

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai magistrati:

dr. Valter Camillo Del Rosario - Presidente

dr. Guido Petrigni - Consigliere - relatore

dr. Giuseppe Vella - Primo referendario

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 23675 del registro di segreteria, promosso dalla

Procura regionale

con atto di citazione depositato in data 14 maggio 2024, ritualmente notificato, nei confronti di:

Ca. Ta. (c.f. (omissis)), nata a (Omissis) il (...), ivi residente in via (Omissis), rappresentata e difesa dall'avv. Gi. Gr., con domicilio eletto presso il suo studio legale in (Omissis), PEC: (Omissis)

con l'intervento adesivo del

Comune di (Omissis), in persona del sindaco pro tempore, dott. An. Sp., rappresentato e difeso dall'avv. Al. Lu., con domicilio eletto presso il suo studio legale in (Omissis), PEC: (Omissis);

visto l'atto di citazione;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 19 marzo 2025, con l'assistenza del segretario dr. Ge. De. An., il relatore dr. Guido Petrigni, il Pubblico Ministero, in persona della dr.ssa Cr. Va., e gli avvocati Gr. per la convenuta Ta. e Lu. Per l'amministrazione comunale di (Omissis).

FATTO

I. Con atto di citazione depositato in segreteria in data 14 maggio 2024, ritualmente notificato e preceduto dall'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 67 del Codice di Giustizia Contabile (d'ora in poi c.g.c.), la Procura regionale ha convenuto in giudizio Ca. Ta., chiedendone la condanna al pagamento al (Omissis) della somma di € 41.638,00, da maggiorarsi degli accessori, nonché alla rifusione delle spese processuali in favore dello Stato.

II. In particolare, la Procura ha riferito che:

- la Ta. era (ed è tuttora) dirigente in servizio presso il Comune di (Omissis), in regime d'impiego a tempo pieno;

- in data 25/9/2013 l'assemblea dei soci della Pi.Am. s.p.a. (società partecipata dal Comune) nominò gli amministratori e, tra di essi, su designazione del sindaco di (Omissis) (dott. Gi. Ga.), la Ta. come presidente del Consiglio di Amministrazione, con durata triennale, prevedendo per tale funzione la corresponsione di un compenso annuo lordo di € 12.500,00, oltre a rimborsi forfettari mensili di € 360,00;

- la Ta. accettò di assumere l'incarico;

- né prima dell'accettazione né durante l'espletamento dell'incarico, la medesima chiese alcuna formale autorizzazione all'Amministrazione d'appartenenza;

- nella seduta del 5/5/2016 l'assemblea dei soci della Pi.Am. s.p.a. rinnovò, sempre su designazione del sindaco Ga., l'incarico alla Ta. per un altro triennio;

- neanche per tale ulteriore periodo la Ta. chiese alcuna formale autorizzazione all'Amministrazione d'appartenenza;

- l'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione della Pi.Am. s.p.a. venne, dunque, ricoperto dalla dirigente comunale Ta. continuativamente dal 25/9/2013 al 3/9/2019.

Orbene, come riferito dall'amministratore delegato della Pi.Am.: "Per lungo tempo, il compenso deliberato dall'assemblea dei soci per il presidente della società non venne corrisposto alla Ta., e ciò su espressa indicazione della stessa presidente Ta., che aveva dato disposizione di provvedere a versare il corrispondente importo direttamente al Comune di (Omissis).

Conseguentemente, la società aveva proceduto annualmente a contabilizzare e ad accantonare in bilancio il compenso maturato, da versare al Comune, una volta comunicate alla società le modalità di versamento".

In concreto, dunque, per vari anni non venne effettuato alcun versamento dei compensi né a favore della Ta. né a favore dell'Ente locale.

Orbene, su richiesta pervenuta dalla Ta. in data 19/7/2018, tra il 13/8/2019 e il 18/6/2020 la Pi.Am. s.p.a. erogò direttamente alla medesima i compensi che erano maturati, nel tempo, per il suddetto incarico, per un ammontare complessivo di € 41.638,00, mentre i rimborsi mensili forfettari le erano già stati corrisposti periodicamente sin dall'ottobre 2013.

In risposta a formali richieste di riversamento rivolte dall'Amministrazione comunale con note del 2/12/2020 e del 17/12/2020, la Ta. s'era espressamente rifiutata di provvedere in proposito (v. nota prot. n. 84613, datata 30/12/2020, inviata al Segretario generale del Comune).

In relazione a tale vicenda, la dirigente comunale Ta. veniva, quindi, rinviata a giudizio penale per l'ipotesi di reato di cui all'art. 314 del c.p., per essersi indebitamente appropriata, senza riversarli al Comune, dei compensi che le erano stati corrisposti dalla Pi.Am. per l'espletamento dell'incarico di presidente del C.d.A. e ciò in violazione dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

III. Dopo aver illustrato i tratti salienti della vicenda, la Procura ha evidenziato che il rapporto di lavoro del dirigente comunale rientra nell'ambito di applicazione della normativa sul pubblico impiego, che è caratterizzata, tra l'altro, sia dal regime delle incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la facoltà di svolgere attività extra istituzionali, salve specifiche eccezioni previste dalla legge e previa autorizzazione dell'Amministrazione d'appartenenza, e ciò a tutela del principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa resa in favore del datore di lavoro pubblico, sia dal principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale.

