

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

SENTENZA N. 126/2024

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina MAIO Presidente
Giovanni COMITE Consigliere
Giuseppina MIGNEMI Consigliere
Maria Rita MICCI Consigliere - relatore
Marco FRATINI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. ... promosso da:

...

CONTRO:

Procura Generale

Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino Alto-Adige
della sentenza pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino Alto-Adige 69/2021, depositata il 27 aprile 2021.

Visti l'atto di appello e tutti gli atti di causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 27 marzo 2024, letta la relazione del cons. Maria Rita Micci, l'avv. Giovanni Cattivera su delega scritta e il rappresentante della Procura Generale, V.P.G. Giulia De Franciscis, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Lucia Pellegrino, la causa è passata in decisione.

Premesso in

FATTO

La Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino Alto – Adige, a seguito di una notizia di stampa risalente al 1 marzo 2018, ha citato in giudizio i componenti della giunta signori signori ... ed il sindaco ... per sentirli condannare al pagamento della somma totale di euro 17.039,20 a titolo di danno erariale derivante da incarico professionale conferito presso l'ufficio tecnico del Comune di ..., in assenza dei presupposti di legge.

La Procura, ravvisando una condotta gravemente colposa dei convenuti, ha richiesto a ciascuno di essi il pagamento di un quinto della somma dovuta.

La locale Sezione giurisdizionale, riconoscendo una violazione della normativa nazionale e provinciale (all'art. 7, co. 6 D.Lgs. n. 165/2001, LL.PP. nn. 23/1990 e 26/1993) ha parzialmente accolto la domanda, condannando a titolo di colpa grave l'odierno appellante ... al pagamento della somma complessiva di € 2.129,90, oltre agli interessi legali dalla data della decisione ed alle spese di giudizio. Il Collegio di primo grado ha ritenuto di poter fondare la propria decisione su di una serie di circostanze emerse dalla analisi della

fattispecie contestata.

In primo luogo, il Collegio ha ritenuto indicativa la circostanza data dal fatto che il professionista si fosse proposto all'amministrazione su iniziativa unilaterale, che le mansioni fossero di tipo ordinario e carenti di contenuto specifico e qualificato e, quindi, di chiara competenza dell'Ufficio tecnico comunale, le delibere, inoltre, risultavano prive di specifici riferimenti normativi.

Il Collegio ha evidenziato, poi, una enorme disorganizzazione degli uffici del Comune di ..., che non aveva adeguatamente programmato la distribuzione delle risorse tra i tre Comuni associati (...) e la fruizione delle ferie del personale.

Il Collegio, quindi, ha ritenuto di poter attribuire virtualmente una quota pari al 50 % del danno al Segretario Comunale e del 25% ai responsabili dell'Ufficio Tecnico che avevano rilasciato pareri favorevoli.

Al Sindaco ..., quindi, è stato imputato unicamente il 25% del totale del danno, con assoluzione degli altri convenuti per carenza dell'elemento soggettivo quantomeno della colpa grave. Il danno contestato è stato, quindi, ritenuto pari ad euro 4.259,80, a fronte del quale, tuttavia, il Collegio ha dato rilievo al lavoro comunque svolto dal tecnico esterno in base all'art. 1, co. 1-bis L. n. 20/1994, statuendone la riduzione del 50%, con condanna del Sig. ... al pagamento della minor somma di € 2.129,90.

Con atto ritualmente notificato e depositato, il sig. ... ha impugnato la sentenza della Sezione territoriale, denunciando: 1. Insussistenza dei requisiti soggettivi di dolo o colpa grave.

L'appellante ha sostenuto che le ragioni che hanno portato all'assoluzione dei membri della Giunta comunale sarebbero dovute valere anche per la figura del sindaco. In particolare, egli ha contestato la sussistenza dei requisiti di estrema superficialità e trascuratezza nella cura dei beni e degli interessi pubblici che caratterizzano la colpa grave ovvero che il suo comportamento sia stato caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza inferiore allo standard minimo professionale, asserendo non solo che il Comune di ... ha potuto avvalersi di una figura professionale che ha portato vantaggi alla comunità e risparmi di spesa, ma anche che, da un punto di vista giuridicoformale, egli ha fatto affidamento sui pareri di legittimità dei tecnici dell'Ufficio comunale e del Segretario Generale. 2. Insussistenza del danno erariale. L'appellante sostiene che non sia stata provata la sussistenza del danno erariale, in quanto non sarebbe stato dimostrato l'esborso dannoso non bilanciato da alcuna utilità per l'ente.

