



REPUBBLICA ITALIANA

99/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere
Fernanda FRAIOLI	Consigliere
Antonietta BUSSI	Consigliere relatore
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **54988** del registro di segreteria, proposto da

(omissis)

rappresentato e difeso dal Prof. avv. Massimo Occhiena,
dall'avv. Roberto Cota (pec avvrobotocota@pec.ordineavvocatinovara.it) e
dall'avv. Andrea Sticchi Damiani (sticchidamiani.andrea@ordavvle.legalmail.it),
con domicilio eletto come da procura in atti e indicazione per le comunicazioni e notificazioni della pec: massimo.occhiena@pec.occhiena.it;

contro

Procura Generale della Corte dei conti; Procura regionale della Corte dei conti

presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata;

nei confronti di

- (omissis) , rappresentati e difesi, nel

giudizio di primo grado, dagli avvocati Gerardo Pedota e Sebastiano Flora; -

(omissis) , rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dagli

avvocati Gerardo Pedota e Sebastiano Flora;

avverso

la sentenza n. 21/2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata, emessa il 20 maggio 2019.

Visto l'atto d'appello;

esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 12 gennaio 2021, con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta Colonnello, il relatore Consigliere Antonietta Bussi, l'avv. Roberto Cota per l'appellante, nonché il V.P.G. Alessandra Pomponio per la Procura Generale.

FATTO

Con atto del 2 settembre 2019, Vincenzo Baldassarre ha impugnato la sentenza n. 21 del 20 maggio 2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata, che lo ha condannato al pagamento della somma di euro 14.808,70 in favore del Comune di San Chirico Nuovo, chiedendone, in via principale, l'annullamento e, in via subordinata, la parziale riforma anche in applicazione della *compensatio lucri cum damno* ovvero, ancora, della riduzione dell'addebito (art. 52 R.D. n. 1214 del 1934).

La Procura regionale aveva citato l'odierno appellante, al tempo Sindaco dell'Ente, in concorso con i componenti della Giunta comunale - non appellanti -

per aver prodotto un danno erariale in corrispondenza degli incarichi conferiti negli anni dal 2012 al 2014 al Dott. (omissis) , Dirigente in servizio presso un organismo territoriale costituito tra più Comuni, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.).

Nello specifico, era stato imputato agli Amministratori di avere con grave negligenza causato, seppure in misura diversa, un nocumento patrimoniale determinato dalla spesa, ritenuta irragionevole e ingiustificata, pari a euro 62.959,79, per il pagamento di emolumenti stipendiali e di rimborsi per missioni al predetto funzionario, assumendo che le relative attività fossero state attribuite in assenza di reali emergenze organizzative, oltre che in violazione di norme di legge e regolamentari.

Nelle ricostruzioni del Requirente era stato evidenziato che, con più deliberazioni adottate dalla Giunta comunale nell'anno 2012, era stata rivista la struttura dell'Ente e istituito, in aggiunta alle tre Aree preesistenti (Amministrativa, Finanziaria e Tecnica), un nuovo Settore di "Coordinamento intersettoriale", al quale era stato preposto il Dott. (omissis) , investito, altresì, delle funzioni di Vice segretario comunale, per far fronte a prospettate disfunzioni provocate dalle ripetute assenze del titolare per motivi di salute. Le competenze di tale articolazione erano state reputate sovrapponibili a quelle proprie degli Uffici confermati, tenuto anche conto di quanto rilevato in sede di deliberazione G.C. n. 23 del 03.03.2015, con la quale l'assetto organizzativo era stato riportato allo schema originario, rimanendo vigente per il solo periodo coincidente con gli incarichi in contestazione.

I convenuti, tutti costituiti in primo grado, nel sostenere la piena legittimità del proprio operato, sulla base delle stesse disposizioni invocate dalla Procura attrice

– in particolare sottolineando la valenza derogatoria dell’art. 1, comma 557, della L. 311 del 2004 - hanno negato la sussistenza di qualunque danno a carico del Comune, in quanto le prestazioni lavorative rese e documentate dal Dirigente sarebbero state retribuite persino in misura inferiore rispetto a soluzioni alternative adottabili, giusta quanto disposto dall’art. 1, comma 1 bis, della L. n. 20 del 1994.