In proposito, il P.M. ha richiamato:

gli artt. 60 e 62 del D.P.R. n. 3/1957;

l'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, che fissa il principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti pubblici nonché l'obbligo per i terzi di corrispondere eventuali compensi, dovuti per le attività svolte in loro favore dai medesimi dirigenti, direttamente all'Amministrazione d'appartenenza;

l'art. 53, comma 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 1, comma 62, della L. n. 190/2012;

l'art. 20 del C.C.N.L. per i Dirigenti del comparto Regioni ed Autonomie locali- Area II del 22/2/2010, nel testo vigente all'epoca dei fatti in questione, che, nel recepire il principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, previsto dall'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, ribadisce che tale trattamento "remunera completamente ogni incarico conferito ai medesimi in ragione del loro ufficio o comunque collegato alla rappresentanza di interessi dell'Ente" e prevede la tassatività "ex lege" dei compensi erogabili direttamente ai dirigenti "in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato";

l'art. 5 del regolamento del Comune di (Omissis), approvato con delibera del Consiglio comunale n. 33 del 30/4/2013, concernente la nomina dei dipendenti comunali nei Consigli di amministrazione delle società partecipate dall'Ente, ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5, del D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012;

gli artt. 1 e 2 nonché l'all. A del regolamento comunale in materia di conferimenti di incarichi extra istituzionali al personale dipendente, approvato con delibera di Giunta comunale n. 136 del 13/8/2013, con cui è stata sancita la necessità sia per i dipendenti che per i dirigenti dell'Ente, che intendano assumere "incarichi retribuiti non compresi nei compiti e doveri

d'ufficio, per i quali è previsto sotto qualsiasi forma un compenso", di richiedere la preventiva autorizzazione all'Amministrazione d'appartenenza.

Per completezza, la Procura ha anche evocato il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", che già nella formulazione vigente *ratione temporis* (v. D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62), dopo avere menzionato, tra i principi generali, quello secondo cui "il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare", ribadiva i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, indipendenza, imparzialità e astensione in caso di conflitto di interessi.

Pertanto, secondo la Procura, essendo la Ta. in rapporto d'impiego con il Comune di (Omissis), quale dirigente a tempo pieno, non può esservi alcun dubbio sul fatto che la medesima fosse assoggettata al principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale nonché al regime autorizzatorio in materia di assunzione di incarichi esterni, previsto dall'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 165/2001.

IV. Ciò premesso, la Procura ha evidenziato l'antigiuridicità dei comportamenti tenuti dalla dirigente Ta., che aveva svolto l'attività di presidente del Consiglio di Amministrazione della Pi.Am. s.p.a., senz'aver richiesto formale autorizzazione al Comune, e, comunque, aveva percepito i relativi compensi, senza riversarli all'Ente locale, nonostante le sollecitazioni ricevute, cagionando, quindi, un danno da mancata entrata all'Amministrazione d'appartenenza.

D'altronde, secondo il P.M., tale antigiuridicità sarebbe ravvisabile:

sia ove si ritenesse che l'incarico fosse stato assunto dalla Ta. In ragione dell'Ufficio dirigenziale ricoperto presso il Comune o che fosse stato ad essa conferito dall'Amministrazione presso cui prestava servizio o, comunque, su designazione della stessa; infatti, in ogni caso, i compensi da lei percepiti rientrerebbero nell'ambito di applicazione delle norme sopra citate, incluso l'art. 24 del D.lgs. n. 165/2001, oltre che dell'art. 20 del C.C.N.L. vigente *ratione temporis*, essendo espressamente previsto che il trattamento retributivo dei dirigenti remunera tutte le funzioni ed i compiti loro attribuiti in base a quanto previsto dal medesimo D.lgs. nonché qualsiasi altro incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o su designazione dell'Amministrazione, mentre i compensi dovuti dai terzi vanno corrisposti direttamente alla medesima Amministrazione per confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza;

sia nell'ipotesi in cui si ritenesse che l'incarico assunto dalla Ta. fosse slegato dalla rappresentanza di interessi dell'Ente locale; infatti, in tal caso la medesima avrebbe dovuto presentare al Comune formale richiesta di autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001, attenendosi alle procedure previste dal Regolamento comunale, nonché riversare i compensi riscossi nelle casse dell'Amministrazione d'appartenenza.

Orbene, considerato che la società Pi.Am. s.p.a. aveva corrisposto i compensi direttamente alla Ta., che ne aveva fatto espressa richiesta, ella avrebbe dovuto riversarli tempestivamente all'Amministrazione di appartenenza, adempimento a cui non aveva ottemperato, nonostante le specifiche diffide rivolte dal Comune.

Secondo la Procura, la Ta. avrebbe, dunque, agito dolosamente, essendo ben consapevole che i propri comportamenti erano in contrasto con la normativa di settore, che ella, in qualità di dirigente comunale, indubbiamente conosceva ed alla quale era stata, altresì, formalmente sollecitata ad ottemperare da parte dell'Amministrazione d'appartenenza.