Ha, quindi, concluso nel senso di chiedere la riforma della sentenza impugnata rigettando completamente la domanda di condanna proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale in quanto infondata e, per l'effetto, assolverlo da qualsivoglia addebito.

La Procura Generale con atto depositato il 6 marzo 2024 ha chiesto il

rigetto dell'appello con la conseguente condanna dell'appellante alle spese.

All'udienza del 27 marzo 2024 le parti sono riportate agli scritti difensivi in atti.

Considerato in

DIRITTO

L'appello non è meritevole di accoglimento.

Il danno erariale contestato ha avuto origine da tre successive delibere approvate dalla Giunta del Comune di ... con le quali sono stati concessi incarichi retribuiti al geometra ... al fine di compensare le carenze organizzative dell'ente territoriale di riferimento. 1. Deliberazione di Giunta comunale n. 161 del 18/07/2017 (adottata con il parere favorevole tecnico – amministrativo del 18.7.2017 espresso dall'ing. Andrea ... e con l'assistenza del Segretario Generale dott.ssa Emanuela Defrancesco, previa emanazione da parte di quest'ultima del parere contabile favorevole e sua attestazione di copertura finanziaria) con la quale *"Presa visione dell'offerta in data 18.07.2017 presentata dal geom. ... per l'incarico di collaborazione in materia tecnica e di cantiere, per un importo complessivo presunto di euro 11.500,00 pari ad euro 25.00/ora - + 4% per oneri previdenziali, per un totale presunto di 460 ore"*, è stato conferito lo svolgimento, per l'anno 2017, delle seguenti attività: *"a) collaborazione professionale con l'Ufficio tecnico comunale per supporto alla verifica delle contabilità dei cantieri gestiti in amministrazione diretta ed in appalto; b) verifica sul territorio comunale del corretto svolgimento degli appalti di servizi e manutenzione; c) verifica sul territorio comunale dello stato manutentivo del patrimonio"*;

2. Deliberazione di Giunta comunale n. 336 del 28/12/2017 (adottata con il parere favorevole tecnico – amministrativo del 28.12.2017 espresso dall'ing. Adamo ... e con l'assistenza del Segretario Generale dott.ssa Emanuela Defrancesco), in considerazione dell'avvenuto esaurimento del monte ore concordato con il professionista incaricato per l'attività di collaborazione da svolgere nell'anno 2017, e *"presa visione dell'offerta di data 28/12/2017, prot. 11860"* presentata dal geom. ..., l'incarico veniva integrato *"per un totale presunto di 95 ore"*, ed il compenso veniva, di conseguenza, incrementato di ulteriori euro 2.500,00, oltre al 4% di oneri previdenziali.

3. Deliberazione giuntale n. 16 del 06/02/2018 (sempre adottata con il parere favorevole tecnico – amministrativo espresso dall'ing. Adamo ... e con l'assistenza del Segretario Generale dott.ssa Emanuela Defrancesco) *"previa visione dell'offerta di data 31 gennaio 2018, prot. D651-0001096 presentata dal geom. ..."*, per un importo complessivo presunto di euro 2.600,00, comprensivo anche del rimborso spese di viaggio, per un totale presunto di 100 ore di rinnovo delle precedenti.

Tutte le deliberazioni in questione recavano la premessa che *"Il personale assegnato all'ufficio tecnico della gestione associata è impegnato a*

svolgere prioritariamente la fase di gestione ordinaria dei servizi afferenti gli interventi manutentivi e/o programmatici con particolare riferimento a manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici, scuole e impianti sportivi, strade, pulizia e manutenzione parchi e giardini ed allo svolgimento di attività di direzione, di coordinamento di gruppi misti di progettazione/direzione di numerose opere pubbliche attualmente in corso di realizzazione; il controllo costante del territorio è elemento fondamentale per poter programmare gli interventi manutentivi e richiede risorse in termini di personale specializzato e di tempo”.

