

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Paolo Novelli Presidente

dott. Marzia de Falco Giudice rel.

Dott. Flavia D'Oro Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 74459 del registro di Segreteria, instaurato a seguito di citazione in riassunzione della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania nei confronti di:

Fa. St., nato a (Omissis) il (...) ed ivi residente, alla via (Omissis), CF (Omissis), rapp.to e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Vi. Ma., e con questa elett.te dom.to in (Omissis);

Uditi, all'udienza del 30/1/2025, il Sostituto Procuratore Generale Fl. De. Gr. e la Difesa del convenuto, e con l'assistenza del Segretario dott. Fr. Fi.;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 13.9.2024, la Procura presso la Sezione Campania espone che:

-il Sindaco di (Omissis), Ch. Pa. (in carica dal 5.10.2021), con esposto inoltrato in data 23.2.2022, aveva rappresentato la sussistenza di un illecito amministrativo contabile, asseritamente consistito nell'indebita percezione di plurimi rimborsi a vantaggio dell'ex Sindaco St. Fa. nel periodo 2011-2021, in cui lo stesso aveva ricoperto le cariche di Sindaco del Comune di (Omissis), Consigliere della Provincia di (Omissis) e Presidente del Consiglio di amministrazione del Consorzio "Al. Ir.", oltre a rivestire qualifica di dipendente delle Po. It. s.p.a.;

-in particolare, il Fa. aveva usufruito di permessi retribuiti ex artt. 79 e 80 del TUEL, giustificando le assenze dal posto di lavoro con impegni istituzionali relativi all'esercizio delle predette cariche, laddove nella quasi totalità dei casi le assenze maturate non erano coincise con effettive attività svolte in ragione degli incarichi rivestiti, tenuto conto anche della vicinanza -pochi metri- della sede del Comune al luogo di lavoro, della breve durata delle

riunioni, talvolta mai tenute, e della richiesta di rimborsi anche per le giornate di sabato o durante il lock down per Covid -ossia quando gli uffici comunali erano chiusi-.

Precisa il Requirente che il Fa. dipendente di Po. It. s.p.a. aveva ricoperto la carica di Sindaco del Comune di (Omissis) dal 16.5.2011 al 4.10.2021, l'incarico di Presidente del Consiglio di Amministrazione del Consorzio Servizi Sociali "Al. Ir." da settembre 2016 a marzo 2022, nonché è stato membro del Consiglio della Provincia di (Omissis) dal 29.06.2009 al 12.02.2013 (allorquando fu disposto lo scioglimento dell'organo con Decreto del Presidente della Repubblica del 12.02.2013, con nomina del Commissario Straordinario, che esercitò le sue funzioni fino al 30 ottobre 2014) e poi dall'11.10.2014 al 27.11.2016 e che, dal momento della nomina a Sindaco e per i successivi dieci anni, non aveva prestato un solo giorno di attività lavorativa presso l'ufficio postale, di cui era dipendente, giustificando le assenze con gli impegni istituzionali presso Comune, Provincia e Consorzio.

Evidenzia che in quel decennio i suddetti enti hanno rimborsato a Po. s.p.a. complessivamente la somma di circa 300.000,00 euro.

In particolare, quanto alla somma pagata dal Comune di (Omissis) a Po. It. s.p.a., espone il requirente che il Fa. aveva fatto sì che Po. s.p.a. ottenesse il rimborso dell'intera giornata lavorativa di 6 ore (orario che dal mese di febbraio 2015 è stato dalle Po. diversamente regolato, prevedendosi 6 ore e 10 minuti di lavoro dal lunedì al venerdì e 5 ore e 10 minuti di lavoro di sabato), laddove invece lo stesso Fa. impegnava solo poche ore al giorno presso il Comune di (Omissis).

Relativamente alle assenze riferibili alle giornate in cui il convenuto aveva ottenuto permessi retribuiti da Po. s.p.a. per aver partecipato alle riunioni di Giunta comunale (i cui verbali relativi al periodo 2011 - 2021 sono tutti in doc. 7), evidenzia il requirente che il Fa. era sempre stato assente dal luogo di lavoro per l'intera giornata lavorativa di 6 ore (da febbraio 2015: 6 ore e 10 minuti dal lunedì al venerdì e 5 ore e 10 minuti di sabato), mentre sarebbe stato accertato quanto segue:

1) le riunioni di giunta non sono mai iniziate prima delle 9, quindi l'assenza dalle 8,00 alle 9,00 sarebbe comunque ingiustificata;

2) le stesse riunioni non sono mai durate più di mezz'ora e ciò si ricava da plurimi elementi di prova.

Inoltre, secondo quanto dichiarato dall'arch. Vi. Do., assessore della Giunta Fa. nel primo e secondo mandato, vicesindaco per tutto il primo mandato (2011-2016), le riunioni di Giunta normalmente duravano dai 5 ai 10 minuti, al più - nei rarissimi casi in cui un argomento richiedeva un maggiore approfondimento - l'adunanza durava comunque non più di mezz'ora. Ulteriormente, il Do. ha specificato "Non ho mai assistito ad una seduta di Giunta che sia durata 5 o 6 ore" (verbale di audizione del 28 novembre 2023).

Osserva il requirente che i verbali di Giunta in atti confermerebbero tali affermazioni: effettivamente le riunioni non potevano durare di più di 10 minuti, tenendo conto che il Fa. fissava quasi sempre un solo argomento all'ordine del giorno, se non addirittura frazionava un tema - che ben avrebbe potuto essere discusso in una stessa adunanza - in due diverse giornate. Inoltre, la Giunta era composta da soli 3 membri, ulteriore motivo per cui le

discussioni di fatto erano sempre molti brevi e, in ogni caso, l'arch. Do. ha riferito che tendenzialmente vi era accordo tra il Sindaco e i due assessori.

