

**Sezione:** SEZIONE GIURISDIZIONALE UMBRIA

**Esito:** SENTENZA

**Numero:** 21

**Anno:** 2019

**Materia:** CONTABILITA

**Data pubblicazione:** 03/04/2019

**Codice ecli:** ECLI:IT:CONT:2019:21SGSEZ

Giudizio n. 12772 del ruolo generale – pag. 3

Sentenza n. 21/2019

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA**

composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore Nicoletta                      Presidente

Stefano Siragusa                      Consigliere - relatore

Pasquale Fava                      Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 12772 del ruolo generale, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale per l'Umbria, con atto di citazione depositato il 6 giugno 2018, nei confronti del sig. Buschi Fabio, nato a Città di Castello (PG) il 13 marzo 1966 (c.f. BSCFBA66C13C745U), residente in San Giustino (PG), Frazione Selci Lama, via F.lli Rosselli n. 8/D, rappresentato e difeso dall'Avv. Loriano Maccari, presso il quale è domiciliato in Sansepolcro (AR), via del Campo Sportivo, n. 10 ()).

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nel pubblico dibattimento del 28 novembre 2018, con l'assistenza del segretario dott.ssa Melita Di Iorio, il relatore Consigliere Stefano Siragusa, il Pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale dott. Antonio Giuseppone e l'Avv. Loriano Maccari.

Ritenuto in

**FATTO**

Con l'atto di citazione in epigrafe la Procura regionale ha convenuto in giudizio il sig. Buschi Fabio per sentirlo condannare al pagamento, in favore dell'INPS, della somma di € 2.996,54 per ciascun anno in cui è stata e sarà erogata la pensione a favore della dott.ssa Maria Paola Volpi (ovvero la diversa somma ritenuta di giustizia), mediante quantificazione del danno già maturato e mediante attualizzazione degli importi ancora non erogati, oltre alla rivalutazione monetaria per le somme già erogate fino alla data della pubblicazione della sentenza e agli interessi legali su tali somme fino alla data del soddisfo; nonché al versamento delle spese di giustizia in favore dello Stato.

Il Requirente ha dedotto al riguardo l'illegittima attribuzione alla dott.ssa Volpi del maggior trattamento pensionistico in conseguenza dell'adozione da parte del convenuto, all'epoca dei fatti sindaco del Comune di S. Giustino (PG), di un provvedimento di incarico di posizione organizzativa, con conseguente incremento della retribuzione lorda in godimento della predetta alla data del pensionamento.

L'accusa mossa dalla Procura regionale ha preso spunto da una segnalazione, datata 3

giugno 2016, indirizzata alla Corte dei conti, alla Procura della Repubblica e alla Guardia di finanza,

nella quale si riferisce del conferimento alla dott.ssa Maria Paola Volpi di un incarico dal 20 al 31 dicembre 2011 *"quando l'attività del comune era praticamente ferma, solo per mandare in pensione un dipendente con un compenso chiamato indennità P.O. di 8.000 euro all'anno (...) che ha invece avuto solo per quei dieci giorni"*.

Dagli elementi acquisiti in via istruttoria l'Inquirente ravvisava nella condotta del convenuto Buschi, in carica nel 2011, una ipotesi di responsabilità amministrativa per dolo o quanto meno per colpa grave, in quanto egli, in maniera del tutto superficiale e non necessaria, conferì alla dott.ssa Volpi l'incarico di responsabile dell'Ufficio di Massima Dimensione n. 7 (Servizi Demografici e Statistici) per il brevissimo periodo di appena otto giorni lavorativi (dal 20 al 31 dicembre 2011), consentendole così di beneficiare del maggiore importo della retribuzione complessiva lorda corrispondente all'indennità di posizione organizzativa (pari a € 8.000,00), rilevante ai fini del computo della pensione di vecchiaia secondo il metodo retributivo.

Per l'anno 2011 il Buschi aveva conferito gli incarichi di posizione organizzativa degli Uffici di massima dimensione del Comune con decreto n. 1 del 19.1.2011 e all'Ufficio di massima dimensione n. 7 (Servizi Demografici e Statistici) era stata inizialmente assegnata il Segretario generale del Comune, dott.ssa Ambra Rustici.