In materia di incarichi esterni nell’ambito dei Comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, vigeva, all’epoca dei fatti, il disposto dell’art. 41 (collaborazioni esterne e strutture particolari) del d.PReg. 1° febbraio 2005, n. 2/L – modificato dal d.PReg. 11 maggio 2010 n. 8/L e dal d.PReg. 11 luglio 2012 n. 8/L (Testo unico delle leggi regionali sull’ordinamento del personale dei comuni della Regione autonoma Trentino – Alto Adige), oggi trasfuso nell’art. 133 della L.R. n. 2 del 3 maggio 2018, il quale, riproducendo le disposizioni dell’art. 110, comma 6° del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), disponeva che: *”Per obiettivi determinati e con convenzione a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto professionale. (...)”.*

Il suddetto quadro normativo è completato da quanto statuito dall’art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 (norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) con il quale il legislatore nazionale ha stabilito che: *” (...) per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente; b) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l’eventuale proroga dell’incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell’incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.*

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell’arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell’attività informatica nonché a supporto dell’attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei

contratti di lavoro di cui al [decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti".

Dal quadro normativo appena descritto appare chiaro, quindi, come il legislatore abbia voluto disciplinare una modalità di prestazione di servizio alle dipendenze della pubblica amministrazione caratterizzata dalla straordinarietà ed eccezionalità rispetto alle previsioni di cui all'ultimo comma dell'art. 97 della Costituzione, al fine di conciliare i principi di imparzialità e trasparenza che devono accompagnare l'accesso nei ruoli della pubblica amministrazione con le esigenze eccezionali e necessariamente limitate nel tempo, della pubblica amministrazione medesima di potersi avvalere di alte professionalità infungibili ed altrimenti recuperabili.

Il legislatore impone, in ogni caso, che il conferimento dell'incarico sia imprescindibilmente preceduto dalla verifica della impossibilità oggettiva di avvalersi di risorse umane disponibili al proprio interno. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la disciplina contenuta nell'art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001 consente alle amministrazioni pubbliche il ricorso ad "esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" estranei all'apparato tecno-burocratico "per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio", in presenza di stringenti presupposti di legittimità. E' stato correttamente affermato da questa Sezione Terza di Appello (sentenza n. 273 del 31 maggio 2023) che: "(...) gli incarichi di consulenza a soggetti esterni possono sì rappresentare un'opzione operativa percorribile, ma a condizione che ricorrano specifiche situazioni, ovvero: la carenza organica che impedisca, o renda oggettivamente difficoltoso, l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione condotta sulle professionalità in servizio; la complessità dei problemi da risolvere, che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale interno; l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico; l'indicazione della sua durata; la proporzione fra il compenso corrisposto al soggetto incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione. Tali condizioni, che per la giurisprudenza costituiscono altrettanti presupposti di legittimità, non solo devono coesistere, ma devono anche essere logicamente esplicitati nel provvedimento amministrativo di conferimento, in quanto indefettibilmente concorrenti a costituirne il supporto motivazionale".

Orbene, nel caso in esame le tre delibere analizzate non presentano i requisiti richiesti dalla legge, avendo l'amministrazione comunale conferito mansioni chiaramente fungibili ad un geometra "con esperienze maturate in campo tecnico di cantiere" ed in assenza di una preventiva verifica che consentisse di accertare l'assenza di simili maestranze all'interno dell'amministrazione medesima.

Dalla lettura delle delibere, invece, emerge chiaramente come la scelta di ricorrere a forza lavoro esterna all'organico sia giustificata solamente dalla carenza di personale rispetto a quelle che sono le esigenze cui il comune deve fare fronte, anche in relazione alla gestione associata del comune di ... con i comuni di ... e ..., con ciò chiaramente contravvenendo al chiaro dettato normativo di riferimento.

Da ciò il contestato danno, pari al coacervo delle retribuzioni percepite dal geometra ..., direttamente ricollegabile alla approvazione delle delibere di nomina.

Il collegio in primo grado ha comunque, inquadrato la vicenda in esame nel contesto di una gestione amministrativa non lineare, addebitando virtualmente una ampia quota di danno a soggetti non citati in giudizio.