Evidenzia poi il P.M. che anche l'altro assessore - Ro. Ca. - grazie alla "presenza" in Giunta ha ottenuto anch'essa la possibilità di assentarsi giustificatamente dal posto di lavoro presso l'Istituto scolastico Comprensivo "(Omissis)" di (Omissis) dove era impiegata quale docente. Ulteriore elemento sarebbe costituito dal rilievo che i verbali di Giunta non riportavano mai l'orario di conclusione delle sedute.

Quanto ai permessi rimborsati per gli impegni connessi con la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione del Consorzio Al. Ir. (nominato con delibera n. 30 del 13.9.2016), deduce il Requirente che nelle specifiche date in cui il Fa. non era già "impegnato" come Sindaco o come consigliere provinciale egli risultava aver espletato il ruolo di Presidente del c.d.a. del Consorzio.

Ma, anche in questi casi, non vi era traccia dell'attività in concreto svolta, laddove i permessi rimborsati superavano sempre il limite delle 24 ore mensili, quale previsto dall'art. 79 TUEL. Né, nel corpo delle determine di rimborso del Consorzio, era specificata la natura dell'attività svolta o era richiamata documentazione a supporto (es. attestazioni rispetto alle attività espletate/verbali di c.d.a.): erano indicate solamente le date per le quali si chiedeva il rimborso e si assumeva "accertato che il sig. St. Fa. esercita la funzione di Presidente del Consiglio di amministrazione di questo consorzio".

Inoltre, si prosegue, per documentare le assenze dal servizio ai predetti titoli, sarebbe stata necessaria una certificazione del segretario dell'organo, alla cui riunione il lavoratore eletto aveva partecipato, con attestazione della durata della partecipazione all'adunanza, quale desumibile dal verbale, laddove invece, nel caso in esame, le attestazioni presentate per i rimborsi erano state rilasciate o dal Fa. medesimo ovvero da un impiegato del Comune (nella quasi totalità dei casi, Ge. Gu.) ed erano risultate prive di ogni documentazione a supporto, in particolare quanto alla reale durata della riunione di giunta e di consiglio.

Conclude quindi il P.R. evidenziando che il Fa. aveva chiesto i rimborsi per impegni non documentati presso i diversi Enti locali, in particolare "riempiendo" tutte le giornate lavorative che non corrispondevano a specifici impegni presso la Provincia, con attività connesse col mandato di Sindaco e con riunioni di Giunta comunale, anch'esse non documentate nell'an e nella durata, oppure, dal 2016, con impegni relativi alla funzione di Presidente del CdA del Consorzio Al. Ir..

Il danno cagionato dalla stigmatizzata condotta non conforme a legge era da quantificarsi, a giudizio della Procura, calcolando un'ora per ogni impegno istituzionale - in un'ottica di favor per il convenuto -, nella paga oraria moltiplicata per le 5 ore di lavoro rimborsate in eccedenza, ossia in euro 65.726,85 nei riguardi del Comune, ed euro 11.137,18 quanto al Consorzio.

Tale condotta, oltre che illegittima e dannosa, era, nell'assunto del Requirente, connotata da dolo. Il Fa. avrebbe posto in essere un disegno doloso per realizzare utilità consistenti nel non prestare nessuna attività lavorativa per le Po. di cui era dipendente, arricchendosi di retribuzioni indebite e, correlativamente, provocando un danno agli Enti che poi avevano rimborsato il datore di lavoro.

Il medesimo, prosegue il P.M., avrebbe perseguito il disegno di far “quadrare”, per dieci anni, un incastro perfetto di presunte attività istituzionali. Sintomatica della cosciente predisposizione di un preciso programma criminoso sarebbe, ad esempio, la irragionevole nonché inefficiente prassi di fissare mensilmente un numero spropositato di riunioni di Giunta, quando ben avrebbe potuto accorpare più argomenti in un inferiore numero di adunanze.

Tanto sarebbe confermato dalla inattendibilità delle dichiarazioni prodotte dallo stesso Fa., grazie alle quali questi faceva risultare la durata degli impegni presso i vari Enti sempre perfettamente coincidente con la giornata di lavoro.

Ulteriore elemento sarebbe costituito dall'esame dell'andamento della distribuzione dei vari “impegni istituzionali” negli anni (sono richiamati i prospetti riassuntivi nel paragrafo 3 e tabelle excel in doc. 14), dalle quali emergerebbero varie anomalie. Si evidenzia che, da quando il Fa. non era più stato membro del consiglio provinciale (fine 2016), risultavano aumentati gli “impegni” presso il Comune (nel 2017, 2018 e 2019 le ore impegnate nelle riunioni di giunta quasi raddoppiavano rispetto agli anni precedenti). Dal 2020, allorché il limite per i permessi relativi all'esercizio del mandato di Sindaco viene aumentato ex lege a 72 ore, le riunioni di Giunta comunale diminuivano. Dal mese di novembre 2021 (ossia dalla cessazione dalla carica di sindaco) immediatamente aumentavano le ore “dedicate” al Consorzio.

Secondo il P.M. sarebbe quindi chiaro che il Fa. regolava con abilità i presunti impegni istituzionali, non in virtù di effettive esigenze degli Enti che rappresentava, ma al solo scopo di coprire l'intero orario di lavoro mensile (non prestato) presso le Po. s.p.a.

In relazione a quanto emerso nella suindicata attività istruttoria, ritiene il requirente che si possano evincere indici fattuali - gravi, precisi e concordanti - utili a dimostrare la presenza, in capo all'invitato, dell'elemento soggettivo del dolo, in merito alla perpetrata fattispecie di danno erariale, di natura patrimoniale, nella misura in cui i fatti dannosi si sarebbero consumati nella piena consapevolezza dell'antigiuridicità della propria condotta e nella piena consapevolezza del danno arrecato agli enti pubblici che alla fine sarebbero stati gravati degli oneri connessi al rimborso dei permessi retribuiti accordati da Po. s.p.a.

