



SENT. 76.2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Canale Presidente

dott.ssa Giuseppa Maneggio Consigliere rel.

dott.ssa Cristiana Rondoni Consigliere

dott.ssa Patrizia Ferrari Consigliere

dott. Giovanni Comite Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 53860 proposto dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto contro XXXXXXXXXX rapp.to e difeso dagli avv.ti Cesare Janna e Federica Scafarelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultima in Roma, via G. Borsi n. 4

AVVERSO

la sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto n. 82/2018 depositata l'8 giugno 2018;

Visti gli atti di appello e tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 26 febbraio 2020, con l'assistenza del segretario Gerarda Calabrese, il relatore, dr.ssa

Giuseppa Maneggio, il Vice Procuratore Generale, dott.ssa Maria

Nicoletta Quarato, per la Procura appellante, e l'avv. Federica

Scafarelli, per la parte appellata;

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza appellata, la Sezione territoriale ha respinto la domanda attorea con la quale era stata chiesta la condanna di

██████████, all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di

██████████ per avere questi proceduto al conferimento di alcuni

incarichi facendo ricorso all'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000, ma

in violazione di tale norma, non trattandosi di affidamenti alle

condizioni e per gli scopi in essa previsti.

La Procura, nel proprio atto di citazione, aveva prospettato che

i compiti assegnati nei decreti del Sindaco nulla avevano a che

vedere con le funzioni di indirizzo e di controllo pretesi dalle

norme. Deduzione confermata dalla circostanza che alcun

ufficio per lo svolgimento di dette funzioni, anch'esso

normativamente previsto, era mai stato costituito.

E, pertanto, aveva ritenuto la condotta causativa del pregiudizio

gravemente colposa, trattandosi della violazione di norme

prescrittive delle condizioni alle quali potevano essere conferiti

gli incarichi in questione del tutto chiari.

Da tutto ciò ne derivava che agli assunti non poteva essere

riconosciuto l'emolumento unico, comprensivo del lavoro

straordinario, produttività collettiva e qualità della

prestazione, previsto, appunto, dal comma 3 dell'art. 90 Tuel e comma 3 dell'art. 9 bis del Regolamento comunale.

Come detto, la Sezione territoriale ha respinto la pretesa attorea per carenza dell'elemento soggettivo non riscontrabile in capo al convenuto, *“trattandosi di un adempimento organizzativo di competenza di un altro Organo politico”* (pag. 30 sent. 82/2018).

Con atto ritualmente notificato la Procura regionale ha proposto appello avverso la predetta sentenza lamentandone l'erroneità innanzitutto in ordine all'affermazione relativa alla competenza della Giunta di istituire gli Uffici ex art. 90 del TUEL. Ha osservato, in proposito, che trattandosi di ufficio alle dirette dipendenze del Sindaco, era del tutto conseguenziale che fosse il diretto interessato a dare disposizioni e decidere l'avvio della struttura e l'organizzazione, dopo averne determinato compiti e attribuzioni. Essendo stata del Sindaco e solo di esso l'iniziativa di assumere i soggetti ai sensi del detto articolo 90 del TUEL, era su di lui che incombeva l'onere per l'organizzazione dell'ufficio a nulla rilevando una responsabilità del Dirigente (come, invece, affermato nella sentenza de qua).

Altra contestazione attiene alla qualificazione del contenuto degli incarichi. Ed invero, osserva la Procura appellante, i compiti di addetto alla Segreteria del Sindaco e di Cerimoniere e quello di Portavoce del Sindaco, non potevano qualificarsi quali incarichi di indirizzo e controllo così come intesi dall'art.

90 del TUEL.

Da qui la gravità della colpa dello [REDACTED] il quale ha disatteso le norme prescrittive delle condizioni alle quali potevano essere conferiti gli incarichi in questione.

La Sezione, inoltre, non si sarebbe pronunciata su altri profili di illegittimità dei decreti di assunzione.

La contestazione era in ragione del fatto che sia l'art. 90 TUEL che l'art. 9 bis del Regolamento comunale dovevano essere interpretati nel senso che la possibilità di collocazione in aspettativa senza assegni del personale assunto con contratto a tempo determinato riguardava i dipendenti di una pubblica amministrazione diversa da quella che ne disponeva l'assunzione temporanea presso l'ufficio di diretta collaborazione. Inoltre, la possibilità di corresponsione dell'emolumento sostitutivo riguardava soltanto il personale assunto dall'esterno con contratto a tempo determinato, così come previsto dal comma 3 del predetto articolo 90. Anche da tale violazione era derivato un pregiudizio economico correlato all'indennità aggiuntiva riconosciuta, ignorata, tuttavia, dalla Sezione territoriale.

Conclusivamente, ha chiesto la riforma della sentenza n. 82/2018 della Sezione giurisdizionale per il Veneto e la condanna del convenuto al risarcimento in favore del Comune di [REDACTED] della somma di € 40.341,00 richiesto in citazione.

Si è ritualmente costituito il convenuto appellato che ha

innanzitutto ripercorso tutti i fatti dai causa.

