposti dal Legislatore cui siano sottesi valori meritevoli di tutela.

I contratti “de quibus” risultano stipulati in ottemperanza ai decreti sindacali nn. 7942 del 16/07/2010 (recante individuazione dell'avv. La Torre per conferimento di incarico di staff) e 2318 del 07/03/2012 (recante individuazione del dott. Seppi per conferimento di incarico di staff) emanati a seguito rispettivamente della delibera di Giunta n. 183 del 13/07/2010 e della delibera di Giunta n. 239 del 05/12/2011, entrambe adottate previa relazione e proposta del Sindaco e assunte previo parere di regolarità tecnica formulato dal dott. Francesco Esposito nella sua qualità di Responsabile del Settore interessato.

Il Collegio ravvisa, pertanto, una sussistente corresponsabilità, nella causazione dell'illecito contestato, del Sindaco Lucio, dei quattro Assessori componenti la Giunta Comunale (le delibere risultano approvate all'unanimità), nonché del Responsabile che ha espresso il parere di regolarità tecnica, come sopra generalizzati..

Con particolare riferimento alla posizione del Sindaco e dei membri della Giunta, il Collegio osserva quanto segue.

L'art. 1 comma 1-ter della L. n. 20/94, modificato dal D.L. n. 543/96 convertito nella L. n. 639/96, stabilisce che *“nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole”*.

Dalle delibere di Giunta n. 183/10 e n. 239/11 risulta che gli incarichi in questione sono stati decisi all'unanimità da tutti i componenti della Giunta. In proposito, nella individuazione delle responsabilità degli appartenenti ad organi collegiali assumono rilievo combinato i principi della personalità e quello della

parziarietà. Quest'ultimo ha superato il precedente principio di solidarietà, sicchè la volontà dei singoli membri di un organo collegiale -nella fattispecie: Giunta Comunale-, pur fondendosi in una volontà comune verso l'esterno, mantiene ora la sua autonoma rilevanza ai fini della responsabilità individuale (cfr.: C. Conti – SSRR – Sent. n. 15/QM/99) e, pertanto, ciascun membro risponde a titolo personale ed individuale.

L'individuazione del preciso contributo recato dal singolo componente in seno all'organo collegiale ai fini dell'assunzione delle deliberazioni lesive di norme giuridiche e comunque illecite consente di ripartire la responsabilità (*id est*: danno) in ragione della maggiore partecipazione alla causazione del danno.

Nel caso di specie, è indubbio che la condotta serbata dal Sindaco sia stata assolutamente propulsiva e determinante ai fini dell'adozione delle delibere di Giunta, oltre a considerare la successiva e consequenziale adozione dei decreti sindacali preliminari alla stipula dei contratti con l'avv. La Torre e il dott. Seppi.

Appare al Collegio, pertanto, che proprio in applicazione dei summenzionati criteri della personalità e della parziarietà debba essere attribuita al Sindaco una ben maggiore responsabilità rispetto agli altri componenti la Giunta, da ritenersi compartecipi dell'illecito.

Circa la sussistenza dell'elemento soggettivo nella specie della *colpa grave*, il Collegio, in ossequio al criterio della "colpa in concreto", ritiene che per ravvisare la gravità il giudizio di riprovevolezza debba basarsi su un *quid pluris* rispetto ai parametri di diligenza posti dagli artt. 1176 c.c. e 43 c.p.

Nel caso che ci occupa è indiscutibile che il Sindaco e la Giunta abbiano posto in essere atti rientranti esclusivamente nelle proprie competenze. Ne deriva che

sarebbe bastata una *diligentia minima* nell'esame preliminare degli atti da adottare circa la ravvisabile legittimità e liceità degli stessi; esame che comunque non poteva prescindere dalla constatazione del noto orientamento giurisprudenziale in materia assunto da questa stessa Sezione Regionale della Corte dei Conti e che si è avuto modo di riportare sopra.

L'inesperienza amministrativa, nonché il possesso di titoli di studio estranei alla gestione amministrativa non possono rilevare ai fini dell'esenzione da responsabilità allorchè si verta in tema di atti gestionali adottati autonomamente dagli organi politici e rientranti, per l'appunto, nelle scelte discrezionali riconosciute dalla legge ad essi. In altri termini, non può essere affermata una irresponsabilità *tout court* dei soggetti politici, i quali sono comunque tenuti, nell'esercizio delle proprie specifiche ed esclusive competenze, a ben documentarsi, in fase istruttoria, sulla legittimità-liceità del proprio operato.

Con riferimento alla posizione del Responsabile del settore competente dott. Francesco Esposito è opportuno richiamare il dettato normativo ex art. 49 T.U.E.L., a mente del quale: " *1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato.....3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi*".