D'altronde, la stessa Ta., consapevole della normativa vigente, aveva disposto che i compensi in questione venissero accantonati presso la Pi.Am., per poi essere versati al Comune di (Omissis), salvo poi mutare orientamento e chiederne la corresponsione direttamente in proprio favore.

Il P.M. ha, inoltre, sottolineato la sussistenza di un evidente nesso di causalità tra le illegittime condotte tenute dalla Ta. e il danno subito dal Comune di (Omissis), danno determinato dal mancato incameramento, da parte dell'Ente locale, dei compensi che erano stati erogati alla dirigente comunale per l'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione di Pi.Am. s.p.a., da lei ricoperto dal maggio 2013 al settembre 2019, e che avrebbero dovuto essere riversati nelle casse del Comune.

Il danno in questione è stato quantificato dalla Procura in complessivi € 41.638,00, pari alla somma dei compensi (dettagliatamente indicati nella relazione della Guardia di Finanza n. 30282 del 12/2/2021) che erano stati materialmente riscossi dalla Ta. nelle seguenti date:

13 agosto 2019 per € 21.998,00;

17 aprile 2020 per € 5.000,00;

18 giugno 2020 per € 14.640,00.

Conclusivamente, il P.M. ha chiesto la condanna della Ta. Al pagamento in favore del Comune di (Omissis) di € 41.638,00, da maggiorarsi di accessori.

V. La Ta. si è costituita in giudizio con memoria depositata in data 20 novembre 2024, contestando la domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei suoi confronti.

Preliminarmente, la Ta. ha eccepito che gli esatti termini della vicenda in questione sarebbero diversi rispetto a quelli prospettati nella ricostruzione fornita dalla Procura.

In proposito, la convenuta ha sostenuto che:

ella era stata nominata presidente della Pi.Am. s.p.a. non all'esito di una propria iniziativa ma su designazione del sindaco pro tempore del Comune di (Omissis) (dott. Ga.), in base alle norme statutarie della società;

anche la spettanza del compenso previsto per l'espletamento di tale incarico era stata oggetto di condivisione da parte dell'Amministrazione comunale;

ella aveva ricoperto l'incarico di presidente della Pi.Am. con ottimi risultati, ottenendo, alla scadenza definitiva del mandato, il plauso di tutti i soci;

v'erano tesi divergenti in ordine alla natura giuridica della Pi.Am. e, in particolare, se essa dovesse qualificarsi come società a controllo pubblico o come mera società con partecipazione pubblica non di controllo;

dalla soluzione di tale problematica sarebbe anche dipesa l'applicazione di alcune norme speciali contenute nel D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, e poi nel D.lgs. n. 175/2016, tra cui quella inerente al regime di onnicomprensività del trattamento economico spettante al dirigente pubblico che fosse stato nominato amministratore di una società partecipata, onnicomprensività che, secondo la Ta., sarebbe stata dichiarata espressamente applicabile soltanto nell'ipotesi d'incarico ricoperto in società a controllo pubblico e non anche in quella d'incarico ricoperto in società meramente partecipata da un Ente pubblico, come desumibile dall'art. 4, commi 4, 5 e 13, del D.L. n. 95/2012;

orbene, la problematica relativa alla natura giuridica della Pi.Am. è stata risolta da due sentenze gemelle del T.A.R. Marche (sentenze nn. 694 e 695 del 2019), nelle quali è stato affermato che la Pi.Am. s.p.a. deve qualificarsi come "società partecipata non a controllo pubblico";

pertanto, ella avrebbe legittimamente preteso dalla Pi.Am. la corresponsione direttamente in suo favore dei compensi per la carica di presidente, che erano rimasti accantonati nel periodo in cui ella aveva ricoperto tale incarico.

La Ta. ha, altresì, riferito che con sentenza n. 315/2024, pronunciata il 25 ottobre 2024, poi depositata con le relative motivazioni il 23 gennaio 2025 (che, però, risulta essere stata appellata dalla Procura della Repubblica di Ascoli Piceno), il G.U.P. presso il Tribunale di Ascoli Piceno l'ha assolta dal capo di imputazione di cui all'art. 314 del c.p. perché "il fatto non sussiste".

5.1 Ciò premesso, secondo la Ta., la domanda risarcitoria proposta nei suoi confronti dalla Procura della Corte dei conti sarebbe priva di qualsiasi giuridico fondamento e dovrebbe, quindi, essere rigettata per le seguenti ragioni.

Deve ritenersi inapplicabile alla fattispecie in esame il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, di cui all'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, in considerazione della disciplina introdotta dall'art. 4, commi 4, 5 e 13, del D.L. n. 95/2012, conv. in L. n. 135/2012.

Il legislatore ha, infatti, previsto una normativa speciale, da cui si desume che la regola della onnicomprensività sarebbe stata dichiarata espressamente applicabile soltanto nei confronti dei dirigenti pubblici nominati amministratori di società a controllo pubblico od a totale partecipazione pubblica e non anche nei confronti di quelli nominati come amministratori di società con mera partecipazione pubblica non di controllo.

D'altronde, il comma 13 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 stabilisce che:

"Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali".

