



REPUBBLICA ITALIANA

Sent 298/2019

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

| | | |
|----------------|------------|---------------------------|
| Luciano | CALAMARO | Presidente |
| Piero Carlo | FLOREANI | Consigliere |
| Antonio | BUCCARELLI | Consigliere |
| Luisa | DE PETRIS | Consigliere |
| Maria Cristina | RAZZANO | I Referendario -Relatrice |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 50313 del Registro di Segreteria promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione Veneto nei confronti di

1. _____, c.f. _____, nato a _____

(_____), il _____ e ivi residente, in _____ e

2. _____, cf: _____, nato a _____

(_____), il _____ e residente a _____ (_____), in Via _____

entrambi elettivamente domiciliati in Roma alla via F. Confalonieri presso lo studio dell'Avv. Luigi Manzi dal quale, unitamente agli Avvocati Maria Luisa Miazzi ed Enrico Minnei, sono rappresentati e difesi in virtù di mandato a margine della memoria di costituzione;

3. _____, c.f.: _____ nato a _____



(), il 19.9.1964 ed ivi residente, in n.

e

4. , c.f.: ', nato a

(), l' ed ivi residente in n.

entrambi elettivamente domiciliati in Roma alla Via Lungotevere dei

Mellini n. 44 presso lo studio dell'Avv. Nicola Adragna (pec:

nicolaadragna@ordineavvocatiroma.org) dal quale sono

rappresentati e difesi, unitamente dall'Avv. Anna Masutti (pec:

anna.masutti@ordineavvocatibopec.com) in virtù di mandato in calce

alla memoria di costituzione;

5.), nato a () il

ed ivi residente in via n. ,

elettivamente domiciliato in Cittadella (PD) Via Borgo Padova n.

164/f presso lo studio dell'Avv. Pierantonio Cavedon, dal quale è

rappresentato e difeso in forza di procura in calce alla memoria di

costituzione (p.e.c. pierantonio.cavedon@ordineavvocatipadova.it);

6. nato a il , residente a

, in n. , rappresentato e difeso,

come da mandato a margine della memoria di costituzione,

dall'Avv. Antonio Finessi con il quale elettivamente domicilia in

Roma, via Nomentana, n. 295 presso lo studio dell'avv. Vincenzo

Pentella (p.e.c.: antonio.finessi@ordineavvocatiferrara.eu);

7. c.f. , nato a

(), l' e residente a (),

in n. - non costituito;



nonché

nei giudizi d'appello iscritti al n. 50398 (principale) e n. 50597
(incidentale) del Registro di Segreteria promossi da _____,
come sopra generalizzato, difeso e domiciliato

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

e nei confronti di

_____ e _____, come sopra generalizzati, difesi e generalizzati

avverso

sentenza n. 98/2015 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei
conti per la regione Veneto, depositata il 17 giugno 2015.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 13 settembre 2018, con
l'assistenza del Segretario Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa
Maria Cristina Razzano, il rappresentante della Procura Generale
nella persona del V.P.G. dott. Arturo Iadecola, l'Avv. Antonio Finessi
per l'appellato/appellante incidentale _____ l'Avv. Salvatore Di

Mattia quale delegato dei procuratori costituiti per gli appellati

e _____; l'Avv. Nicola Adragna per gli appellati _____ e

_____, nonché l'Avv. Pietrantonio Cavedon per l'appellato _____.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo
di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto del 17 luglio 2014, la Procura regionale presso la Sezione



giurisdizionale per il Veneto citava in giudizio i sigg.

e quali dirigenti; , quale ex dirigente:

) quale ex segretario generale;

componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2003 al 2006;

e , quali componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2006 al 2009, all'epoca dei fatti presso il Comune di (), quali responsabili di aver causato un danno erariale di complessivi € 492.184,52, oltre accessori.

La vicenda trae origine dall'indebita corresponsione di retribuzioni di posizione e di risultato ai dirigenti e ai segretari generali succedutisi nel periodo dalla metà del 2007 al 2010, emersa in sede di verifica amministrativo-contabile del S.I.F.I.P. (Servizi ispettivi di finanza pubblica), effettuata nel periodo dal 9 al 27 gennaio 2012 e pervenuta alla Procura regionale con nota del 16.7.2012.