Con la decisione appellata è stata dichiarata la prescrizione per le somme erogate nel corso del 2012 e riconosciuta la responsabilità prevalente dell’appellante – rispetto agli altri convenuti, di cui uno assolto – per la sostanziale inutilità dei compiti e delle mansioni oggetto di conferimento. Il Settore di “Coordinamento intersettoriale” è stato ritenuto sovradimensionato a fronte della consistenza demografica dell’Ente, oltre che affidatario di funzioni che avrebbero potuto essere assolte dagli uffici preesistenti, *a fortiori* dopo la copertura della dotazione organica con l’assunzione di due Istruttori direttivi a far data dall’1.12.2012. Ciò avrebbe reso palesemente irragionevole, a seguito di adeguata “istruzione professionale” del personale neoassunto, il mantenimento, per l’anno 2014, del rapporto retribuito con il Dirigente, con conseguente disutilità della spesa correlata ai relativi compensi.

Con l’appello indicato in epigrafe, l’interessato ha svolto i seguenti motivi di gravame:

- erroneità della decisione sia per quanto riguarda la vicenda della nomina di Vice segretario comunale, sia per quanto attiene all’istituzione del I Settore e all’assegnazione dello stesso al Dirigente, in quanto ricorrevano le ragioni che legittimavano tali operazioni, alla luce della documentazione comprovante lo stato di difficoltà della Segreteria comunale non solo per il 2012 e 2013, come riconosciuto in primo grado, ma anche per il 2014;

- erroneità in ordine alla sussistenza dell'elemento psicologico, giacché nessuno standard di diligenza sarebbe stato violato;

- ancora, erroneità per violazione dell'art. 1, comma 1 bis, della Legge 20 del 1994 e mancata applicazione della *compensatio lucri cum damno*, alla luce dei vantaggi comunque conseguiti dall'Ente per le attività svolte dal professionista e i risparmi realizzati rispetto ad altre opzioni, nonché per omesso esercizio del potere riduttivo;

- infine, erroneità con riguardo all'identificazione dell'apporto causale, poiché sarebbe irragionevole l'operata attribuzione di una responsabilità così elevata al Sindaco in confronto ad altre posizioni.

In conclusione, ha richiamato tutte le eccezioni proposte in primo grado.

La Procura generale si è costituita con atto del 22 dicembre 2020, chiedendo il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della decisione. Nel contrastare le pretese avversarie ha replicato:

- l'affidamento del ruolo di Vicesegretario al Dirigente esterno, oltre a essere antieconomico, almeno per quanto attiene al 2014, è stato effettuato in violazione delle disposizioni legislative, statutarie e regolamentari che governano la materia;

- considerazioni simili devono essere rivolte all'attribuzione al medesimo soggetto della posizione di responsabile del neoistituito Settore di coordinamento, dopo che erano stati assunti due funzionari vincitori di concorso aventi i titoli per esercitare le relative attività;

- nel ribadire la condotta gravemente colposa assunta dall'appellante, per inosservanza delle fondamentali regole richiamate, è stato escluso, sul piano del danno, che, nella fattispecie, possa aver luogo la *compensatio lucri cum damno*, non ravvisandosi i caratteri, posto che l'illiceità del conferimento è derivata da una

situazione di idoneità del personale reclutato a svolgere i compiti istituzionali, con conseguente inutilità della spesa. Tanto più che le mansioni oggetto dell'avversato incarico di Vice segretario sono state marginali e gli atti adottati quale responsabile del Settore sono stati esigui, come prevedibile anche per le contenute dimensioni dell'Ente;

- sulla riduzione dell'addebito, posto che la sua applicazione costituisce una deroga ai principi civilistici in tema di responsabilità, nel caso di specie, non sono stati offerti dall'appellante validi elementi che possano condurre a diminuire l'ammontare dell'addebito;