Orbene, la disciplina ordinaria del codice civile prevede che l'amministratore di una società commerciale ha diritto a percepire un compenso che lo remuneri per l'attività svolta (v., ad es., l'art. 2389 c.c. per le s.p.a.); il diritto al compenso deve, dunque, ritenersi perfetto e spettante anche se la società nulla avesse previsto in proposito.

Tali conclusioni, secondo la Ta., appaiono avallate dalla giurisprudenza.

In proposito, la convenuta ha richiamato la pronuncia delle SS.UU. della Cassazione n. 24591/2016, che ha affermato che la nomina e la revoca di un amministratore di una società pubblica, da parte dell'Ente pubblico socio, debbono ritenersi disciplinate integralmente dal diritto privato, salvo che una norma non preveda espressamente una regolamentazione pubblicistica, citando a sostegno di tale affermazione l'art. 4, comma 13, del D.L. n. 95/2012.

Tale ultimo disposto normativo viene citato anche in altre pronunzie della Cassazione, tra cui: Cass. Penale, sezione V, sentenza n. 41421/2018, Cassazione Civile, Sez. Lav., sentenze nn. 35421 e 35422 del 2022, Cass. Civ., Sez. Lav., sentenza n. 8917/2023.

In pratica, la giurisprudenza della Cassazione appare univoca nell'affermare che le norme di diritto pubblico (comprese quelle del D.lgs. n. 165/2001) non si applicano nei confronti delle società a partecipazione pubblica, a meno che non vi sia una disposizione che espressamente lo preveda.

Ne consegue, secondo la Ta., che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura della Corte dei conti, ella, in qualità di amministratrice di una società a mera partecipazione pubblica non di controllo, come la Pi.Am. s.p.a., non sarebbe stata soggetta, per quanto riguarda la percezione dei relativi compensi, al generale principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale (in quanto contestualmente dipendente del Comune di (Omissis)).

In tale contesto, contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura, non sarebbe applicabile nei suoi confronti neppure quanto previsto nel regolamento comunale sugli incarichi nelle società partecipate, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 30/4/2013, che, ad avviso della Ta., non imporrebbe, con riferimento alla fattispecie di dipendente comunale nominato amministratore di società non a controllo pubblico, il principio di onnicomprensività.

La Ta. ha, altresì, sostenuto che ella non sarebbe incorsa in alcuna violazione dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001, in materia di richiesta di previa autorizzazione per l'assunzione di incarichi extra istituzionali a titolo oneroso, in quanto la nomina a presidente del Consiglio di Amministrazione della Pi.Am. s.p.a. le era stata conferita su designazione del sindaco del Comune di (Omissis), in base a quanto previsto dallo statuto societario, come si desume dai verbali delle assemblee dei soci della medesima società.

In tale peculiare contesto, dunque, non sarebbe neppure applicabile l'art. 5 del regolamento comunale del 13/8/2013, che riguarda le autorizzazioni per l'espletamento di incarichi richiesti dagli stessi dipendenti o loro attribuiti su iniziativa di altri soggetti e, quindi, non conferiti dall'Amministrazione comunale o su designazione di quest'ultima.

Conclusivamente, la Ta. ha ribadito di aver legittimamente preteso l'erogazione dei compensi per l'incarico di presidente della Pi.Am., senz'alcun obbligo di riversarli al Comune.

VI. Con atto di intervento ad adiuvandum il Comune di (Omissis) si costituiva in giudizio per sostenere la fondatezza della domanda risarcitoria proposta dalla Procura, avendo l'Ente subito un danno patrimoniale a causa del mancato riversamento dei compensi da parte della dirigente Ta..

VII. All'udienza dell'11 dicembre 2024, il Collegio, da un lato, riteneva meritevole di accoglimento l'istanza del difensore della Ta. per la concessione di un termine, al fine di poter replicare all'atto d'intervento ad adiuvandum depositato dal Comune in prossimità dell'udienza, e, da un altro lato, riteneva opportuno attendere il deposito, ormai prossimo, delle motivazioni della sentenza del 25/10/2024, con cui il G.U.P. presso il Tribunale penale di Ascoli Piceno aveva assolto la Ta. per il reato di cui all'art. 314 del c.p.

VIII. In data 10 febbraio 2025 la Ta. ha depositato memoria, allegando, altresì, la sentenza n. 315/2024, completa delle motivazioni, con cui il G.U.P. presso il Tribunale di Ascoli Piceno l'ha assolta "perché il fatto non sussiste", avendo ritenuto condivisibili le sue tesi difensive.

Con tale memoria la Ta. ha ampiamente replicato all'atto d'intervento del Comune, sostenendo la sua infondatezza sia in punto di fatto che in punto di diritto.

In particolare, la Ta. ha osservato che i profili di diritto in cui l'intervento del Comune appare discostarsi parzialmente dalle tesi della Procura sono essenzialmente due.

Infatti, il Comune ha affermato che l'invocazione, da parte della Ta., delle disposizioni dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 non sarebbe pertinente, dato che esse non avrebbero affatto abrogato quanto previsto dall'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001.