Considerate le macroscopiche omissioni informative e la non corrispondenza alla realtà delle dichiarazioni prodotte, nonché la sistematicità ed il lungo periodo per il quale la condotta si era protratta, si configurerebbe altresì, secondo il P.M., il doloso occultamento del danno.

Tanto premesso, la Procura regionale conveniva in giudizio innanzi a questa Corte Fa. St., onde sentirlo condannare al risarcimento del danno in favore del Comune di (Omissis), per la somma di euro 65.726,85, e del Consorzio dei servizi sociali Al. Ir., per la somma di euro 11.137,18, oltre interessi e rivalutazione.

Si costituiva il convenuto ed eccepiva preliminarmente l'avvenuta prescrizione dell'azione erariale, non potendosi tener conto dell'arco temporale 2011-2018, per essere stato l'invito a dedurre notificato solo in data 7.3.2024; nel merito, deduceva la propria estraneità rispetto al procedimento di rimborso, che veniva richiesto dal datore di lavoro alle amministrazioni beneficiarie dell'attività istituzionale da esso convenuto espletata; eccepiva l'infondatezza dell'azione erariale per violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, stante la carenza dell'elemento soggettivo, per non aver partecipato al sopra menzionato

procedimento di rimborso, sicché alcuna irregolarità poteva essergli ascritta, tantopiù a titolo di dolo, della cui sussistenza, comunque, non era stata fornita alcuna prova dalla Procura attrice, di tanto onerata; rilevava che numerose sedute di giunta avevano comportato l'adozione di plurime delibere, all'esito di una complessa attività, che non si era potuta espletare in pochi minuti; rappresentava che i rimborsi al Consorzio Al. Ir. erano stati richiesti dall'Ente Po. e concessi dal Consorzio medesimo all'esito di un'istruttoria interna, alla quale esso comparsa era del tutto estraneo, essendo stato suo onere solo la produzione, al datore di lavoro, delle attestazioni ricevute dall'Ente; evidenziava quindi l'autonomia tra la fase della richiesta di permesso -intercorrente tra prestatore e datore di lavoro- e la fase del rimborso dall'Ente alle Po. s.p.a., cui era estraneo il prestatore di lavoro; concludeva per il rigetto della domanda.

Chiamato il giudizio all'odierna udienza, il P.M. nella sua requisitoria orale, anche in replica alle deduzioni difensive, ha evidenziato che la Procura non ha fatto oggetto di contestazione i rimborsi richiesti per espletamento del mandato di sindaco, ex articolo 79 comma 4 TUEL (48 ore mensili), nei limiti previsti da detta disposizione. Parimenti, per i compensi derivanti dalla attività prestata in favore del Consorzio dei servizi sociali "Al. Ir." con sede in (Omissis), evidenzia che sono oggetto di contestazione soltanto le ore pagate in eccedenza, cioè oltre quelle previste dall'art. 79 comma 4 del TUEL (24 ore mensili), sicché le contestazioni riguardano unicamente i casi in cui vi sia stato un superamento di tale limite orario. Complessivamente, il danno contestato sarebbe pari solamente al 30 per cento dei rimborsi corrisposti dal Comune alle Po..

La difesa del convenuto, per parte sua, ha contestato la domanda attorea, eccependo che il Fa. non ha chiesto rimborsi all'ente pubblico; ha obiettato che il Fa. Richiedeva agli enti dove svolgeva le cariche pubbliche le attestazioni di servizio comprovanti l'esercizio della funzione pubblica e li trasmetteva a Po. It.. Tutta la fase successiva riguardante la procedura di rimborso intercorreva invece tra gli enti in cui il Fa. espletava le funzioni pubbliche e Po. It., ed in questa fase Fa. non ha mai avuto alcun ruolo.

Richiama, a confutazione di quanto dichiarato dall'arch. Do., le numerose dichiarazioni contrarie degli altri assessori componenti della Giunta, dei consiglieri, del segretario comunale verbalizzante nonché dei dipendenti del comune di (Omissis), i quali affermerebbero che le delibere di Giunta avevano spesso plurimi ordini del giorno.

Reitera, infine, l'eccezione di intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno. Sostiene che non possa ritenersi sussistente il doloso occultamento, considerato che in questo giudizio si trovano prodotti numerosissimi documenti e atti pubblici sottoposti all'attenzione e al controllo dei cittadini, dei controllori e anche di colui che ha fatto l'esposto solamente nel 2022.

Al termine della discussione orale il Collegio si è riservato la decisione della causa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Va preliminarmente disattesa l'eccezione -preliminare di merito- di intervenuta prescrizione dell'azione erariale.

Invero, la Procura ha chiesto il risarcimento del danno per l'intero periodo, dal 2011 al 2022, in cui la condotta asseritamente illecita ha avuto continuativo svolgimento, sul presupposto della configurabilità di un occultamento doloso del danno, danno che si sarebbe disvelato solo in data 23.2.2022, con l'acquisizione dell'esposto inviato alla Procura agente dal Sindaco (Omissis).

Dall'esame della documentazione agli atti, e per le ragioni che saranno esplicate in sede di esame del merito, deve ritenersi che il Fa. abbia effettivamente posto in essere un disegno doloso, onde realizzare per sé l'utilità della mancata prestazione lavorativa in favore dell'Ente Po. con correlativa percezione di una piena retribuzione indebita, così provocando un danno agli Enti che hanno erogato il rimborso.

Tale obiettivo il convenuto avrebbe realizzato, gestendo a propria discrezione le attività istituzionali di cui era investito, in modo tale da far risultare, mediante false certificazioni, un impegno per ogni giornata lavorativa presso le Po. e per l'intera durata della stessa.