Con riferimento ai **dirigenti**, esponeva il requirente che, con delibere G.M. n. 330 del 2003 e n. 483 del 2006, erano stati approvati i Contratti Collettivi Decentrati Integrativi di Lavoro (CCDIL), rispettivamente per i periodi 2003 - 2006 e 2007 - 2010. In essi era stato previsto che la retribuzione di posizione sarebbe stata determinata a prescindere dalla "parametrazione delle responsabilità" e, soprattutto, che sarebbe stato corrisposto un incremento del 3% della retribuzione di posizione individuale in godimento nell'anno precedente, nonché del monte complessivo della retribuzione di risultato dell'anno precedente, senza alcuna valida motivazione, in



contrasto con l'art. 39 del CCNL 10.04.1996 e l'art. 27 del CCNL 23.12.1999, con la conseguente nullità della previsione contrattuale (pag. 2 dell'atto di citazione). Chiariva, inoltre, la Procura regionale che gli incrementi del 3% previsti dai CCDIL non potevano ritenersi giustificati dalla delibera di Giunta n. 63 del 23.2.2006, che aveva attribuito al Comune di _____ la qualifica di "*struttura organizzativa complessa*", con l'obiettivo di esimere l'Ente dal rispetto dei limiti di cui all'art. 27, comma 2, del CCNL 23.12.1999, atteso che detta qualificazione poteva ritenersi legittimamente attribuita solo ad enti di dimensioni rilevanti e con un'articolazione funzionale basata su almeno due livelli dirigenziali.

Ulteriore profilo di illiceità era emerso in relazione alla determina dirigenziale n. 111 del 21.4.2008, firmata dal Segretario generale (_____) e vistata dal dirigente del Settore Finanziario (_____), con la quale era stata ripartita la retribuzione accessoria del dirigente W.S. (3° settore), posto in comando già a decorrere dal 16.4.2007 (giusta delibera della Giunta comunale n. 134 del 2007).

Analogamente, con la successiva delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012 si decideva la diminuzione del 10% del Fondo complessivo per il trattamento accessorio ma anche "*uguale ripartizione tra i dirigenti a tempo indeterminato della retribuzione di posizione*", poi liquidata con determina dirigenziale n. 180 del 2012, nonostante la cessazione di altro dirigente B. (del 1° settore), in congedo dal 31.12.2010. I descritti atti erano adottati nonostante la soppressione delle due posizioni dirigenziali, a modifica della



dotazione organica dell'Ente, avvenuta rispettivamente con delibere della Giunta comunale n. 192 del 2009 e n. 362 del 2010.

In ogni caso, non risultava regolarmente costituito il Fondo per le retribuzioni accessorie (pagine 14, 16 e seguenti dell'atto di citazione).

Con riferimento ai **segretari generali**, l'illegittimità del predetto art. 7, si era ripercossa, inevitabilmente, anche sugli adeguamenti economici riconosciuti a costoro, considerato che, con le determine n. 204 del 2008 e 137 del 2012, erano liquidati i rispettivi adeguamenti, in applicazione dell'art. 41, comma 5, del CCNL 16.05.2001 (c.d. "galleggiamento"), facendo riferimento proprio agli incrementi retributivi previsti dall'art. 7 dei due menzionati CCDIL del 2003 e del 2007 (pag. 4 dell'atto di citazione).

Nel corso delle indagini erano stati acquisiti dal requirente gli atti di costituzione in mora dei presunti responsabili, con la quantificazione del danno effettuata dal Comune, e la nota prot. n. 5829 dell'11.2.2013 a firma del segretario comunale, con la quale si comunicava di aver dato disposizione al settore finanziario di sospendere, in via cautelare, nei confronti dei dirigenti, il pagamento della retribuzione di posizione eccedente l'importo annuo massimo di € 45.102,87, previsto dall'art. 5, comma 3, del CCNL del 3.8.2010 della dirigenza, a partire dalla retribuzione del mese di febbraio 2013 e, conseguentemente, anche il c.d. "galleggiamento" della retribuzione di posizione del segretario, con decorrenza dalla data di assunzione in servizio.