Orbene, secondo la Ta., trattasi di affermazione non congrua, in quanto la vexata quaestio non concerne l'abrogazione della norma generale di cui all'art. 24, comma 3, che ovviamente non v'è stata, bensì l'introduzione di una disciplina speciale di settore, rivolta alle società a partecipazione pubblica, con la quale sono stati specificati gli ambiti entro i quali tali società sono soggette ai principi pubblicistici, tra cui quello concernente l'applicazione, nei riguardi dei dirigenti pubblici nominati quali loro amministratori, del principio di onnicomprensività del trattamento retributivo.

Infatti, il D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, nell'elaborare una prima organica disciplina delle società a partecipazione pubblica, l'ha improntata al principio della prevalente soggezione di esse alle norme di diritto civile.

In tale ambito, la nuova normativa avrebbe, dunque, limitato l'applicazione del suddetto principio di onnicomprensività soltanto nei riguardi degli amministratori delle società a controllo pubblico (comma 4°) e di quelli delle società a partecipazione pubblica totalitaria (comma 5°), con conseguente esclusione degli amministratori delle società a partecipazione pubblica non di controllo.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto nell'atto d'intervento dell'Ente locale, la Ta. ha ribadito che la sua nomina quale presidente della Pi.Am. era avvenuta su designazione del sindaco del Comune; trattasi, quindi, di un incarico da lei assunto in osservanza dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001 o, in ogni caso, oggetto di sostanziale autorizzazione da parte dell'Amministrazione comunale.

Pertanto, i compensi sarebbero stati legittimamente percepiti direttamente dalla Ta., senz'alcun obbligo di riversarli al Comune.

IX. Con memoria depositata in data 26 febbraio 2025 la Procura, nel confermare quanto sostenuto nell'atto di citazione, ha ritenuto opportuno precisare meglio i profili essenziali da considerarsi per il corretto inquadramento della vicenda in esame.

In particolare, il thema decidendum concerne essenzialmente l'individuazione della normativa applicabile al rapporto di pubblico impiego intercorrente tra la Ta., quale dirigente del Comune di (Omissis), e l'Amministrazione datrice di lavoro, con riguardo all'espletamento, da parte della medesima dirigente, dell'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione della Pi.Am. s.p.a. nel periodo dal 25/9/2013 al 3/9/2019 ed alla correlativa percezione da parte sua di compensi, che non sono stati riversati al Comune.

Pertanto, secondo la Procura, dev'essere valutata in questa sede esclusivamente la liceità o meno del comportamento tenuto dalla Ta. nei confronti dell'Amministrazione d'appartenenza e nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, non assumendo alcuna significativa rilevanza la natura giuridica della società presso la quale la medesima dirigente aveva assunto l'incarico in questione.

D'altronde, la citazione in giudizio per il risarcimento del danno subito dal Comune, a causa del mancato introito di tali compensi, che avrebbero dovuto essergli riversati, è stata rivolta dalla Procura non nei confronti della Pi.Am. bensì della Ta., quale dirigente in rapporto d'impiego con l'Amministrazione comunale.

Ciò premesso, il P.M. ha ribadito che sia nel caso in cui si ritenesse che la Ta. sia incorsa in violazione dell'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 (che prevede l'onnicomprendività della retribuzione dirigenziale) sia nel caso in cui fosse ravvisabile la violazione, da parte sua, dell'art. 53, comma 7, del medesimo D.lgs. (per avere ella assunto un incarico esterno, senza previa formale autorizzazione e senza riversare i compensi percepiti), l'esito del presente giudizio dovrebbe essere sempre il medesimo, dovendo pervenirsi al riconoscimento del danno subito dall'Amministrazione comunale, a causa del mancato riversamento, da parte della dirigente Ta., dei compensi da lei percepiti per l'espletamento del suddetto incarico di presidente della Pi.Am. s.p.a.

Peraltro, nell'ambito del presente giudizio non potrebbe assumere alcuna decisiva rilevanza la sentenza di assoluzione emessa nei confronti della Ta. dal G.U.P. presso il Tribunale penale di Ascoli Piceno, sia perché tale sentenza non è passata in giudicato, essendo stata appellata dalla Procura della Repubblica di Ascoli Piceno, sia perché sussiste reciproca autonomia tra il giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale e il giudizio penale.

X. Anche il Comune di (Omissis) ha depositato una memoria di replica a quanto sostenuto dalla Ta., ribadendo sostanzialmente le ragioni alla base dell'atto d'intervento adesivo alla domanda risarcitoria proposta dalla Procura.

XI. All'odierna udienza, il P.M., l'avv. Graziosi, difensore della Ta., e l'avv. Lucchetti, in rappresentanza dell'interveniente Comune di (Omissis), hanno ampiamente illustrato le rispettive tesi, confermando le conclusioni formulate per iscritto.

La causa, quindi, è passata in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha per oggetto l'accertamento della fondatezza o meno dell'azione di responsabilità amministrativa proposta dalla Procura regionale nei confronti di Ta. Ca., dirigente in servizio presso il Comune di (Omissis), alla quale è stato contestato un danno quantificato in € 41.638,00, pari all'ammontare dei compensi percepiti per l'espletamento, nel periodo dal 25 settembre 2013 al 3 settembre 2019, dell'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione della società Pi.Am. s.p.a., compensi che, secondo la Procura, avrebbero dovuto essere riversati all'Amministrazione d'appartenenza, ai sensi dell'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 od, in alternativa, dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del medesimo D.lgs.