Il parere di regolarità tecnica rileva sotto il profilo del corretto svolgimento dell'istruttoria e dell'idoneità dell'atto a raggiungere gli obiettivi dell'azione amministrativa dell'ente.

Il Collegio ritiene, pertanto, che vada affermata anche la responsabilità del dott. Esposito, nella sua predetta qualità, a fronte di una macroscopica negligenza

nell'espletamento dell'istruttoria e per i motivi sopra richiamati con riferimento alle posizioni del Sindaco e dei componenti la Giunta.

E' appena il caso di rilevare "*incidenter tantum*" che un "parere" di regolarità tecnica reso dal competente Responsabile non esime gli organi politici, in considerazione della delicatezza degli atti gestionali da assumere direttamente e in via esclusiva, da ulteriori accertamenti "*in subiecta materia*", trattandosi per l'appunto di un mero parere al quale tuttavia è pure attribuita una certa rilevanza, stante il disposto del comma 3 del citato art. 49 T.U.E.L.

Circa il danno risarcibile, il Collegio condivide solo parzialmente l'individuazione di esso come effettuata dal P.M. Difatti, non può non tenersi conto del fatto che, comunque, sia l'avv. La Torre sia il dott. Seppi hanno svolto effettivamente i propri incarichi così come stabiliti contrattualmente, trovando applicazione l'art. 1, comma 1-*bis*, L. 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dalla L. n. 639/1996, che ha risolto un antico contrasto interpretativo presente nella giurisprudenza contabile ( cfr. SS.RR., 18 dicembre 1996, n.80 ) Peraltro, appare equo al Collegio non ravvisare un danno risarcibile con riferimento all'incarico conferito al dott. Seppi, considerato che al medesimo sono stati corrisposti importi solo a titolo di rimborso spese, in quanto tali realmente doverosi.

Corrisponde, pertanto, a criterio di giustizia, che il danno risarcibile sia individuato solo con riguardo all'incarico conferito all'avv. La Torre. A tale proposito, e per il motivo sopra accennato, il Collegio ritiene di dover rideterminare gli importi indicati in citazione dal P.M., nella misura equitativa del 30% di essi, ripartiti tra ciascun convenuto nella proporzione in citazione stessa rappresentata. E' da ritenersi corretta, infatti, l'impostazione formulata

dal Requirente cui è sottesa una maggiore responsabilità del Sindaco nella causazione dell'illecito per le ragioni già illustrate e una corresponsabilità in misura eguale tra tutti gli altri convenuti (membri della Giunta e Responsabile del settore interessato).

La quantificazione del danno segue, pertanto, i predetti criteri. In particolare, tenuto conto che l'esborso sostenuto dal Comune di Mattinata per l'incarico conferito all'avv. La Torre ammonta ad € 47.770, il complessivo danno ascrivibile, rideterminato nella misura del 30% come sopra, è quantificato in € 14.331,00 ed è così suddiviso: € 6.000,00 a carico del Sindaco Prencipe Lucio Roberto e € 1.666,20 a carico di ciascuno dei Sigg.ri Prencipe Raffaele, D'Apolito Raffaele, Sacco Antonio, Ciccone Rosa Pia, Esposito Francesco; oltre interessi legali dalla data della domanda

Alla soccombenza in giudizio segue la condanna dei convenuti al pagamento delle spese di giustizia, che si liquidano nel dispositivo.

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

la Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, definitivamente pronunciando e in parziale accoglimento della domanda del Procuratore Regionale

#### **CONDANNA**

- a) il Sig. **PRENCIPE Lucio Roberto**, come sopra generalizzato, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **6.000,00** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- b) il Sig. **PRENCIPE Raffaele**, come sopra generalizzato, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **1.666,20** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;



- c) la Sig.ra **CICCONE Rosa Pia**, come sopra generalizzata, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **1.666,20** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- d) il Sig. **D'APOLITO Raffaele**, come sopra generalizzato, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **1.666,20** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- e) Il Sig. **SACCO Antonio**, come sopra generalizzato, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **1.666,20** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- f) Il Sig. **ESPOSITO Francesco**, come sopra generalizzato, al pagamento – in favore del Comune di Mattinata (Fg) – della somma di € **1.666,20** oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;

oltre al pagamento pro quota delle spese di giustizia, liquidate sino al deposito della presente sentenza in Euro 1.420,28 (millequattrocentoventi/28)

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio dell'otto ottobre duemilaquattordici.

**IL GIUDICE ESTENSORE**

F.to (Vittorio Raeli)

**IL PRESIDENTE**

F.to (Francesco Lorusso)

Depositata in Segreteria il 10 FEB. 2015

Il Funzionario

F.to (dr.ssa Concetta MONTAGNA)