Considerate le difficoltà nel reperimento dei documenti presso il Comune, il requirente delegava il S.I.F.I.P. a un supplemento istruttorio, finalizzato alla esatta quantificazione del danno erariale che esitava nella nota n. 101158 del 9.12.2013, con la quale l'ispettore indicava in complessivi € 1.059.667,27, compresi tutti gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato dei dirigenti e dei segretari, indebitamente erogati dal 2003 fino al 2013, l'importo.

Nell'atto di citazione, tuttavia, la Procura regionale, tenuto conto delle somme già recuperate e dell'incidenza della prescrizione, riteneva che il danno risarcibile, dovesse esseri pari agli emolumenti erogati dalla metà del 2007 fino al 2010, per complessivi € 438.856,72.

In via subordinata, laddove si fosse escluso il doloso occultamento, considerato che la prima costituzione in mora effettuata dal Comune di Cittadella risaliva al marzo 2013, il danno risarcibile avrebbe dovuto coincidere con le retribuzioni indebitamente versate negli anni 2008, 2009 e 2010, per un totale di € 385.528,93, oltre accessori.

Costituiti i convenuti, all'udienza di discussione il Procuratore regionale rappresentava che, secondo quanto era emerso dalla relazione del segretario generale in carica sull'ammontare esatto del danno, depositata agli atti del giudizio solo in data 16.3.2015, il Comune di Cittadella stava procedendo solo al recupero delle somme indebitamente erogate in virtù della delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012. Non erano, pertanto, in fase di recupero le ulteriori



somme indebitamente erogate ai dirigenti negli anni dal 2011 al 2013, in esecuzione delle delibere n. 330/2003 e n. 483/2006 e della determina n. 111/2008, ammontanti ad € 146.826,68. Chiedeva, dunque, di condannare i convenuti alle maggiori somme derivanti dalla sommatoria di quelle esposte in citazione e quelle derivate dall'errata interpretazione degli atti e dedotte in udienza.

La Sezione territoriale, con l'impugnata sentenza, dopo aver ricostruito la vicenda in fatto e in diritto:

- ha dichiarato inammissibile la domanda di condanna al risarcimento dell'ulteriore danno pari a € 146.826,68, precisata in udienza e, pertanto, nuova;

- ha dichiarato la prescrizione della prima posta di danno pari a euro 106.655,59 derivante dall'esecuzione della delibera GM n. 330/2003 e, pertanto, ha mandato assolti i revisori

e

- ha rigettato la domanda nei confronti di _____ e _____ per mancanza di colpa grave;

- ha rigettato la domanda nei confronti del _____, non avendo egli concorso alla determinazione del danno, e nei confronti del _____ in quanto mero beneficiario degli emolumenti;

- ha condannato _____ e _____ alla somma di euro 10.000, liquidata in via equitativa, tenuto conto del concorso virtuale di altri soggetti e organi non citati in giudizio, della parziale prescrizione della seconda posta di danno, della mancata prova dell'illegittimità della retribuzione di risultato.



Con atto notificato il 5 gennaio 2016 e depositato nell'Ufficio Ruolo Generale Giudizi di Appello il 14 successivo, ha interposto appello il Procuratore Regionale avverso la citata sentenza, lamentando:

1) erronea declaratoria di inammissibilità della domanda di condanna spiegata all'udienza di discussione.

L'appellante parte pubblica evidenzia che la domanda di condanna avanzata all'udienza di discussione di primo grado costituirebbe in realtà una mera *emendatio libelli*, trattandosi di una mera variazione quantitativa della somma derivante dalla medesima *causa petendi*.

Osserva il Procuratore regionale che in citazione sarebbe stata decurtata la somma che il Comune stava recuperando forzosamente nei confronti del : del , per un totale di 90.759,57, con esclusione delle annualità dal 2011 al 2013 che, dunque, ben potevano costituire danno e dovevano ritenersi incluse nell'ammontare risarcitorio posto a base della pretesa.

2) erroneo accoglimento parziale dell'eccezione di prescrizione.