Il 20.12.2011 la dott.ssa Rustici presentò al sindaco una richiesta *"di essere esonerata, in via temporanea per motivazioni di carattere personale, dalla posizione organizzativa di Responsabile dell'U.M.D. n. 7 con decorrenza immediata"* e fece altresì presente che *"data la complessità delle procedure amministrative in corso (fra cui il XV censimento in fase di attuazione), si rendeva necessario provvedere in tempi molto brevi alla propria sostituzione, al fine di consentire un corretto funzionamento dell'ufficio interessato"*.

Prendendo alla lettera l'invito della dott.ssa Rustici a sostituirla rapidamente, il sindaco emise nello stesso giorno i decreti n. 5 e n. 6: con il primo accettò la richiesta di revoca e individuò la dott.ssa Volpi per le funzioni di posizione organizzativa di responsabile dell'U.M.D. n. 7, dal 20 al 31.12.2011; con il secondo, assegnò a tale incarico il punteggio risultante dalla scheda di pesatura allegata agli atti.

Senonché - si legge sempre nell'atto di citazione - appena il giorno 24.12.2011 la dott.ssa Volpi presentò al sindaco la comunicazione di voler essere collocata a riposo, con decorrenza 1.1. 2012.

Nello stesso giorno la responsabile dell'U.M.D. n. 6:

- prese atto della domanda di collocamento a riposo con la richiesta decorrenza *"a norma del d.l. n. 78/2010, art. 12, commi 1 e 2, e successive modifiche ed integrazioni di cui alla manovra finanziaria d.l. n. 201/2011"*;
- diede atto che la dipendente in questione alla data del 31.12. 2011 maturava i requisiti necessari per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età (63 anni, 3 mesi, 17 giorni), con un servizio contributivo totale di anni 36, mesi 4 e giorni 3;
- diede atto, infine, della retribuzione in godimento della dott.ssa Volpi alla data della determina, indicando alla voce f) l'indennità di posizione organizzativa pari a € 8.000,00 per dodici mesi;

La sostituzione della dott.ssa Rustici con la dott.ssa Volpi per appena otto giorni, alla fine dell'anno 2011, si connota - ad avviso del Requirente - per significative anomalie tali da integrare una scelta arbitraria, non necessaria, con una motivazione - connessa all'attuazione del censimento - del tutto generica e tale da avere arrecato un danno ingiusto al l'INPDAP, oggi INPS, in conseguenza del maggior importo del trattamento

pensionistico liquidato comprensivo della indennità di posizione organizzativa (calcolata su base annua, seppur usufruita per appena 8 giorni lavorativi).

Inoltre, il fatto di avere individuato una responsabile *ex novo* ha comportato anche il riconoscimento di una maggior spesa che avrebbe potuto essere evitata, in considerazione della modestissima durata residua dell'incarico annuale e del periodo feriale corrispondente alle festività natalizie.

Il sindaco avrebbe comunque potuto e dovuto prevedere agevolmente che la dott.ssa Volpi non avrebbe con certezza garantito la prosecuzione dell'incarico nel 2012, così che la decisione di conferirglielo ugualmente per appena otto giorni lavorativi a fine 2011 era ancor più ingiustificata sotto il profilo dell'interesse dell'Amministrazione e, invece, produttiva di un vantaggio esclusivo per la dipendente concretizzatosi nell'incremento della pensione (computata sommando, alla retribuzione in godimento, l'indennità di posizione organizzativa, misurata figurativamente per l'intero anno).

Ai fini della quantificazione del danno, la Procura regionale otteneva dalla Direzione provinciale di Perugia dell'INPS la documentazione relativa alla determinazione del trattamento pensionistico liquidato dall'INPDAP alla dott.ssa Maria Paola Volpi sulla base delle informazioni fornite dal Comune di San Giustino e tuttora in godimento, con la specificazione di quale sarebbe stato quello spettante ove la retribuzione non avesse ricompreso l'indennità di € 8.000,00.

Gli importi annui lordi della pensione, calcolata al 2012, risultavano pari ad € 24.633,32 (comprensivi dell'indennità suddetta) e ad € 21.636,78, senza tale inclusione.

Pertanto, il maggior importo che è stato riconosciuto con l'adozione dell'atto contestato è pari a € 2.996,54 per anno (esclusa la rivalutazione).