2. In via preliminare, il Collegio deve valutare l'ammissibilità dell'atto d'intervento adesivo ad adiuvandum, proposto dal Comune di (Omissis), in qualità di Amministrazione danneggiata dai comportamenti illegittimi tenuti dalla Ta..

Orbene, va rammentato che l'art. 85 del c.g.c. dispone che chiunque abbia un interesse qualificato e meritevole di tutela può intervenire nel giudizio di responsabilità per sostenere le ragioni del Pubblico Ministero, mediante atto debitamente notificato alle parti e depositato nella segreteria del Giudice adito.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio di responsabilità amministrativa è ammissibile soltanto l'intervento cosiddetto "ad adiuvandum", in quanto con esso non viene ad essere fatto valere un diritto nuovo né viene ampliato il thema decidendum; deve, tuttavia, trattarsi di un interesse giuridicamente rilevante e, dunque, meritevole di tutela e non di mero fatto, nel senso che, per essere comunque connesso con l'oggetto o dipendente dal titolo dedotto in giudizio, esso possa, sia pure in via indiretta o riflessa, risultare lesa nell'ipotesi di soccombenza della parte coadiuvata.

Con riferimento alla questione relativa all'ammissibilità dell'intervento ad adiuvandum nel processo contabile da parte dell'Amministrazione danneggiata, si sono pronunziate con la sentenza n. 1/2003 anche le SS.RR. di questa Corte, affermando che:

"L'Ente che si presuma danneggiato può partecipare alla definizione della vertenza, che lo vede indubbiamente interessato, nella forma dell'intervento adesivo dipendente ad adiuvandum, mediante il quale l'Ente pubblico non fa valere un diverso od autonomo diritto e nemmeno uno dipendente da quello oggetto del giudizio in corso ma si limita a sostenere le ragioni del requirente contabile, avendo un evidente interesse al loro accoglimento.

Dovendosi ritenere l'Amministrazione danneggiata già costituita in giudizio mediante il Procuratore Regionale o Generale, il quale ope legis ne cura gli interessi in sede processuale, essa può intervenire adesivamente, oltre che in primo grado, anche, per la prima volta, sia in grado di appello che nel giudizio di revocazione, al di là dei limiti posti dall'art. 344 del c.p.c.".

Sulla base di quanto sopra esposto, va dichiarata ammissibile la costituzione in giudizio del Comune di (Omissis), a titolo di intervento ad adiuvandum, ossia a sostegno della pretesa risarcitoria azionata dalla Procura nei confronti della Ta..

3. Passando alla disamina delle questioni di merito, il Collegio giudicante ritiene che la domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei confronti della Ta. sia fondata e meritevole di accoglimento, in conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte.

4. In proposito, va rammentato che il principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti costituisce uno degli elementi basilari della disciplina del rapporto di pubblico impiego ed è delineato in modo ampio e dettagliato nell'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001.

Orbene, la chiarezza di tale dato normativo e la sua uniforme interpretazione da parte della giurisprudenza non consentono di nutrire alcun plausibile dubbio in ordine all'applicabilità del principio di onnicomprensività della retribuzione anche con riferimento ai compensi che sono stati percepiti dalla Ta., dirigente in servizio presso il Comune di (Omissis), per l'espletamento dell'incarico di presidente della Pi.Am. s.p.a., conferitole dall'assemblea dei soci di tale società su espressa designazione del sindaco del medesimo Comune, in conformità allo statuto societario.

D'altro canto, va sottolineato che gli emolumenti retributivi erogati ai dirigenti pubblici, ivi compresi quelli degli Enti locali, remunerano l'espletamento di tutti i compiti comunque connessi, sia in via diretta che mediata, al rapporto d'impiego in essere.

Peraltro, lo stesso legislatore ha sancito che le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 165/2001 hanno valenza di principi fondamentali dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, come specificato nell'art. 1, comma 3, del medesimo D.lgs., e, come tali, s'impongono anche alle autonomie territoriali.

Considerato, dunque, che l'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione della Pi.Am. s.p.a. è stato conferito alla dirigente comunale Ta. su espressa designazione del sindaco del Comune di (Omissis), Ente socio di tale società, i relativi compensi debbono ritenersi ricompresi nell'ambito del regime generale della onnicomprensività, dato che trattasi dell'espletamento, da parte della Ta., di un'attività comunque connessa o collegata al rapporto organico intercorrente con l'Amministrazione d'appartenenza.

5. Ciò assodato, il Collegio deve verificare la sussistenza nella concreta fattispecie in esame di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, che, com'è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, ingiustamente arrecato ad un Ente pubblico da un soggetto ad essa legato da un rapporto d'impiego o di servizio, mediante una condotta connotata da dolo o colpa grave.

Tuttavia, prima di effettuare tale verifica, appare necessario soffermarsi, in considerazione di quanto eccepito dalla difesa della Ta., sugli eventuali riflessi che potrebbero avere nel presente giudizio di responsabilità amministrativa le sentenze del T.A.R. delle Marche nn. 694 e 695 del 2019, concernenti l'accertamento della natura giuridica della Pi.Am. s.p.a., e la sentenza n. 315/2024, emessa dal G.U.P. presso il Tribunale di Ascoli Piceno, con cui la Ta. è stata assolta, in primo grado, per il reato di cui all'art. 314 del c.p.