La Sezione territoriale avrebbe erroneamente negato la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo e del doloso occultamento, facendo decorrere la prescrizione dei danni dai singoli pagamenti effettuati e ritenendo integralmente prescritti quelli derivanti dall'applicazione della delibera di Giunta comunale n. 330 del 2003. In realtà, tutto sarebbe emerso soltanto dall'esito dell'ispezione, allorquando sarebbe emersa l'illiceità delle condotte. L'asserita accessibilità di chiunque agli atti costituiti da delibere di Giunta e determinazioni dirigenziali che hanno causato il danno erariale non terrebbe nel debito conto il



fatto che in un piccolo Comune, come quello di _____, coloro che

si trovavano a gestire tali atti amministrativi siano per lo più gli stessi beneficiari delle provvidenze ivi deliberate. Il resto del personale non avrebbe avuto né competenza né interesse a controllare la legittimità delle delibere e non risulterebbero neppure richieste di accesso agli atti da parte della minoranza consiliare.

Non si comprenderebbe, pertanto, chi avrebbe dovuto o potuto mettere a conoscenza dell'illecita attribuzione il Procuratore della Corte dei conti per l'azione erariale.

Si insiste, pertanto, nella riforma del capo di sentenza relativo alla maturata prescrizione parziale del credito erariale dedotto.

3) *erroneo rigetto della domanda risarcitoria relativa alla retribuzione di risultato.*

La Sezione regionale avrebbe osservato che non vi sarebbero illecito e danno erariale rispetto all'erogazione della retribuzione di risultato, in quanto mancherebbero gli elementi di prova. A ben vedere, la nullità e l'inapplicabilità dei provvedimenti di quantificazione dell'indennità di posizione (e, di conseguenza, dell'intero Fondo) illustrata alla pag. 2 dell'atto di citazione e ripresa alla pag. 5 della sentenza, travolgerebbe *ipso jure* l'erogazione dell'indennità di risultato, collegata alla prima in una misura percentuale.

Nessun sistema di valutazione risulterebbe strutturato dall'Ente, e non si comprenderebbe come la Sezione Giurisdizionale, a fine paragrafo 8.2, abbia potuto prendere in considerazione, in termini di "schede", fogli evidentemente privi delle caratteristiche minime di



“documento”, riferite ad un anno imprecisato (“anno 200...”), privi di riferimenti formali e “liberamente” sostituiti con l'ultima delle mail prodotte all'ispettore dall'ex-dirigente interessato, piuttosto che dall'Ente (v. pagg. 23 e 48 dell'atto di citazione).

Secondo l'appellante Procuratore regionale, i richiesti “elementi costitutivi del danno” e “della conseguente responsabilità crariale” nonché l'assenza delle “valutazioni dei dirigenti” sarebbero pienamente provati, oltre che dalle considerazioni evidenziate, dalla più totale assenza di documentazione amministrativa di riscontro, oltre che dagli atti assunti dall'Ente a riconoscimento delle contestazioni formulate, che sarebbero, pertanto, tutt'altro che “generiche, confuse e indeterminate”.

Analogamente, le considerazioni svolte in citazione in relazione alla quantificazione del Fondo sarebbero fondate in fatto e in diritto.

Anche a prescindere dagli altri vizi evidenziati nella relazione ispettiva, secondo quanto successivamente evidenziato dallo stesso

Comune di _____, il Fondo sarebbe stato di € 75.000,00 oltre il limite quantitativo consentito e questa circostanza sarebbe stata riconosciuta dall'Ente (v. pagg. 46, 47 e 67 dell'atto di citazione) e dal Segretario comunale, oltre a non essere mai stata contestata dalle parti convenute. Ne conseguirebbe, a norma dell'art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, la nullità degli atti costitutivi e l'illegittimità di tutti quelli assunti in esecuzione dello stesso, anche a voler prescindere dalle irregolari procedure negoziali seguite e senza la necessità di particolari esplicazioni di una normativa “chiarissima,



nella sua categoricità”.

4) *erroneità della sentenza in punto di riparto di quote di responsabilità.*

Erroneamente, secondo l'appellante, sarebbe stata riconosciuta la corresponsabilità (ai fini del riparto virtuale delle quote dell'addebito) nella determinazione dell'evento dannoso del Sindaco e della Giunta, nei riguardi dei quali il requirente aveva escluso ogni addebito per ricorrenza dell'*esimente politica*. I primi giudici, infatti, avrebbero ritenuto che, con riguardo alla retribuzione dei dirigenti e del segretario generale, tali organi politici sarebbero titolari di competenze gestorie, alla stregua degli artt. 48 e 50 t.u.e.l.