- nell'imputazione del 60% del danno, non vi sarebbe alcuna ultra-petizione non avendo il Giudice esorbitato nella sua pronuncia dal complessivo *petitum*, atteso che il potere/dovere di ripartizione dell'obbligo risarcitorio tra più convenuti è una prerogativa del decidente, rispetto alla quale la prospettazione della Procura ha solo valore indicativo, e, comunque, appare condivisibile l'attribuzione effettuata in ragione del ruolo del Sindaco rispetto agli altri membri della Giunta;

- in merito alla reiterazione delle eccezioni avanzate in primo grado, esse sarebbero inammissibili non risolvendosi in una censura alla sentenza impugnata.

All'udienza del 12 gennaio 2020, le parti presenti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

L'appello indicato in epigrafe, nel riproporre argomentazioni ampiamente dibattute nel corso del giudizio di primo grado, tende a ottenere la riforma della sentenza di condanna, ribadendo, in via principale, la sostanziale legittimità,

nonché utilità, dell'incarico attribuito al Dirigente esterno. Per entrambi i ruoli rivestiti da quest'ultimo, di Vice segretario comunale e di Responsabile del Settore I, al tempo appena approntato, è stata rilevata l'erroneità in cui sarebbe incorsa la Sezione territoriale nel ritenere foriero di danno il prolungamento del rapporto per l'anno 2014, adducendo che persistessero le medesime condizioni di difficoltà che avevano consentito di avvalersi della risorsa extra-organico, per gli anni 2012 e 2013, soluzione che lo stesso giudice aveva ritenuto non illecita sul piano erariale.

Analoghe osservazioni sono state mosse con riguardo all'istituzione della nuova struttura, assumendo che i compiti alla stessa affidati non fossero esercitabili dai funzionari incardinati nelle distinte Aree Amministrativa e Finanziaria. E' stato, infine, sottolineato che le ragioni poste a sostegno della decisione, per questo aspetto, avrebbero determinato una sovrapposizione valutativa rispetto alle ponderazioni effettuate dall'Amministrazione, sconfinando nel merito della scelta attuata.

Il punto nodale della vicenda, anche nell'attuale sede, risiede nella individuazione delle circostanze idonee a giustificare la spendita di somme per l'affidamento o, come nel caso di specie, per il mantenimento di un incarico a soggetto estraneo all'Ente, per lo svolgimento di funzioni istituzionali.

Su tale passaggio convergono i primi due motivi di appello, sopra riassunti, volti a rimarcare la legittimità dell'operato del Sindaco, per quanto attiene al duplice ruolo di cui il Dirigente era stato investito.

Per entrambi gli ambiti in discussione, tuttavia, la sentenza di primo grado si presenta riccamente argomentata e coerente, e dunque il Collegio reputa sia priva dei vizi denunciati.

Non può che trovare, infatti, conferma quanto ivi sostenuto, riassumibile nel

generale principio di autosufficienza dei pubblici apparati, atteso che, sulla base dell'articolata disciplina vigente in materia, l'opzione di rivolgersi all'esterno per l'espletamento di attività di competenza degli Uffici dell'Ente costituisce un'eccezione, i cui contorni soggettivi e oggettivi si presentano assai limitati.

La Sezione di primo grado, prescindendo da un inquadramento giuridico dell'incarico in questione, rispetto alla controversa applicabilità dei vari istituti contemplati dalle disposizioni in materia di pubblico impiego, ha circoscritto la sfera di trattazione e individuato il *thema decidendum* in chiave di "concretezza ed effettività", con riguardo alle ragioni giustificative idonee a rendere possibili le scelte in contestazione.

La decisione ha ripercorso i fatti, delineando le reali condizioni che avevano portato alla nomina per gli anni 2012 e 2013, ritenendo che, in quel frangente, non si fossero determinate situazioni pregiudizievoli per l'erario, nei termini precisati nella motivazione. Diversamente, invece, è stato stabilito per il 2014, essendosi escluso che ricorressero i presupposti per l'ulteriore proroga.