Infatti, le suddette sentenze, emesse dal T.A.R. delle Marche all'esito di controversie intercorse tra la Pi.Am. s.p.a. e il Comune di (Omissis), sono state richiamate dalla Ta. Per sostenere che, essendo stata acclarata la natura della Pi.Am. s.p.a. quale società non a controllo pubblico ma meramente partecipata da Ente pubblico, non sarebbe applicabile nei

confronti della Ta., dirigente del Comune, il principio di onnicomprensività della retribuzione, ragion per cui ella non sarebbe stata assoggettata all'obbligo di riversare all'Amministrazione d'appartenenza i compensi percepiti per l'espletamento dell'incarico di presidente del Consiglio di Amministrazione di tale società, benché tale incarico le fosse stato conferito proprio su designazione del sindaco del Comune.

Orbene, il Collegio giudicante ritiene, conformemente a quanto osservato dalla Procura, che, ai fini della valutazione della liceità del comportamento tenuto dalla dirigente comunale Ta. nell'ambito del rapporto d'impiego con l'Amministrazione d'appartenenza, non venga ad assumere alcuna significativa rilevanza la natura giuridica della Pi.Am. s.p.a.

Infatti, non può esservi alcun plausibile dubbio sul fatto che la Ta., a prescindere dalla natura giuridica della Pi.Am., fosse, comunque, tenuta, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, espressamente previsto dall'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 per tutti i dirigenti pubblici, a riversare all'Amministrazione d'appartenenza i compensi percepiti per l'espletamento di un incarico, che le era stato conferito proprio su formale designazione del sindaco, in qualità di vertice dell'Ente locale.

In proposito, l'art. 24, comma 3, dispone inequivocabilmente che: "Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'Amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima Amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza".

La Ta. ha poi invocato la sentenza n. 315/2024, emessa in data 25/10/2024 dal G.U.P. presso il Tribunale di Ascoli Piceno, le cui motivazioni sono state poi depositate il 23/1/2025.

Tale decisione ha assolto la Ta. dal reato di peculato, contestatole per essersi appropriata dei compensi corrisposti dalla Pi.Am. s.p.a., senza riversarli al Comune di (Omissis), sostenendo, in sintesi, che l'art. 4 del D.L. n. 95/2012 ha assoggettato le società partecipate da enti pubblici ad una disciplina speciale, in cui sarebbero previsti, tra l'altro, i casi in cui opera e quelli in cui non opera, nei riguardi dei dirigenti pubblici nominati quali amministratori di tali società, il principio di onnicomprensività della retribuzione.

Orbene, pur nel doveroso rispetto di una pronuncia emessa in altro plesso giudiziario, il Collegio osserva, tuttavia, che la sentenza n. 315/2024 non è passata in giudicato, in quanto impugnata, sotto molteplici profili, dinanzi alla Corte d'Appello di Ancona dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ascoli Piceno.

D'altro canto, in base al principio di piena autonomia del giudizio di responsabilità amministrativa rispetto ad altri giudizi, va escluso che questa Corte sia tenuta a disporre la sospensione del presente giudizio, in attesa della definizione del procedimento penale.

Pertanto, il presente giudizio di responsabilità amministrativa può essere validamente definito da questa Corte, mediante un'autonoma valutazione dei fatti, da effettuarsi alla luce degli atti acquisiti al fascicolo processuale.

Orbene, dagli atti risulta che:

la Ta. era (ed è tuttora) in rapporto di pubblico impiego con il Comune di (Omissis), in qualità di dirigente a tempo pieno;

ella era, dunque, indubbiamente soggetta sia al principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, di cui all'art. 24, comma 3, sia al regime autorizzatorio per l'assunzione di incarichi esterni, previsto dall'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 165/2001;

alla medesima è stato conferito dall'assemblea dei soci della Pi.Am. s.p.a. l'incarico di presidente di tale società, sulla base di apposita designazione da parte del sindaco del Comune di (Omissis);

ella ha ricoperto tale carica, per due mandati consecutivi, nel periodo dal 25/9/2013 al 3/9/2019.

Pertanto, sulla base di quanto espressamente disposto dall'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 (secondo cui: "Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'Amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima Amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza"), il Collegio giudicante ritiene che i compensi erogati dalla Pi.Am. non avrebbero potuto essere incamerati personalmente dalla Ta., dovendo, invece, affluire nelle casse dell'Amministrazione d'appartenenza della medesima.

Orbene, ciò non è avvenuto, in quanto la Ta. ha preteso la corresponsione, da parte della Pi.Am. s.p.a., di tali compensi direttamente in suo favore e non ha provveduto a riversarli al Comune, nelle cui casse essi dovevano inderogabilmente affluire.

Inoltre, la dirigente comunale Ta. s'è espressamente rifiutata di riversare tali compensi al Comune, pur essendo stata formalmente diffidata a provvedere in proposito.