Anche in tal caso, non sarebbero stati adeguatamente valorizzati gli argomenti esposti dal requirente in citazione incentrati sul contributo causale insignificante che l'indebita (e illegittima) partecipazione del Sindaco alla delegazione in sede di contrattazione decentrata avrebbe configurato, tale da non cancellare la responsabilità del Segretario e del Dirigente del personale. Peraltro, l'*esimente politica* sarebbe legata al requisito della buona fede degli amministratori ex art. 1, comma 1 ter, della legge n. 20/94, come novellata dalla l. n. 639/1996, perfettamente riscontrabile nel caso di specie tenuto conto che gli organi politici avrebbero fatto affidamento sulla legittimità degli atti predisposti dai dirigenti, come emerso in sede di audizione.

5) *erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso il concorso del responsabile del servizio di ragioneria.*



La Sezione regionale avrebbe erroneamente escluso la sussistenza del doloso occultamento, con esonero da responsabilità anche del Responsabile del Settore finanziario (rag.) che aveva espresso il parere di regolarità contabile sulla prima delibera n. 330/2003. Ribadisce l'appellante parte pubblica che diversi comportamenti riconducibili al dirigente del personale, al segretario e al ragioniere sarebbero connotati da dolo: dall'omessa trasmissione del CCDL al collegio dei revisori, all'omesso adempimento dell'obbligo di denuncia gravante su tutti i dirigenti interessati, e alla "ostilità del personale avverso il procedimento (di quantificazione del danno) in questione" (di cui alla nota del Segretario generale n. 5829 dell'11.02.2013, citata alla pag.12 dell'atto di citazione e a pag. 8 della sentenza). Rilevante, ai fini del riconoscimento dell'elemento soggettivo della violazione, sarebbe anche l'assoluta mancanza di una benché minima istruttoria procedimentale.

Per quanto concerne, poi, la posizione del Rag. , oltre al suo coinvolgimento diretto, quale ragioniere capo, in una serie di determinazioni, egli avrebbe apposto il visto di regolarità su plurime determinazioni di liquidazione dei compensi incentivanti in favore dei dirigenti, in attuazione degli accordi decentrati (determinazioni n. 17 del 19/01/2011, n. 270 del 14.9.2011, n. 277 del 16.9.2011, n. 137 del 16.5.2012; n. 136 del 16.5.2012, n. 139 del 17.5.2012, n. 43 del 7.2.2013, n. 44 del 7.2.2013, n. 58 del 22.2.2013).

La distinzione "ferrea" tra visto e parere di regolarità contabile, su cui avrebbe fatto perno la motivazione della sentenza impugnata,



sarebbe "formalistica" e non sostanziale, soprattutto in Comuni piccoli come quello di _____, in cui vi sarebbe un'unica figura di responsabile della ragioneria. Peraltro, il visto sarebbe stato apposto su atti (non meramente) esecutivi delle deliberazioni adottate a monte, a loro volta viziate. Ai sensi del citato art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, infatti, *"Le clausole difformi (dei CCDI rispetto a quelle del CCNL) sono nulle e non possono essere applicate"*: non solo per esse non vi sarebbe copertura finanziaria ma proprio la loro nullità si sarebbe estesa automaticamente alle determine in esame, la cui adozione dovrebbe essere considerata concausa determinante nella produzione del danno erariale dedotto.

6) *erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso la responsabilità dei revisori dei conti (_____ e _____*

L'_____

La responsabilità dei revisori non sarebbe affatto *"un teorema o una congettura della Procura, come invece sembra apparire nelle espressioni usate dalla Sezione"*. L'appellante lamenta l'erronea valutazione degli elementi fattuali, debitamente documentati, dai quali si evincerebbe che il Collegio dei revisori avrebbe avuto in visione l'accordo decentrato approvato con la delibera n. 483/2006 e lo avrebbe ratificato senza osservare alcunché. Peraltro, la stessa Procura regionale avrebbe posto in evidenza che alcuna significativa attività di vigilanza "a campione" da parte dei revisori vi sarebbe stata nel periodo in esame, tant'è che dai verbali delle loro riunioni risulterebbe chiaramente che alcuna attenzione sarebbe stata rivolta



alla materia oggetto di concertazione.