Secondo la Procura il danno che si è prodotto è quantificabile con precisione per gli anni di pagamento del trattamento pensionistico già trascorsi, ma continuerà con certezza a verificarsi per tutto il tempo in cui il trattamento sarà goduto dalla titolare, *"secondo gli ordinari criteri di liquidazione del danno futuro, avuto riguardo alla durata media della vita"*. Gli elementi fin qui illustrati sono stati oggetto di contestazione all'odierno convenuto con invito a dedurre notificato il 27 dicembre 2017, a seguito del quale e dell'audizione del medesimo, la Procura ha richiesto il rinvio al giudizio, procedendo nei termini alla rituale notifica dell'atto di citazione.

Con memoria depositata il 6 novembre 2018 il sig. Fabio Buschi si è costituito con il patrocinio dell'avv. Lorian Maccari, svolgendo le difese di seguito sinteticamente riportate per stralci.

A) Inammissibilità delle domande per carenza di interesse con riferimento agli artt. 97 e 107, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 267/2000.

Secondo tale censura, stante la conclamata presunzione di legittimità che caratterizzava gli atti amministrativi del Segretario generale e successivamente del Dirigente, non è configurabile alcuna responsabilità del Buschi dal punto di vista soggettivo e oggettivo.

Il governo del personale spetterebbe indiscutibilmente agli organi di gestione e nel caso di specie egli, in qualità di sindaco, è intervenuto *"accogliendo la richiesta dell'organo che costituisce la massima espressione della legalità in ambito comunale"* e inoltre nel *"mansionario"* del sindaco *"non ricorre nessuna delle responsabilità che inopinatamente gli vengono attribuite con l'atto introduttivo al giudizio"*. Si sostiene ancora che, di fronte alla autorevole richiesta del Segretario generale e alla solennità della richiesta stessa, il Buschi emetteva i decreti nn. 5 e 6, con i quali revocava l'affidamento della funzione e la attribuiva alla dott.ssa Volpi, senonché, quest'ultima *"inaspettatamente"* il giorno 24.12.2011 presentava la richiesta di pensionamento con decorrenza 1° gennaio 2012; nella

stessa data la Responsabile dell'U.M.D. n. 6, dott.ssa Antonella Brizzi, adottava il provvedimento n. 148 di collocamento a riposo della dott.ssa Volpi e di determinazione del relativo trattamento pensionistico, atto quest'ultimo *"caratterizzato da un alto indice di autonomia nel contesto ordinamentale del Comune, trattandosi di un atto di gestione" e "sostenuto da una motivazione plurima"*.

Inoltre si afferma che *"eventuali anomalie della volontà trasfusa nell'atto di iniziativa, nella richiesta di pensionamento e nel suo accoglimento potrebbero riguardare solo i soggetti non evocati in giudizio ( [il] Segretario comunale, dott.ssa Ambra Rustici, [la] Responsabile del Servizio del Personale, dott.ssa Antonella Brizzi, [e la] richiedente [il provvedimento], dott.ssa Maria Paola Volpi )"* e che *"la pubblicazione del provvedimento a distanza di sette anni e due mesi dalla sua adozione"* [n.b.: il provvedimento, infatti, risulta pubblicato solo il 17 gennaio 2018] *"lascia trasparire qualche dubbio, con riferimento alla responsabilità degli altri soggetti. Tuttavia, la mancata conoscibilità del provvedimento per omessa pubblicazione contribuisce ad escludere ogni forma di partecipazione emotiva del Sindaco alla vicenda e ciò dovrebbe militare per la sua completa assoluzione"*.

B) Prescrizione del diritto.

La parte sostiene che la Procura cerca di prevenire l'eccezione di prescrizione affermando che la fattispecie configura una ipotesi di danno permanente ma, in realtà, la differenza del trattamento retributivo mensile pari ad € 249,71 (€ 2.996,54 : 12) da parte del Comune è stata erogata immediatamente, *una tantum*, con la conseguenza che il termine quinquennale di prescrizione è ampiamente decorso.

Il successivo percorso procedimentale riguardante l'INPS è completamente autonomo perché è l'effetto delle valutazioni di un altro ente (INPDAP), che ben avrebbe potuto disapplicare i provvedimenti sindacali, se ritenuti illegittimi.

C) Entità del danno.

La parte afferma che il danno così come quantificato sarebbe comunque errato perché il provvedimento, ai sensi dell'art. 124 del decreto legislativo n. 267/2000 ha acquisito efficacia dal 1° febbraio 2018.

Fino ad allora eventuali responsabilità sono attribuibili agli enti e organi che hanno dato indebita esecuzione al provvedimento, anche se privo di efficacia. Dal 24 dicembre 2011 al 1° febbraio 2018 il provvedimento era inefficace e dunque le erogazioni, a prescindere dalla legittimità, si prospettano prive del necessario presupposto.