Ad avviso del Collegio, appare, dunque, evidente la consapevole e volontaria inosservanza da parte della Ta. di specifici obblighi, chiaramente previsti dalla legge, correlati al suo status di dirigente in rapporto di pubblico impiego con il Comune di (Omissis).

In proposito, va sottolineato che la Ta. era pienamente a conoscenza della normativa contenuta nell'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, tant'è vero che (come risulta dalle dichiarazioni rese dall'amministratore delegato della Pi.Am., non oggetto di smentita da parte della Ta.):

il compenso, deliberato dall'assemblea dei soci, spettante al presidente della Pi.Am., non era stato, su espressa indicazione del presidente Ca. Ta., per vari anni, mai ad essa corrisposto, avendo la stessa Ta. dato disposizione di provvedere a versare il corrispondente importo direttamente al Comune di (Omissis) (v., in proposito, anche il documento n. 6, datato 29/10/2015, allegato alla memoria con cui il Comune è intervenuto nel presente giudizio);

conseguentemente, la società aveva provveduto annualmente a contabilizzare e ad accantonare in bilancio il corrispondente importo maturato, da versare all'Ente nel momento in cui il Comune di (Omissis) avesse comunicato le relative modalità.

Risulta, tuttavia, accertato che in data 19/7/2018 la Ta., mutando radicalmente orientamento, ha chiesto alla società la corresponsione direttamente in suo favore di tali compensi,

riscuotendoli poi materialmente in tre tranches (€ 21.998,00 in data 13/8/2019; € 5.000,00 in data 17/4/2020; € 14.640,00 in data 18/6/2020), senza riversarli al Comune, cui dovevano obbligatoriamente affluire, in ottemperanza all'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001.

Da ciò è, dunque, derivato il danno patrimoniale da mancata entrata, tuttora attuale, subito dal Comune, danno, ammontante ad € 41.638,00, che risulta causalmente connesso al comportamento volontariamente tenuto dalla Ta., in violazione della normativa direttamente applicabile nei suoi confronti, quale dirigente comunale.

D'altro canto, non può esservi alcun dubbio sul fatto che la Ta. fosse in possesso di un'elevata professionalità e di specifiche cognizioni giuridiche in materia di pubblico impiego, essendo esse indispensabili per poter svolgere le funzioni dirigenziali in un Comune di notevoli dimensioni e, per di più, nell'ambito di un Settore particolarmente complesso, come quello della Gestione delle Risorse Umane e, quindi, anche del personale dell'Ente.

Va, infine, sottolineato che, anche nell'ipotesi in cui la Ta. avesse ritenuto di aver effettivamente diritto a percepire personalmente tali compensi, ella avrebbe, comunque, dovuto riversarli tempestivamente al Comune, in ottemperanza all'art. 24, comma 3, del D.lgs. n.165/2001, salva l'eventualità di far valere successivamente le proprie asserite ragioni nelle competenti sedi.

Orbene, il fatto che ciò non sia avvenuto costituisce ulteriore dimostrazione dell'inescusabilità del comportamento volontariamente tenuto dalla dirigente Ta. a danno dell'Amministrazione d'appartenenza.

6. Conclusivamente, il Collegio giudicante reputa che, in accoglimento della domanda proposta dalla Procura regionale, la Ta. Debba essere condannata a pagare, in favore del Comune di (Omissis), la somma di € 41.638,00, da maggiorarsi di rivalutazione monetaria, da calcolarsi con decorrenza dalle date di riscossione dei compensi a lei erogati dalla Pi.Am. s.p.a. e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza; da tale ultima data e sino al soddisfo del credito erariale sono dovuti gli interessi legali sull'importo così rivalutato.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate a cura della segreteria di questa Sezione, ai sensi dell'art. 31 del c.g.c. 8. In presenza di una statuizione di condanna, il Collegio provvede a liquidare in € 3.000,00, da maggiorarsi di spese generali, I.V.A. e c.p.a., le spese di difesa, da rifondersi dalla Ta. in favore del Comune di (Omissis), intervenuto "ad adiuvandum".

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, definitivamente pronunciando, previa declaratoria di ammissibilità dell'intervento "ad adiuvandum" proposto

dal Comune di (Omissis), in accoglimento della domanda proposta dalla Procura regionale, condanna Ca. Ta. a pagare, in favore del Comune di (Omissis), l'importo di € 41.638,00, da maggiorarsi di rivalutazione monetaria, da calcolarsi con decorrenza alle date di riscossione dei compensi a lei erogati dalla Pi.Am. s.p.a. e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza; da tale ultima data e sino al soddisfo del credito erariale sono dovuti gli interessi legali sulla somma così rivalutata.

La Ta. è, altresì, condannata:

alla rifusione, in favore dello Stato, delle spese di giudizio, liquidate a cura della segreteria di questa Sezione, ai sensi dell'art. 31 del c.g.c.;

alla rifusione delle spese di difesa, liquidate in € 3.000,00, da maggiorarsi di spese generali, I.V.A. e c.p.a., in favore del Comune di (Omissis), intervenuto "ad adiuvandum" nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 85 del c.g.c.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 19 marzo 2025.

Il Presidente

Valter Camillo Del Rosario

Il Giudice Estensore

Guido Petrigni