Ha poi ampiamente illustrato l'infondatezza della tesi della Procura evidenziando comunque l'erronea convinzione manifestata dal PM che i soggetti assunti alle dirette dipendenze del Sindaco fossero destinati a svolgere essi stessi funzioni di indirizzo politico e di controllo quando era assolutamente chiaro che gli stessi dovessero svolgere attività di supporto.

Circa gli ulteriori argomenti di illegittimità per il collocamento in aspettativa di uno dei due dipendenti e per la supposta inconfigurabilità dell'emolumento sostitutivo la difesa dell'appellato ha richiamato quanto già dedotto in primo grado laddove si era evidenziata la precisa ed espressa previsione del regolamento comunale di organizzazione che prevedeva l'emolumento sostitutivo.

Ancora, in ordine all'esclusione dell'elemento psicologico della colpa grave, ha richiamato sia la concorrente responsabilità del dirigente sia il sicuro affidamento creato dalla stessa Procura in relazione allo scritto anonimo pervenuto alla stessa Procura nel 2006. Procura che nessun rilievo aveva svolto a seguito delle richieste istruttorie dopo il ricevimento degli atti nel 2008.

Conclusivamente, ha chiesto, in via principale il rigetto dell'appello. In via subordinata la riduzione della quota di responsabilità per la concorrente responsabilità del dirigente, fermo, comunque, l'attribuzione allo stesso della responsabilità esclusiva.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2020 il rappresentante della Procura appellante ha diffusamente esposto quanto già evidenziato ed argomentato in atti concludendo per l'accoglimento dell'appello.

La difesa di parte appellata ha richiamato i vari passaggi della sentenza appellata chiedendone la conferma.

La causa è stata, pertanto, trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

La fattispecie all'esame concerne una ipotesi di responsabilità amministrativo contabile per il danno subito dal Comune di [REDACTED] e riconducibile alla condotta del sindaco pro tempore del medesimo comune per avere esso riconosciuto l'emolumento unico, comprensivo del lavoro straordinario, produttività collettiva e qualità della prestazione, previsto dal comma 3 dell'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 e comma 3 dell'art. 9 bis del regolamento di organizzazione in favore dei signori [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], in mancanza dei presupposti.

Ai fini di una completa disamina della fattispecie si richiama l'art. 90 del TUEL nella formulazione vigente all'epoca dei fatti:

1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo

loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'Ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.

3. Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale”.

L'art. 9 bis del Regolamento degli Uffici e servizi del Comune di ██████ così dispone:

“Possono inoltre essere attivati, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge, uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco o degli Assessori costituiti da dipendenti dell'Ente ovvero, purché l'Ente non abbia dichiarato il dissesto e non versi nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art.45 del d.lgs. 504/92 e successive modificazioni, da collaboratori assunti con contratto individuale di lavoro a tempo determinato con durata non superiore al mandato elettivo del Sindaco o del mandato degli Assessori, i quali, se dipendenti da

una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

Il personale è scelto, dato il carattere fiduciario dell'incarico, direttamente dal Sindaco con proprio provvedimento anche qualora la richiesta provenga dall'Assessore interessato, corredata da una breve valutazione tecnica del curriculum del soggetto effettuata dal Settore Risorse Umane, fermi i requisiti richiesti dal CCNL.

Il salario accessorio del personale assunto a tempo determinato viene erogato di norma con le modalità e previsioni fissate per i dipendenti a tempo indeterminato appartenenti alla stessa categoria di inquadramento. Dette somme non gravano sul fondo annuo "risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività". Nel caso degli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco il trattamento economico accessorio può altresì essere sostituito da un unico emolumento, da fissarsi con provvedimento del Sindaco, erogato con cadenza mensile; la misura annua è pari all'importo medio erogato, nell'anno precedente alla stipula del contratto individuale, al personale con analoga posizione di lavoro, con la possibilità di un incremento da quantificarsi sulla base della qualità della prestazione individuale, della professionalità richiesta per lo svolgimento dell'incarico e del merito".

Alla luce della suddetta normativa appare necessario differenziare la posizione dei due dipendenti.

Il signor ██████████ era stato assunto a tempo indeterminato dal comune di ██████████ con contratto del 13.07.2000 e assegnato al settore Gabinetto del Sindaco con mansioni relative al Cerimoniale.

Con successivi decreti sindacali si disponeva di assumere il predetto, a tempo determinato, con l'incarico di coordinatore della segreteria del sindaco e cerimoniere, ai sensi dell'art. 9 bis del Regolamento di Organizzazione ed ordinamento della dirigenza, con collocamento in aspettativa secondo quanto previsto dal comma 1 art. 90 del T.U. n. 267.

Per tali incarichi ha percepito l'emolumento sostitutivo delle voci accessorie previste dal comma 3 dell'art. 90 del TUEL.

Orbene, da una attenta lettura dell'art. 90 del TUEL e dell'art. 9 bis del regolamento comunale, si evince chiaramente che l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato riguardava solo il personale esterno.

Era, altresì, chiaro, che il riferimento delle citate norme alla possibilità di collocazione in aspettativa senza assegni del personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato era da riferire ai dipendenti di una pubblica amministrazione diversa da quella che ne dispone l'assunzione temporanea presso l'Ufficio di diretta

collaborazione.