D) Carenza di contraddittorio.

Da ultimo, parte convenuta postula una *" richiesta di estensione del giudizio"* in quanto *"dovrebbe considerarsi l'autonoma efficienza causale degli atti del Segretario Comunale (autore della richiesta) eventualmente in concorso con quelli del Responsabile del personale che ha preso atto lo stesso giorno della richiesta di pensionamento e adottato il provvedimento di concessione senza pubblicarlo; del Responsabile dell'Ufficio finanziario dell'epoca che ha erogato la somma senza alcun controllo, dell'INPDAP e dell'[o] INPS che hanno dato esecuzione senza alcun rilievo ad un provvedimento che si ritiene illegittimo e per di più privo di efficacia giuridica"*.

Conclude pertanto chiedendo:

- in via preliminare, che venga dichiarata la prescrizione del diritto al risarcimento del danno e respinta la domanda attrice;
- che, previa remissione degli atti alla Procura Regionale, venga esteso il contraddittorio ai soggetti sopra indicati;
- ovvero, che venga considerata l'efficienza causale autonoma delle azioni di costoro, con conseguente assoluzione del Buschi da ogni e qualsiasi responsabilità, respingendo

in ogni caso la domanda attorea.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2018 le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, specificando ulteriormente le reciproche posizioni e insistendo per l'accoglimento delle rispettive richieste.

Il giudizio, quindi, è passato in decisione.

Considerato in

## **DIRITTO**

1. Non risulta fondata l'eccezione con la quale viene sostenuta l'inammissibilità della domanda per carenza di interesse da parte dell'Attore pubblico, in quanto vi sarebbero altri responsabili del danno (i funzionari comunali individuati da parte convenuta) ovvero perché l'ente previdenziale ha corrisposto il trattamento pensionistico (sulla base, peraltro, dei provvedimenti documentati del Comune di San Giustino), senza formulare alcuna riserva nei confronti dei provvedimenti adottati dal Sindaco.

La questione principale di cui si controverte, infatti, non riguarda la legittimità o meno del collocamento a riposo della dott.ssa Volpi, né le modalità di calcolo del trattamento di fine rapporto liquidato dall'INPS, bensì la sussistenza del danno erariale originato dalla condotta adottata dal convenuto, concretizzatasi nell'adozione dei citati provvedimenti amministrativi.

Atteso che l'eventuale coinvolgimento di altri soggetti - il cui comportamento avrebbe contribuito alla causazione del danno - attiene piuttosto al merito, va altresì osservato che la mancata pubblicazione nei termini dei provvedimenti attributivi della posizione organizzativa e della relativa indennità non ne ha impedito l'efficacia ai fini della corresponsione del trattamento pensionistico maggiorato, che è iniziato a decorrere non appena l'INPS ha ricevuto la documentazione amministrativa fornita dal Comune.

2. L'eccezione di prescrizione del diritto risarcitorio è parzialmente fondata, potendo riguardare solo gli emolumenti corrisposti prima del compimento del periodo quinquennale anteriore al primo atto interruttivo, costituito dalla notifica dell'invito a dedurre (avvenuta il 27 dicembre 2017); quindi limitatamente all'anno 2012.

Né può ritenersi ammissibile la tesi di un eventuale diversa decorrenza, ai fini della prescrizione, dalla data di pubblicazione dei provvedimenti, in quanto la produzione del pregiudizio patrimoniale va comunque ricondotta alla effettiva corresponsione del trattamento economico, avvenuta ben prima della loro tardiva pubblicazione.

3. Nel merito, la responsabilità del convenuto va affermata in relazione all'adozione, realizzata a propria firma e nella sua qualità di vertice dell'Amministrazione comunale, dei provvedimenti di sostituzione della dott.ssa Rustici con la dott.ssa Volpi, di cui ai decreti n. 5 e n. 6 del 20 dicembre 2011 (rispettivamente aventi ad oggetto "revoca dell'incarico di responsabile del servizio UMD 7 e conferimento incarico responsabile del servizio UMD 7 anno 2011" e "pesatura posizione organizzativa UMD 7"), per conferire a quest'ultima, per appena otto giorni, la posizione organizzativa comprensiva della relativa indennità pensionabile da durare per l'intero periodo di corresponsione del trattamento pensionistico.