Tale condotta non solamente pare essere stata posta in essere con dolo, ma integra altresì, a giudizio di questo Collegio, un doloso occultamento del danno, per le ragioni che si verranno di seguito ad esporre.

2. Nel merito, la domanda è fondata e va accolta.

2.1. In punto di fatto, la vicenda trae origine da un esposto, presentato da Ch. Pa., Sindaco del Comune di (Omissis) succeduto al Fa. a far data dal 5.10.21, nel quale egli rappresentava di aver riscontrato - nell'ambito di una verifica contabile espletata presso l'Ente comunale - alcune criticità, relative a rimborsi erogati dal Comune medesimo, nonché dal Consorzio Al. Ir. (il cui Cda è composto dai locali sindaci), per assenze dal lavoro dipendente presso le Po. It. s.p.a. dell'ex Sindaco e Presidente del Consorzio Fa. St..

In particolare, le rilevate anomalie concernevano le modalità di giustificazione delle assenze dal lavoro del Fa. nel periodo in esame, essendosi egli limitato a dichiarare di dover espletare "funzioni da sindaco nel caso del Comune, funzioni da presidente, nel caso del Consorzio", senza mai giustificare o produrre documentazione in ordine alla reale sussistenza di tali impegni ed alla loro effettiva durata.

A tale riguardo, dall'allora assessore della Giunta Fa., Vi. Do., il Ch. Aveva appreso di una prassi consolidata di tale Giunta, per cui, nella maggior parte dei casi, ciascuno dei tre componenti della stessa era solito recarsi ad approvare le delibere in ordine sparso, a seconda delle proprie necessità lavorative; tale pratica durava solo pochi minuti, laddove il Comune di (Omissis) ed il Consorzio avevano rimborsato alle Po. ogni giorno di lavoro del Fa., per la durata di 6 ore, e ciò spesso anche quando l'ufficio comunale era chiuso (giornata di sabato e periodo del lock down per il Covid 19).

2.2 In punto di diritto, va rilevato che ai sensi dell'art. 79, I e III comma, del D.Lgs. 267/2000, all'ex Sindaco di (Omissis) St. Fa., in quanto lavoratore dipendente di Po. s.p.a., spettavano permessi retribuiti per partecipare alle riunioni degli organi di cui faceva parte "per la loro effettiva durata", e tale diritto di assentarsi dal lavoro comprendeva il tempo necessario per raggiungere il luogo della riunione e rientrare presso l'Ente Po.. Il Sindaco aveva altresì il diritto di assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di 48 ore lavorative mensili, ai sensi

dell'art. 79, comma IV, TUEL, poi rideterminate in 72 ore con D.L. n. 18/2020, a causa dell'emergenza epidemiologica.

L'art. 80 TUEL prevede che "le assenze dal servizio di cui all'art. 79, commi 1,2,3 e 4, sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro... l'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto allo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore".

Va al riguardo rilevato che, sebbene il procedimento di rimborso intercorra tra il datore di lavoro e l'ente istituzionale, tuttavia è onere del lavoratore produrre la documentazione idonea a comprovare l'esistenza e la durata dell'impegno, onde giustificare l'assenza e porre il datore di lavoro - nel caso di specie Po. s.p.a. - in condizione di chiedere, motivatamente, il rimborso della retribuzione erogata pur in assenza di prestazione lavorativa.

3. Quanto all'istruttoria espletata, la GdF, all'uopo delegata dalla Procura, ha puntualmente individuato i giorni - e le ore - di assenza dal lavoro del Fa., gran parte dei quali del tutto privi di giustificazione, eccezion fatta per le autodichiarazioni del Fa. medesimo che, nella pressoché totalità dei casi, attestavano lo svolgimento delle funzioni di componente del Consiglio comunale, di Sindaco o di Presidente del Consorzio senza mai indicare né le incombenze, né i tempi, ma solamente il giorno di riferimento.

Sulla base di tali attestazioni o anche su dichiarazioni verbali dello stesso Fa., per quanto concerne quelle relative al Comune, il funzionario Gu. Ge., responsabile del servizio AAGG, compilava poi le attestazioni da inviare alle Po., indicando le giornate e affiancando a ciascuna giornata gli orari di inizio e fine che erano immancabilmente indicati dalle ore 8,00 alle ore 14,10 (corrispondenti al proprio orario di servizio presso le Po.).

Con riferimento alle assenze cadenti nelle giornate in cui il convenuto asserisce di aver partecipato alle riunioni di Giunta comunale (i cui verbali sono versati in atti, sub doc. 7), il Fa. non ha svolto la prestazione lavorativa per l'intera giornata di sei ore.

Dalle indagini espletate è invece emerso che: - le riunioni non iniziavano mai prima delle 9, sicché l'assenza dalle 8 alle 9 sarebbe in ogni caso ingiustificata; - esse duravano all'incirca dieci minuti o, comunque, mai più di mezz'ora, considerato che il Sindaco fissava un solo argomento all'ordine del giorno e, talvolta, addirittura lo frazionava in più giornate; - i verbali di Giunta -e ciò è del tutto inconsueto- non recavano mai l'orario di conclusione della riunione (si veda al riguardo l'allegato 6, in produzione P.R.).

La GdF ha inoltre acquisito, in sede di audizione del Sindaco Ch., le attestazioni dei giorni di assenza del Fa., per il periodo 2011-2022, in possesso del Comune di (Omissis), nonché, presso l'ufficio delle Po. - già sede lavorativa dell'odierno convenuto -, il prospetto riepilogativo delle assenze e gli attestati delle cariche elettive, prodotti per giustificare tali assenze (v. verbale di ispezione e accertamento presso le Po. It. dell'8/6/2022, sottoscritto da D'An. Gi., in all. 8).