Da tutto ciò ne deriva che, come correttamente osservato dalla stessa Procura, anche volendo procedere ad una collocazione ex art. 90 del TUEL, non poteva che continuarsi nell'ambito del rapporto in corso, essendo il sig. ██████████ già dipendente del comune di ██████████. Con la conseguenza che lo stesso non poteva essere collocato in aspettativa senza assegni per essere poi riassunto presso lo staff del sindaco con contratto a tempo determinato.

E, pertanto, l'emolumento sostitutivo delle voci di retribuzioni accessorie previsto soltanto per il personale assunto dall'esterno con contratto di lavoro a tempo determinato è stata concesso al sig. ██████████ *sine titulo*. Le somme a tale titolo erogate costituiscono, pertanto, un danno ingiusto per il Comune.

Diversa, ad avviso, di questo Collegio la posizione del sig. ██████████ al quale è stato conferito l'incarico di "Portavoce del Sindaco" a seguito di contratto di collaborazione approvato *rectius* conferito con decreto n. 5 del 01.03.2011.

Trattasi, infatti, di soggetto assunto dall'esterno con contratto di lavoro a tempo determinato.

Pertanto, in ipotesi, pur con i limiti e con una interpretazione estensiva dell'art. 90 predetto (visto che comunque l'ufficio di staff non era stato costituito) lo stesso aveva diritto all'emolumento sostitutivo delle voci di retribuzioni accessorie

di cui al comma 3.

Con la conseguenza che la richiesta risarcitoria della Procura territoriale relativa ai compensi percepiti dal ████████ deve essere respinta.

Quanto alla posizione dell'altro dipendente, sig. ██████████ il danno erariale è derivato direttamente dalla condotta del Sindaco che con i decreti a sua firma ha conferito allo stesso l'incarico di Coordinatore della Segreteria del Sindaco e Cerimoniere ex art. 90 TUEL in assenza dei presupposti attribuendogli l'emolumento unico di cui al comma 3 del predetto art. 90.

Trattandosi di atto assunto direttamente ed autonomamente dallo ████████ di sua esclusiva iniziativa e nell'esercizio delle sue funzioni e prerogative di sindaco ex art. 90 TUEL, mancano i presupposti per l'applicazione della "esimente politica" di cui all'art. 1, comma 1-ter, legge 20/94, non venendo in rilievo "atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi" che siano stati solo "approvati" dall'organo politico così come invece ritenuto dal Collegio di primo grado.

La condotta causativa del pregiudizio è da ritenere gravemente colposa, trattandosi della violazione di norme prescrittive delle condizioni alle quali potevano essere conferiti gli incarichi in questione del tutto chiare.

Né assume alcun rilievo dirimente - come affermato dalla Sezione territoriale - che "gli atti di incarico contestati al

Sindaco siano stati trasmessi al Segretario e ai Dirigenti del Comune.....”.

In realtà, il Sindaco avrebbe potuto e dovuto previamente richiedere ed acquisire il parere degli uffici e/o dei dirigenti a ciò preposti, onde verificare la congruenza degli importi dovuti invece che procedere all’attribuzione dell’emolumento unico, in assenza - come detto - dei presupposti previsti e dalla legge e dal regolamento comunale.

Alla luce di quanto esposto va, pertanto, affermata la responsabilità del Sindaco per avere esso attribuito l’emolumento unico di cui al comma 3 dell’art. 90 del TUEL al sig. ██████████ in assenza dei suoi presupposti.

In ordine al quantum, ritiene il Collegio che lo stesso debba essere stabilito nella misura di quanto riconosciuto allo stesso con l’emolumento unico per il periodo 2012/2013 e pari a euro 28.000,00 circa.

Tuttavia, in ragione del concreto contesto in cui si è svolta la fattispecie in esame e del fatto che non vi sia stata una distrazione delle somme a vantaggio personale egoistico, ma soltanto una inattenta gestione delle medesime, ed in ragione, altresì, dei vantaggi comunque conseguiti - tenuto conto dei compensi accessori che l’Amministrazione avrebbe dovuto corrispondere al dipendente, il Collegio ritiene di potere far uso del potere riduttivo dell’addebito, e di determinare, quindi, in concreto nella cifra di euro 15.000,00, più accessori, l’importo

del danno erariale al risarcimento del quale condannare il sig.

██████████

Per quanto precede, definitivamente pronunciando il Collegio, accoglie parzialmente l'appello del Procuratore regionale e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata condanna il sig.

██████████ al risarcimento in favore del comune di ██████████ della somma di euro 15.000,00 più accessori.

Ogni altra domanda o eccezione deve ritenersi assorbita.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Terza Centrale d'appello, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie parzialmente l'appello del Procuratore regionale e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, condanna il sig. ██████████ al risarcimento in favore del comune di ██████████ della somma di € 15.000,00 (euro quindicimila/00) più accessori.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di euro (Centosessanta/00) (160,00)

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio 26 febbraio 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 21.04.2020

Il Dirigente

f.to digitalmente