La circostanza sarebbe stata confermata dalla nota del 7.07.2014 a firma del Segretario comunale. Il campionamento previsto dalla legge sarebbe stato attivato dai revisori solo dopo la notifica dell'invito a dedurre, tanto più che, come attestato dal segretario comunale (e non smentito dalle memorie degli stessi revisori), non risulta che essi abbiano mai definito o individuato tecniche di campionamento per le funzioni di vigilanza previste dall'art. 239, comma 1, t.u.e.l.. In assenza di un'autolimitazione dell'area della vigilanza da parte del Collegio dei revisori, secondo la prospettazione accusatoria, l'obbligo di legge si sarebbe esteso a tutti gli atti di maggiore rilevanza economico-finanziaria, tra i quali quelli di approvazione dei contratti decentrati che incidono sulle spese per il personale dell'ente.

Conclusivamente, l'appellante Procuratore regionale, eccezion fatta per la posizione del dirigente (avendo fatto espressa acquiescenza al relativo capo di sentenza di assoluzione) ha chiesto l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza con condanna degli appellati nelle quote ivi indicate o comunque a quella ritenuta di giustizia.

Con atto notificato il 14 gennaio 2016 e depositato il 4 febbraio 2016 ha interposto appello principale (n. 50398), patrocinato come in atti, il quale lamenta:

1) erroneità della sentenza travisamento dei fatti.

I primi giudici non avrebbero tenuto conto che l'appellante non avrebbe in alcun modo partecipato alla delibera di Giunta n. 483 del



2006, limitandosi a sostituire il Segretario nella seduta di Giunta; in ogni caso, essendo in conflitto di interessi, egli si sarebbe allontanato al momento dell'approvazione della deliberazione. Sostiene l'appellante che egli non avrebbe preso parte a nessuna attività preliminare alla suddetta delibera, in quanto assente sia in fase di concertazione del contenuto del contratto o sia in quella di predisposizione della proposta di deliberazione.

2) *vizio di ultrapetizione.*

La sentenza, nella parte in cui avrebbe attribuito la responsabilità all'odierno appellante per la "sottoscrizione di immediata esecutività" della delibera, sarebbe viziata da "ultrapetizione" e, dunque, nulla. Secondo l'appellante, la Procura regionale non gli avrebbe mai contestato tale condotta, e cioè di aver sottoscritto la dichiarazione di immediata eseguibilità della deliberazione senza attendere il parere del Collegio dei revisori. La circostanza sarebbe, peraltro, non provata, tant'è che il parere del collegio dei revisori sarebbe pervenuto subito dopo la deliberazione, prima dell'esecuzione del contratto da parte del Segretario.

3) *erroneità della sentenza per insussistenza di nesso causale e di colpa grave.*

Dopo aver lamentato un trattamento di eccessivo rigore, nei propri confronti, da parte dei primi giudici che hanno, invece, escluso la responsabilità di altre figure, quali i componenti dell'organo di revisione e il responsabile del servizio finanziario, afferma l'appellante che la mera qualifica di vicesegretario non avrebbe



dovuto trarre in inganno circa la reale funzione svolta in sostituzione del Segretario, ai sensi dell'art. 97, comma 5, d.lgs. n. 267/2000.

In concreto, nessuna delle funzioni vicarie sarebbe stata svolta, neanche nella seduta della giunta tenutasi il 29.12.2006, allorquando non sarebbero stati registrati accadimenti particolari, o comunque tali da permettere di imputare al vicesegretario i doveri che gravano sul segretario, alla stregua della normativa all'epoca vigente. L'appellante sarebbe stato convocato e, pur essendo presente per il corso della riunione, al momento della delibera sarebbe diligentemente uscito, facendo constare a verbale il proprio conflitto di interessi: quel «conflitto» al quale, sempre secondo la Sezione, non avrebbe affatto badato il segretario, che di fatto sarebbe stato artefice della propria retribuzione accessoria, senza preoccuparsi di esserne anche il beneficiario. Difetterebbero, di conseguenza, sia il nesso eziologico sia l'elemento soggettivo della colpa grave, in quanto l'evento dannoso sarebbe da ascrivere esclusivamente alla Giunta e al Segretario generale.