Presso gli uffici della Provincia di (Omissis) sono stati quindi rinvenuti i mandati di pagamento relativi ai rimborsi erogati per permessi retribuiti del datore di lavoro, in relazione all'intera durata -dal 2012 al 2016- del mandato di Consigliere provinciale espletato dal Fa., e, presso

la sede del Consorzio Al. Ir., le autocertificazioni di assenza per impegni presso l'Ente, dal 2018 al 2022.

Da tale ulteriore documentazione si evince con chiarezza che, dal mese di settembre 2016, nelle date in cui il Fa. non era già impegnato come Sindaco o Consigliere provinciale, lo stesso risulta aver espletato il ruolo di Presidente del CdA del Consorzio.

Anche in questo caso non v'è traccia dell'attività in concreto svolta e della sua durata, ed i permessi rimborsati alle Po. superano il limite delle 36 ore mensili, di cui all'art. 79 TUEL (v. determinazioni rimborsi del Consorzio, sub all. 7).

L'Organo inquirente ha quindi proceduto all'audizione del Ch. e del Do., nonché della dott.ssa Gi. D'An., funzionario dell'ufficio Po. It., presso il quale il Fa. prestava servizio.

4. Tenuto conto delle risultanze dell'istruttoria espletata ed alla stregua della copiosa documentazione riversata in atti, appaiono sussistere tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa, quale dedotta in giudizio dalla Procura attrice.

Invero, la condotta tenuta dal Fa. nella vicenda in esame, relativamente al periodo 2011-2022, si pone in netto contrasto con la normativa di cui agli artt. 79 e 80 del TUEL, in tema di permessi retribuiti per lo svolgimento di attività istituzionali, e si appalesa pertanto anti-giuridica.

Dagli atti di causa è invero emerso che l'odierno convenuto ha usufruito di permessi retribuiti per l'esercizio di funzioni istituzionali di Sindaco, ex art. 79, comma III, TUEL, per un totale di 2.921,60 ore, mentre per gli impegni presso il Consorzio Al. Ir. le ore non lavorate, ma tuttavia retribuite, sono state 441,60.

Alle determine di pagamento, predisposte dal Comune di (Omissis) ed emesse con riferimento alla posizione dell'ex sindaco Fa., sono state allegate unicamente le attestazioni dei giorni di assenza per una generica "partecipazione ai lavori di giunta e consiglio comunale".

Tali attestazioni non appaiono soddisfare i requisiti posta dalla normativa in subiecta materia, tenuto conto del dettato testuale, oltre che della ratio, della legislazione in tema di permessi retribuiti, in quanto non sono suffragate da motivazioni analitiche, da cui si possa evincere l'attività svolta in ragione della carica e la relativa durata, tenuto conto altresì della vicinanza della sede comunale al posto di lavoro (pochi metri; poco più, in relazione alle restanti cariche istituzionali) e considerato che alcuni rimborsi sono stati effettuati anche per le giornate di sabato e durante il lock down -quando cioè gli uffici comunali erano chiusi-.

Parimenti, è provato per testi e per tabulas che, nella maggior parte dei casi, le riunioni di Giunta erano -con insolita prassi- convocate per un solo punto all'ordine del giorno, talvolta dilazionato anche a data successiva, pur se in relazione ad argomenti di sicura approvazione o diniego immediato (es. accettazione della donazione di libri; accettazione della donazione di una enciclopedia; spazi per affissioni, e simili), laddove il Comune di (Omissis) aveva rimborsato l'assenza quale "giornata piena", ossia di 6 ore lavorative.

Quando poi il Fa. non allegava impegni di Giunta, Po. It. chiedeva i rimborsi per assenze dovute all'espletamento di imprecisate mansioni connesse col mandato di sindaco, pur non essendo in atti certificazioni attestanti la presenza del Fa. in Comune o lo svolgimento di compiti istituzionali per un lasso temporale coincidente con l'intera giornata lavorativa.

I soli "documenti giustificativi" rinvenuti consistono in attestazioni del funzionario del Servizio Amministrativo Ge. Gu., il quale, sentito dalla Finanza, ha confermato in realtà l'assenza di qualsivoglia giustificazione idonea, precisando di aver redatto tali certificati sulla base di autocertificazioni o semplici comunicazioni, riportate su un biglietto, che lo stesso Fa. produceva, ovvero, negli anni più risalenti, sulla scorta di mere richieste verbali. Egli ha aggiunto inoltre di non essere assolutamente a conoscenza di dove fosse il Fa. in quei giorni e della durata delle riunioni eventualmente da lui svolte, confermando altresì che alcuni rimborsi erano stati effettuati anche nelle giornate di sabato e durante il lock down -quando gli uffici comunali erano chiusi-.

Quanto poi alle attività svolte quale Presidente del Consorzio dei servizi sociali Al. Ir., egualmente il Fa. attestava di essere stato impegnato quale presidente senza mai indicare le attività svolte, né la durata oraria, ma solo il giorno.

Non rileva la dedotta estraneità del lavoratore al procedimento di rimborso, in quanto intercorsa tra datore di lavoro ed ente istituzionale, atteso che la documentazione dei permessi retribuiti -quest'ultima fornita dal lavoratore- avrebbe dovuto già dimostrare in maniera puntuale l'effettivo svolgimento e l'intera durata delle riunioni di giunta e di consiglio, alle quali partecipi l'amministratore locale-lavoratore dipendente.

Nel caso di specie, il Fa. ha chiesto i rimborsi per impegni non documentati -né nell'an né nella durata- presso vari Enti Locali. In particolare, tutte le giornate lavorative che non corrispondevano ad uno specifico impegno presso la Provincia, venivano "riempite" con attività di mandato quale Sindaco, mai documentata, e con riunioni di Giunta, senza mai indicare la loro effettiva durata oppure, dal 2016, con impegni relativi alla funzione di Presidente del Consorzio Al. Ir..