L'appellante ... lamenta la disparità di trattamento rispetto agli assessori, dal momento che anche per lo stesso doveva escludersi la sussistenza della gravità della colpa, per non incorrere nel rischio di addivenire al riconoscimento di una responsabilità "da posizione".

In disparte il giudizio sulla scelta del collegio di addivenire alla assoluzione della giunta, stante l'assenza di una esplicita impugnazione sul punto nonché per la logica impossibilità di valutare la bontà di una decisione di condanna "*per relationem*" rispetto a quanto deciso con riferimento alla posizione di altri convenuti, la scelta di attribuire al sindaco ... il 25% del danno contestato appare a questo collegio di appello come condivisibile, essendo lo stesso perfettamente in grado di comprendere che il conferimento di un incarico esterno in assenza dei presupposti di legge sarebbe stato fonte di danno per le pubbliche risorse.

Dalle previsioni normative regionali (art. 29 e art. 37 del DPRReg.

01/02/2005, n. 3/L, attualmente confluite negli artt. 60 e 137 della L.R. 3 maggio 2018, n. 2, recante "*Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige*") si apprende come al Sindaco sia attribuito il ruolo attivo di guida dell'apparato amministrativo, per la cui organizzazione si avvale del segretario generale, cui è attribuita la responsabilità del coordinamento e dell'organizzazione degli uffici.

Art. 29 DPRReg. 1/02/2005, n. 3/L - Compiti del Sindaco: "*1. Il sindaco è eletto dai cittadini a suffragio universale diretto ed entra in carica dal momento della proclamazione; è membro del rispettivo consiglio ed è l'organo responsabile dell'amministrazione del comune. 2. Il sindaco rappresenta il comune, convoca e presiede la giunta nonché il consiglio comunale, quando non è previsto il presidente del consiglio e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed alla esecuzione degli atti.*";

Articolo 37 - Segretario comunale: "*1. I segretari comunali sono dipendenti dei comuni. 2. Il segretario comunale è il funzionario più elevato in grado del comune, partecipa alle riunioni del consiglio e della giunta comunale e ne redige i relativi verbali apponendovi la propria firma. Nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco da cui dipende funzionalmente, (...) sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei*

dirigenti e ne coordina l'attività, è il capo del personale, coordina e, ove non esistano figure dirigenziali, dirige gli uffici e i servizi dell'ente, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede per la loro pubblicazione e per l'invio agli organi di controllo e provvede ai relativi atti esecutivi. Esercita ogni altra attribuzione affidatagli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti ed adempie ai compiti affidatigli dal sindaco e, se da questi richiesto, roga i contratti e gli atti nei quali il comune è parte contraente. (...)"

Il ruolo apicale ricoperto dal sindaco all'interno della struttura amministrativa dell'ente locale, oltre a giustificare la diversa posizione riconosciutagli dal collegio di primo grado, rispetto ai membri della giunta nella causazione del danno di che trattasi, consente di poter ravvisare, nella condotta contestata, quei parametri di superficialità ed imprudenza tali da giustificare la gravità della colpa attribuita all'appellante.

Con l'ultimo motivo di appello il ... ha denunciato la inesistenza del danno o, in ogni caso, la non corretta quantificazione dello stesso, in relazione al servizio comunque svolto dal geometra ... e del quale, quindi, il comune avrebbe, sicuramente, beneficiato.

L'illegittimità del conferimento, unitamente alla estrema genericità delle mansioni svolte dal ... oltre alla indicazione in delibera di una approssimativa retribuzione oraria da corrispondere al ..., consentono di poter qualificare come estremamente corretta ed equilibrata la decisione presa in primo grado, con la quale i giudici, pur davanti ad un incarico conferito contra legem, hanno riconosciuto un vantaggio a favore della comunità locale derivante dalla attività posta in essere dal

L' appello deve essere rigettato con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le spese sono poste a carico dell'appellante soccombente e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale rigetta l'appello iscritto al n. 58973 del Registro di Segreteria.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in euro 128,00.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2024.

L'Estensore Il Presidente

(Maria Rita Micci) (Giuseppina Maio)

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il

f.to digitalmente

02/05/2024