Analogamente, alcuna colpa grave potrebbe attribuirsi all'odierno appellante per aver rilasciato il parere favorevole di regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000. Egli si sarebbe limitato ad appurare che l'atto rientrasse nelle competenze dell'organo emanante, e che, sul piano della regolarità tecnico-amministrativa, sussistessero tutti i presupposti che legittimavano il ricorso alla deliberazione, senza sindacare il merito dell'atto.



4) *insussistenza di responsabilità in merito alla determina dirigenziale n. 204 del 2008.*

La sentenza sarebbe, infine, viziata nella parte in cui avrebbe erroneamente attribuito al _____ a responsabilità anche per la determina in esame, senza avvedersi che si trattava di un atto vincolato, di mera esecuzione di altra determinazione del Segretario generale (la n. 111 del 2008), e dovuto in base alle disposizioni del CCNL di categoria sul c.d. galleggiamento. Peraltro, proprio sulla base di tale natura, la stessa Sezione territoriale avrebbe mandato esente da colpa il responsabile del settore finanziario (rag. _____), per aver apposto il visto su tutte le determinate di pagamento.

Con successivo atto, lo stesso _____ ha impugnato la medesima sentenza con appello incidentale (n. 50597), notificato il 3 marzo 2016 e depositato il 18 successivo. Ha chiesto il rigetto dell'appello principale promosso dal Procuratore regionale, contestandone partitamente i singoli motivi di gravame e ha riproposto le censure di cui al proprio appello principale.

Con memoria pervenuta in data 31.07.2018, si è costituito in giudizio l'appellato _____ patrocinato come in atti, il quale ha chiesto il rigetto dell'appello promosso dal Procuratore regionale, alla stregua delle congrue e condivise motivazioni della sentenza. Ha riproposto, in via subordinata, le eccezioni "assorbite" in relazione alla carenza di dolo o colpa grave, e ha aderito all'appello promosso dal _____, in considerazione dell'assenza di antigiuridicità della condotta e assenza di danno.



Con memoria depositata in data 31 luglio 2018, si è costituito in giudizio anche _____, patrocinato come in atti, il quale, dopo aver evidenziato il passaggio in giudicato della sentenza per rinuncia espressa del Procuratore regionale a impugnare il relativo capo di sentenza, ha tuttavia ritenuto di dover ribadire la propria estraneità alla vicenda, e di essersi costituito in quanto destinatario dell'appello proposto dal _____.

Con distinte memorie di identico contenuto, pervenute via p.e.c. in data 30.08.2018, si sono costituiti in giudizio gli appellati _____ e _____, patrocinati come in atti, i quali hanno eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità della domanda (nuova), reiterata dalla Procura regionale, circa il danno di € 146.826,68 derivato dall'indebita corresponsione di somme a titolo di retribuzione di posizione e di risultato ai dirigenti ed ai segretari negli anni 2011, 2012 e 2013. Rilevano, infatti, che l'unico intervento modificativo delle precedenti richieste può intervenire solamente in senso riduttivo della pretesa erariale azionata e che, nel caso di specie, vi sarebbe stata una manifesta modifica dell'oggetto sostanziale e dei termini della controversia, tali da prospettare una nuova e diversa pretesa.

Del tutto generico e infondato sarebbe l'ulteriore motivo d'appello articolato dalla Procura avverso la parte della sentenza n. 98/2015 in cui la Corte territoriale ha escluso la sussistenza di un occultamento doloso del danno, facendo così decorrere il termine di prescrizione dalla messa in mora del 28 marzo 2013 e non, invece,



dal giorno dell'invio della relazione ispettiva al requirente il 16 luglio 2012.

Ancora infondata e generica sarebbe la censura mossa dalla Procura regionale avverso la sentenza n. 98/2015 nella parte in cui ha rigettato la domanda nei confronti del dott. _____ e del dott. _____

_____ escludendo qualsivoglia responsabilità del secondo collegio dei revisori, in carica dal settembre 2006 al novembre 2009.