Infatti, nell'arco temporale di riferimento erano intervenuti fattori che avevano completamente variato lo scenario iniziale, essendo stato dato attuazione all'incremento della dotazione organica, attraverso l'assunzione di due funzionari, ed essendo venuta meno la prolungata assenza del titolare della Segreteria comunale, risalente per lo più al 2012. Il Collegio reputa che su tale versante la pronuncia non appaia affetta dai profili di incongruenza rilevati dall'appellante, quando afferma che, in particolare per il ruolo di Vice segretario comunale, si sia realizzata, per l'anno in parola, una sostanziale "*inutilità duplicativa*", sia sul piano formale, atteso che il Segretario effettivo – pur ammettendo le difficoltà operative – era presente, sia sul piano pratico, a fronte della registrata esiguità

della partecipazione del Dirigente alle attività della Giunta comunale (23 sedute su 112). Tale considerazione è stata, peraltro, ribadita anche con riferimento alle funzioni di Responsabile di settore, per il 2014.

Giova rammentare che l'osservanza dei limiti normativi agli incarichi o alle collaborazioni nei confronti di soggetti esterni, variamente disciplinati nel panorama pubblico, costituisce una componente essenziale ai fini della sostanziale ammissibilità della spesa che ne scaturisce, in quanto strumentale a escludere ogni forma di sovrapposizione di compiti, da affidarsi al personale interno, o di sottoutilizzazione dello stesso, con conseguente spreco di fondi.

Le scelte effettuate in violazione dei fondamentali canoni di efficienza, di economicità e di buon andamento, la cui realizzazione presuppone la convergente e contemporanea attenzione verso tutti gli aspetti rappresentati, hanno come risvolto che l'esborso sostenuto si riveli privo di utilità, in quanto il relativo risultato poteva e doveva essere raggiunto con i mezzi disponibili.

Nel caso in esame, tale evenienza pregiudizievole è correlata al costo aggiuntivo posto a carico dell'Ente, che, in ragione del mutato contesto di riferimento, ha determinato un aggravio ingiustificato per l'erario.

Ai fini della disposta proroga, invero, non è stata data alcuna rilevanza alla situazione esistente nel particolare momento, sebbene fossero intervenuti nuovi elementi, quali il rientro in servizio del Segretario comunale e l'aumento della dotazione organica, pienamente idonei a far venir meno, o, comunque, a sopperire alle carenze organizzative iniziali, ritenute dalla sentenza legittimanti la spesa, solo per gli anni 2012 e 2013, rispetto a quanto azionato dalla Procura.

Tanto precisato, non può che inferirsi che la rinnovazione dell'incarico, in assenza delle condizioni indefettibili, valevoli in linea generale in tutte le ipotesi

di utilizzazione di soggetti esterni, cui le varie disposizioni di legge, di seguito ricordate, ne assoggettano il ricorso (in sintesi, esigenze straordinarie ed eccezionali da soddisfare; carenza quantitativa o qualitativa della struttura organizzativa, rispetto alle finalità prefissate), sia fonte di danno, per indebita erogazione di compensi a carico del bilancio pubblico.

Nello specifico, tanto si rileva in mancanza di qualunque motivazione in ordine alle esigenze straordinarie del Comune e all'impossibilità di fronteggiarle con le risorse interne per il periodo esaminato.

Su questa stessa falsariga, trova, altresì, soluzione anche l'ulteriore profilo di reclamo, sollevato in via subordinata, relativo all'entità del nocumento, che, per l'istante, dovrebbe tener conto delle prestazioni svolte dal soggetto esterno a favore dell'Ente. Il prospettato riesame relativo al diniego contenuto nella sentenza impugnata di applicazione della "*compensatio lucri cum damno*" deve ritenersi privo di fondamento, non essendo dimostrato che le funzioni espletate non potessero o dovessero essere svolte con l'impiego di personale in servizio, a fronte delle rilevate situazioni di incremento organico, sopra sottolineate.