Anche con riferimento alle riunioni di Giunta, il Fa. non indicava mai durata effettiva delle stesse ma solo il giorno, cui corrispondeva - quindi per ogni riunione di Giunta di ogni mese e per 10 anni- un periodo sempre di 6 ore (dal 2015, 6 ore e 10 minuti) di permesso retribuito, laddove è comprovato che si trattasse comunque di riunioni molto brevi, in quanto il medesimo Fa. -in contrasto con ogni principio di logica ed efficienza era solito fissare un solo argomento all'ordine del giorno.

Quindi, se non è in discussione che Po. s.p.a. abbia accordato i permessi retribuiti al Fa. (poi chiesti a rimborso al Comune alla Provincia ed al Consorzio) sulla base delle attestazioni ricevute dagli stessi enti, gli è che proprio la iniziale assoluta laconicità delle autocertificazioni del Fa. - che omettevano sempre sia di indicare la tipologia delle attività espletate quale Sindaco o componente della Giunta o Presidente del Consorzio, sia, comunque, di indicare l'effettivo impegno orario, ma menzionando solamente il giorno - che aveva costituito il presupposto per le attestazioni formate dagli enti e destinate alle Po. e che, nella sostanza, si limitavano a riprodurre le indicazioni fornite dal Fa. genericamente riferite a quella giornata lavorativa.

Tanto, però, non pare frutto di sola neghittosità o compiacenza degli Uffici degli enti che predisposero le attestazioni da inviare alle Po., ma anche di una artata predisposizione dei vari presupposti che pare promanare dallo stesso Fa., quali innanzi tutto le generiche autocertificazioni di cui sopra, prive di indicazioni delle specifiche attività svolte sia come Sindaco che come Presidente del Consorzio e nemmeno dei tempi effettivi (se non in pochissimi casi), così come l'incastro degli impegni con andamento crescente o decrescente comunque adattato a coprire la totalità delle ore lavorate presso Po. s.p.a., come emerge anche dalla anomala ed ingiustificata moltiplicazione delle riunioni di Giunta, assai aumentate rispetto alle precedenti amministrazioni, convocate spessissimo su singoli argomenti, di rapidissima decisione, e per di più con verbali che indicavano sempre l'ora di inizio ma mai quella di fine seduta.

In relazione a tali fatti, il Fa. è stato denunciato per i reati di cui agli artt. 640 bis c.p. (truffa aggravata) e 479 c.p. (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici).

A fronte di tali univoche risultanze istruttorie e dell'ampia prova documentale fornita dalla Procura, non assumono rilievo significativo le dichiarazioni prodotte dalla Difesa.

Su tali riunioni si sono in particolare incentrate le dichiarazioni raccolte in sede istruttoria.

In proposito, questo Collegio, in condivisione con la prospettiva attorea, ritiene attendibili e dirimenti le dichiarazioni rese dall'ex assessore Do. (componente delle Giunte presiedute dal Fa. dal 2011 al 2021), secondo il quale "la maggior parte delle volte le sedute duravano dai 5 ai 10 minuti, sicuramente quando c'era un solo argomento all'ordine del giorno, ma anche con un maggior numero di argomenti all'ordine del giorno non sono mai durate più di 30 minuti. Non ho mai assistito a una seduta di giunta che sia durata 5 o sei ore [...] Non mi risulta nessuna esigenza istituzionale o organizzativa per la quale dover fissare sedute con un solo o pochissimi argomenti. Per la mia esperienza personale (essendo stato vicesindaco del Comune di (Omissis) dal 1998 al 2003) nelle amministrazioni precedenti a quella del Sindaco Fa. si cercava di accorpare più argomenti facendo, di solito, una seduta al mese."

Detto dichiarante, deve ritenersi del tutto attendibile: in quanto unico componente della Giunta libero professionista (architetto), non ha beneficiato di rimborsi pubblici e non era interessato a far apparire la durata delle sedute più lunga di quella effettiva.

Diversamente, non si ritengono attendibili, o comunque di peso significativo, gli altri soggetti, quali, in particolare, il Segretario Comunale Co. Ro., che ha dichiarato che il Fa., stante la propria "incompetenza in materia amministrativa", nelle giornate di svolgimento della Giunta Comunale, "si interfacciava con la sottoscritta, oltre che... con i responsabili di servizio interessati, nella fase prodromica della seduta giuntale", precisando tuttavia che della durata di tali riunioni "non si ha un ricordo preciso".

Va al riguardo rilevato che tale "interfacciarsi" del Fa. con altri soggetti, ove effettivamente avvenuto, più correttamente dovrebbe essere fatto rientrare nelle 36 ore mensili di permesso per attività connesse col mandato; lascia inoltre perplessi l'affermazione secondo cui "della durata di tali riunioni non si ha un ricordo preciso" proprio da parte del Segretario Comunale, cui competeva di verbalizzare l'ora di inizio e di conclusione delle riunioni.

Absolutamente inconferente, attesa la propria genericità e la totale mancanza di qualsivoglia riferimento soggettivo e temporale, è la dichiarazione di Gu. Ni., a tenore della quale negli anni 2011-2021 "il Sindaco sig. St. Fa. era solito confrontarsi per la fase istruttoria degli argomenti da trattare in giunta" e, pertanto, in momenti non precisati ma antecedenti alla seduta di Giunta, certamente non in grado di impegnare tutta la mattina, tenuto conto che l'orario di inizio della seduta era posto di regola in prima mattinata;

I medesimi rilievi valgono per la dichiarazione dell'Assessore Gi. Mi., che riferisce di generiche opportunità di "confronto amministrativo" e che riferisce la durata "di ore" alla propria personale partecipazione, dichiarazioni che tuttavia si scontrano con la oggettiva evidenza delle giunte monotematiche chiamate a decidere su questioni di rilievo marginale.

Quanto all'Assessore Ro. Cl. (assessore, ma solo dal 2021), la stessa risulterebbe indagata per le medesime condotte ascritte al Fa. e, comunque, condivideva la medesima posizione di lavoratrice dipendente.