La competenza all'adozione di questi atti, concernenti la nomina dei responsabili dei servizi e degli uffici e all'attribuzione degli incarichi dirigenziali, è chiaramente attribuita al Sindaco (art. 50 comma 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267-TUEL) e tale disposizione di legge risulta, peraltro, espressamente richiamata nei due decreti sindacali (numero 5 e numero 6) citati.

Né possono valere, in contrario avviso, le giustificazioni addotte in ordine ad una asserita "autorevolezza" e "solennità" della richiesta avanzata per il tramite del segretario

comunale che avrebbe preceduto la decisione finale di competenza del sindaco Buschi, ovvero le analoghe giustificazioni in ordine ai successivi passaggi amministrativi conseguenti alle decisioni da costui assunte.

La questione della legittimità del conferimento avvenuto assume, dunque, un rilievo del tutto particolare rispetto alla condotta gravemente colposa del convenuto. Infatti, l'incarico originariamente conferito sarebbe scaduto naturalmente il 31 dicembre 2011 e non vi era pertanto alcuna reale urgenza di provvedere alla sostituzione fino a tale data. Inoltre, come sottolineato dalla Procura, nell'ipotesi dell'asserita urgenza egli ben avrebbe potuto affidare l'incarico *ad interim*, per i pochi giorni restanti fino al 31 dicembre 2011, a uno degli altri soggetti che ricoprivano posizioni organizzative, senza che si addivenisse all'esborso dell'ulteriore indennità da parte del Comune di San Giustino.

Viceversa, la condotta del sindaco Buschi si è rivelata essere preordinata alla costituzione di un trattamento stipendiale più favorevole nei confronti della dott.ssa Volpi, con conseguenze permanenti sul connesso trattamento pensionistico e con la realizzazione di un danno reale e concreto a carico dell'INPS, come quantificato nella parte dispositiva della presente sentenza.

4. Il periodo per il quale calcolare il danno va dall'inizio dell'anno 2013 fino a tutto il novembre 2018, per un importo pari ad € 17.728,53 (2.996,54 moltiplicato per sei anni, meno un mese), che il Collegio ritiene congruo abbattere del cinquanta per cento, considerando che l'azione del sindaco, determinante l'attuale e concreto pregiudizio danno patrimoniale ai danni dell'istituto di previdenza - tuttora protratto nel tempo - sia stata agevolata nel percorso amministrativo anche dalla mancata attivazione di altri soggetti facenti parte dell'apparato amministrativo comunale, in fase di controllo, ovvero esterni ad esso, in fase di esecuzione dei provvedimenti in questione.

In questi limiti può provvedere il Collegio, non potendo invero disporre l'estensione del contraddittorio nel presente giudizio, come richiesto dal convenuto (art. 83 CGC).

5. Con riguardo alla quantificazione del danno va altresì precisato che non può trovare accoglimento la richiesta – avanzata da parte attrice – della condanna per il danno relativo alle prestazioni economiche del trattamento pensionistico che troveranno realizzazione successiva.

Tale richiesta, riguardando la previsione di un danno futuro, esula dalla competenza di questa Sezione a conoscere della domanda relativa ad un danno concreto ed attuale. Come risulta dalla giurisprudenza contabile e come ricordato anche dalla Corte di Cassazione, questa Corte, in sede giurisdizionale, non ha la titolarità di poteri di prevenzione del danno erariale: *"né d'altra parte alla Corte dei conti in sede giurisdizionale è affidato il compito di prevenire danni erariali non ancora prodotti"* (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2009, n. 27092).

Nel respingere tale richiesta, tuttavia questo Collegio ritiene di rimettere gli atti alla Amministrazione previdenziale interessata, che opererà le dovute valutazioni.

6. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando, condanna Buschi Fabio al pagamento della somma di € 8.864,76 (euro ottomilaottocentosessantaquattro,76) in favore dell'INPS, più rivalutazione monetaria con decorrenza dalle date di pagamento dei singoli ratei di pensione e, sul totale risultante, interessi dalla data di pubblicazione della

sentenza.

Condanna altresì il convenuto al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in € 122,33 (centoventidue/33).

Manda alla Segreteria per la trasmissione della presente sentenza alla competente sede INPS e per tutti gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 28 novembre 2018.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

f.to Stefano Siragusa

f.to Salvatore Nicolella

Depositata in Segreteria il giorno 03 aprile 2019

**IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA**

f.to Elvira Fucci