Tale esito non è smentito, anzi è avvalorato, dai presupposti stabiliti per attingere a risorse presso l'Organismo di cui all'art. 30 T.U.E.L., richiamato in premessa, in quanto tale opzione è consentita solo allo scopo di costituire Uffici comuni per la gestione associata di funzioni, nel caso di specie non ravvisabili.

Nessun rilievo, peraltro, può essere attribuito alla circostanza che la soluzione prescelta fosse ancorata alla previsione di cui all'art. 1, comma 557, della L. 311 del 2004, costantemente richiamata nei provvedimenti, che consente ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'utilizzo di dipendenti di altre amministrazioni locali, poiché nel caso, al di là della possibilità in astratto di

ricorrere a siffatta formula organizzativa, non sono state riscontrate in concreto le premesse, in termini di esigenze funzionali non affrontabili con il proprio contingente, che potessero validamente consentire di avvalersi di personale esterno.

E' stato più volte ribadito che la *ratio* della norma è di “...introdurre strumenti di semplificazione e di razionalizzazione dei servizi di primario interesse pubblico per venire incontro alle difficoltà degli Enti di ridotte dimensioni nel reperimento di personale dotato di competenze adeguate alle funzioni da svolgere” (Sez. Aut. Deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG).

Questo aspetto, peraltro, è comune alle diverse tipologie di affidamento *extra moenia* contemplate dall'ordinamento, quali quelle di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001 e all'art. 110 del T.U.E.L., venute in possibile evidenza nella fattispecie, i cui limiti e principi sono stati recepiti nella regolamentazione interna all'Ente, che ha sintetizzato le condizioni essenziali per avvalersi di soggetti esterni, sostanzialmente coincidenti con le carenze organiche, qualitative o quantitative, ovvero con la necessità di realizzare obiettivi determinati, anche sotto il profilo temporale, di carattere straordinario.

Come sopra accennato, per quanto attiene al ruolo di Responsabile di Settore, in disparte la questione delle competenze attribuite all'istituita articolazione, in minima parte inquadrabili nelle funzioni di staff di cui all'art. 90 del T.U.E.L., non apparse in rilievo nel caso in rassegna e, comunque, non attivabili con le modalità seguite, condivisibilmente la sentenza impugnata ne ha confermato la mancanza di autonoma connotazione e concretezza, in quanto facenti capo a una struttura sovradimensionata rispetto alle caratteristiche demografiche del Comune e riconducibili, come in seguito sarà disposto dalla stessa Amministrazione, alle

strutture tradizionali in cui era ripartito l'Ente.

Infine, con riferimento alla sussistenza dell'elemento psicologico, non si rinvencono, nelle doglianze espresse, elementi idonei a mettere in discussione le ragioni poste alla base della pronuncia di cui si chiede la revisione. Le argomentazioni svolte ripropongono quanto evidenziato nella precedente fase di giudizio, senza che emerga in quale vizio sarebbe incorso il giudice territoriale, il cui percorso logico-espositivo appare, sul punto, non censurabile.

Deve, altresì, convenirsi con quanto rilevato dalla Procura generale a proposito della corretta individuazione del contributo causale in capo all'appellante, in qualità di Sindaco dell'Ente, in forza dei compiti di maggiore responsabilità, come declinati nell'art. 50 del T.U.E.L., allo stesso attribuiti e di fatto esercitati, nonché della mancanza di elementi idonei a conseguire il richiesto esercizio del potere riduttivo, in quanto strumento eccezionale di esonero parziale dall'obbligo di rifusione del danno, necessariamente correlato a parametri obiettivi, nel caso di specie non riscontrabili.

Conclusivamente, ritenuto ogni altro motivo assorbito, l'appello deve essere respinto e, per l'effetto, la sentenza impugnata confermata.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello - definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e conferma integralmente la sentenza impugnata.

Le spese del presente grado di giudizio sono poste a carico dell'appellante e liquidate nell'importo di euro 128,00 (centoventotto/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

L'ESTENSORE

F.to Antonietta Bussi

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvisè Rota