In proposito, come ha evidenziato il P.M. (vedasi verbale d'udienza), la Cl. è stata assessore per meno di un mese. In ogni caso, neanche la Cl. specifica quale sarebbe stato l'orario di durata delle Giunte. Essa ha partecipato ad una decina di delibere, tra cui la n. 71 del 2022 che è quella relativa all'intitolazione di Villa Sibilina, in cui semplicemente si delibera l'intitolazione di questa villa, su proposta del sindaco, che fra l'altro era obbligata da una transazione, quindi un argomento che poteva essere deliberato in meno di un minuto, ma non certamente sei ore.

Eguale genericità ed inconferente è l'affermazione che le sedute "duravano il tempo necessario per poter discutere ampiamente degli argomenti posti all'o.d.g." (Ro. Ca., assessore dal 2016 e 2011).

Quanto poi alle affermazioni di Ge. Gu. (dirigente AA.GG. del Comune e, peraltro, firmatario delle attestazioni Po. alla base delle richieste di rimborso), questi menziona un solo paio di casi in cui le discussioni si sarebbero prolungate (una aveva per oggetto lo spopolamento e l'abbandono dei cani), su un totale di ben 1.191 riunioni di giunta, affermazione quindi che conduce a ritenere che, di regola, si verificasse esattamente il contrario.

Quanto poi alle attività svolte come Sindaco o come Presidente del Consorzio, la Procura, pur contestando la assoluta mancanza di indicazione da parte del Fa. delle attività svolte (addirittura in giorni in cui gli uffici risultavano chiusi) ha comunque ritenuto di contenere la richiesta di risarcimento solamente per il monte ore eccedente quelli previsti dal IV comma dell'art. 79 cit.

La condotta tenuta dal Fa. è dunque illegittima, in quanto si pone in netto contrasto con la normativa di cui agli artt. 79 e 80 del TUEL, in tema di permessi retribuiti per lo svolgimento di attività istituzionali.

Non rileva la dedotta estraneità del lavoratore al procedimento di rimborso, quale intercorsa tra datore di lavoro ed ente istituzionale, atteso che la documentazione dei permessi retribuiti -quest'ultima fornita dal lavoratore- deve dimostrare in maniera puntuale l'effettivo svolgimento e l'intera durata delle riunioni di giunta e di consiglio, alle quali partecipi l'amministratore locale-lavoratore dipendente.

Nel caso di specie, il Fa. ha chiesto i rimborsi per impegni non documentati -né nell'an né nella durata- presso vari Enti Locali. In particolare, tutte le giornate lavorative che non corrispondevano ad uno specifico impegno presso la Provincia, venivano "riempite" con attività di mandato quale Sindaco, mai documentata, e con riunioni di Giunta oppure, dal 2016, con impegni relativi alla funzione di Presidente del Consorzio Al. Ir.. Quanto in particolare alle riunioni di Giunta, è comprovato che si trattasse di riunioni molto brevi, in quanto il medesimo Fa. -in contrasto con ogni principio di logica ed efficienza- era solito fissare un solo argomento all'ordine del giorno.

Quanto invece ai permessi di cui all'art. 79, IV comma TUEL, risulta che per il Fa. Sono stati chiesti rimborsi eccedenti il limite delle 48 ore mensili.

5. Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito erariale, si ravvisa la sussistenza del dolo.

Secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, formatosi nel periodo antecedente alle modifiche recate dall'art. 21 (Responsabilità erariale) del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020 n. 120, perché ricorra il dolo nell'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento, nascenti dal rapporto di servizio con l'ente pubblico, si reputava sufficiente che il dipendente tenesse scientemente un comportamento violativo di un obbligo di tal fatta. Il dolo "erariale" andava dunque inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche (SS.RR. n. 56/1997; Sez. II Centrale, n. 549/2011).

In seguito, per effetto dell'introduzione (da parte del citato art. 21 del d.l. n. 76 del 2020) all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 del seguente periodo: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.", si impone ora al giudice di accertare non soltanto la volontà della condotta posta in essere, ma anche degli effetti della stessa, ossia la volontà dell'evento dannoso.

Quanto sopra significa che, nel fuoco della coscienza e volontà deve ricadere non solo la condotta ma altresì la stessa produzione del danno (e che, nel caso di specie, si assume arrecato alle amministrazioni pubbliche che hanno alla fine sostenuto l'onere dei permessi retribuiti goduti dal Fa.).

Ritiene in proposito il Collegio che, alla luce di quanto sopra esposto e argomentato, ricorra comunque in capo al convenuto il suddetto elemento soggettivo, per avere consapevolmente provocato un danno alle finanze degli Enti innanzi indicati, mediante la sistematica "strumentalizzazione" delle cariche istituzionali da lui rivestite, essendo tale evento un effetto diretto della sua condotta, al fine di percepire l'intera retribuzione dovutagli dall'Ente Po., a fronte della mancata prestazione di attività lavorativa, ininterrottamente e per dieci anni, sebbene tanto non fosse giustificabile in ragione delle funzioni pubbliche effettivamente svolte.

Occorre, sotto tale profilo, tener conto altresì della chiarezza e univocità della normativa di settore, normativa che il Fa., proprio per le attività espletate, non poteva non conoscere funditus, nonché della non corrispondenza a realtà delle dichiarazioni prodotte (impegni istituzionali nei giorni in cui gli Enti erano chiusi, ovvero per una durata di gran lunga

superiore a quella effettiva). Tale attività è stata posta in essere non solamente producendo autocertificazioni del tutto generiche e prive di indicazioni ad esclusione del giorno, ma altresì piegando strumentalmente le attività degli enti per coprire il “puzzle” degli impegni e consentirgli di restare completamente assente - ma retribuito - dal lavoro per dieci anni.

Ulteriormente, gli stessi verbali di giunta non riportavano mai la data della fine delle sedute, rendendo in tal modo anche estremamente difficile, se non impossibile, rendersi conto della loro effettiva durata.

Risulta evidente, in definitiva, come il Fa. abbia posto in essere un vero e proprio iter comportamentale doloso -non prestare assolutamente alcuna attività lavorativa per le Po. - arricchendosi tuttavia della completa retribuzione- e che è stato disvelato solo dall'esposto del Ch..

6. Si ravvisa, come già premesso in tema di prescrizione, la sussistenza di una fattispecie di occultamento doloso del danno.

Per consolidata giurisprudenza, perché si configuri il doloso occultamento del danno, occorre un comportamento che, pur potendo identificarsi con l'attività antiggiuridica pregiudizievole, debba tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire il disvelamento di un danno ancora in fieri, oppure a nascondere un danno ormai prodotto.

In mancanza di tale *quid pluris*, che si aggiunga al dolo, inteso come elemento strutturale dell'illecito, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale inizia a decorrere da quando l'amministrazione danneggiata abbia preso, o avrebbe potuto prendere, conoscenza del comportamento dannoso.

In particolare, è stato affermato come l'occultamento doloso possa realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del dipendente, autore della condotta causativa di danno erariale, avente ad oggetto un atto dovuto, ossia un atto cui il debitore sia tenuto per legge (Sez. II Appello, n. 207/2017; Sez. III Appello, n. 345/2016 e Sez. Sicilia, n. 198/2012; Sez. III Appello, n. 11348/1998), e la scoperta avviene spesso solo in sede di attività ispettiva o, comunque, di verifica interna.

Fattispecie paradigmatiche di occultamento doloso sono rappresentate dalle autocertificazioni mendaci, ove si rinviene per *tabulas* quel *quid pluris*, consistente in un'attività fraudolenta soggettivamente e oggettivamente diretta a occultare il danno (Sez. Lombardia, n. 12/2016).

Nel caso in esame, risulta dagli atti di causa come il Fa. abbia provocato l'indebita corresponsione dell'intero stipendio dovutogli dall'Ente Po. per ben dieci anni, pur in assenza di attività lavorativa, proprio mediante autocertificazioni, ovvero certificazioni redatte dal dipendente comunale Guarino su propria diretta indicazione - scritta o anche verbale - ideologicamente false ossia attestanti falsamente che esso Fa. Aveva espletato, per l'intera durata della giornata lavorativa, attività istituzionali.

Pare quindi evidente che le condotte poste in essere dal Fa. fossero dirette a dare una apparenza di regolarità alle proprie prolungate assenze dal lavoro presso Po. s.p.a. per asseriti impegni connessi alle cariche pubbliche ricoperte.

Non vale sostenere che tali circostanze emergevano da atti comunque in possesso degli enti pubblici, e tanto sarebbe stato dimostrato dal fatto che la denuncia è promanata dallo stesso sindaco (Ch.) successore del Fa..

Infatti, innanzi tutto, il sindaco Ch. ha presentato l'esposto pochi mesi dopo l'insediamento della sua nuova amministrazione, quindi in un tempo ragionevolmente necessario a ricostruire un principio di fondatezza alla propria denuncia, stante la necessità di reperire ed esaminare una copiosa documentazione stratificata in tutto il precedente decennio, mentre, in precedenza, stante la lunga permanenza della amministrazione capitanata dal Fa., è evidente che tali aspetti furono sottaciuti, piuttosto che evidenziati. Inoltre, la ricostruzione della vicenda ha richiesto numerosi ulteriori accertamenti da parte della stessa G.d.F., sia presso il Comune, che presso il Consorzio, come presso Po. s.p.a., oltre ad esigere il reperimento di ulteriori riscontri proprio per sottoporre a verifica le incomplete e stereotipate dichiarazioni poste alla base delle attestazioni fornite a Po. s.p.a., cui è seguito il complesso esame e la collazione di tutta la documentazione, solamente all'esito delle quali era potuto emergere l'effettivo quadro delle condotte devianti poste in essere per un così lungo periodo.

Ne consegue che il termine di prescrizione inizia a decorrere dalla data dell'esposto (23.2.22).

7. Quanto all'entità del pregiudizio erariale da risarcire, appare pienamente condivisibile la valutazione fattane dalla Procura che, in un'ottica di favor per il convenuto, ha fissato in un'ora al giorno la durata degli impegni istituzionali, determinando il danno nella paga oraria per le restanti 5 ore.

Ne consegue che il convenuto va condannato al risarcimento del danno in favore del Comune di (Omissis), danno liquidato nella somma di euro 65.726,85, nonché in favore del Consorzio dei servizi sociali Al. Ir., per la somma di euro 11.137,18, oltre rivalutazione monetaria dal momento dei singoli pagamenti effettuati dalle suddette amministrazioni pubbliche a Po. s.p.a. e sino all'attualità e interessi al saggio legale dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

8. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da separata nota allegata al dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta, così provvede:

-rigetta l'eccezione di prescrizione;

-accoglie la domanda e, per l'effetto condanna Fa. St. al risarcimento del danno in favore del Comune di (Omissis), per la somma di euro 65.726,85, nonché in favore del Consorzio dei servizi sociali Al. Ir., per la somma di euro 11.137,18, oltre rivalutazione monetaria dal momento dei singoli pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche a Po. s.p.a. e sino

all'attualità e interessi al saggio legale dalla pubblicazione della presente sentenza sino al soddisfo.

Condanna il convenuto al pagamento spese processuali, che si liquidano come da separata nota allegata al dispositivo.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 30/1/2025.

IL PRESIDENTE

Paolo Novelli

IL GIUDICE ESTENSORE

Marzia de Falco

Depositata in Segreteria il giorno 09/05/2025.