Correttamente i primi giudici avrebbero accertato che gli appellanti non avrebbero preso parte all'iter formativo della delibera n. 483/2006 e, comunque, mancherebbe il nesso causale tra la mancata fissazione dei criteri di controllo a campione ed il danno erariale reclamato. La Sezione territoriale avrebbe anche escluso la colpa grave dei revisori, tenuto conto del fatto che le previsioni del C.C.I. per il 2007-2010 erano identiche a quelle del precedente contratto e che nelle more era stata emessa anche la delibera n. 63/2006, che legittimava la deroga ai tetti massimi previsti in materia di retribuzione accessoria. Ripropongono sul punto le medesime deduzioni agli atti del primo grado: in particolare, sostengono gli appellati che destituita di ogni fondamento sarebbe anche la censura mossa dall'appellante Procuratore regionale laddove imputa al collegio dei revisori la "*culpa in omissio*", in considerazione dell'omessa attivazione dei controlli rientranti nella funzione di vigilanza sulla regolarità contabile relativamente all'attività contrattuale di cui all'art. 239, co. 1, lett. C) del d. lgs. 267/2000. La norma richiamata, infatti, consentirebbe al Collegio di



procedere con tecniche motivate di campionamento, ma nulla direbbe circa l'individuazione o la definizione delle stesse. Conseguentemente, nel caso di specie non si sarebbe potuto di certo riconoscere un obbligo di verifica a campione sulla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Al contrario, dal momento che la delibera n. 483/2006 non era altro che una reiterazione della delibera n. 330/2003, un eventuale controllo a campione condotto dai Revisori non sarebbe stato affatto indispensabile. Alla luce dei rilievi che precedono, ribadiscono gli appellati la necessità di concludere per la loro estraneità in ordine alla causazione del danno erariale di cui è causa, e, per le medesime ragioni, per l'insussistenza di qualsivoglia responsabilità per colpa grave in via sussidiaria rispetto all'obbligazione principale a carico dei Sig.ri

, ove ritenuti responsabili in solido a titolo di dolo.

Con memoria pervenuta in data 29.08.2018, si è costituito in giudizio anche l'appellato , patrocinato come in atti, il quale ha chiesto il rigetto dell'appello principale del Procuratore regionale. Al pari degli altri componenti del collegio dei revisori, evidenzia l'insussistenza del fatto contestato in quanto egli non avrebbe mai avuto parte all'iter di formazione della delibera del 2006 e la stessa non sarebbe stata trasmessa *ex post* in tempi utili all'organo di controllo. Se anche ciò fosse avvenuto, "*verosimilmente, non avrebbero potuto esservi rilievi sulla delibera, data la sua copertura economica e l'incertezza normativa allora vigente*". Eccepisce, altresì, l'improcedibilità dell'azione erariale per



intervenuta sanatoria in forza dell'art. 4 del d.lgs. n. 16/2014 convertito con legge 68/2014. Infine, ha ribadito l'eccezione di inammissibilità della citazione dei revisori dei conti per colpa grave in concorso con il dolo di _____, _____ e _____. Nel merito, ripropone le medesime osservazioni di cui al primo grado e alle argomentazioni fatte proprie dalla Sezione territoriale.

La Procura generale, con atto depositato in data 30 giugno 2018, ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo l'accoglimento dell'appello promosso dal Procuratore regionale e il rigetto di quelli proposti dal _____, alla luce delle condivise argomentazioni di cui alla sentenza impugnata.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

Gli appelli devono essere riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c. applicabile *ratione temporis*.

Alla stregua del sistema delincato dagli artt. 276 e 279 c.p.c., ancora applicabili *ratione temporis*, in virtù del previgente art. 26 reg. proc. (analogo disciplina è oggi contenuta negli artt. 101 e 102 c.g.c.), il collegio decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa (art. 276, comma 2, c.p.c.).

1. Preliminarmente, deve essere dichiarata la contumacia dell'appellato _____ al quale l'atto di



impugnazione risulta regolarmente notificato a mani proprie del destinatario in data 5.01.2016, come da relata in atti, e il d.f.u. in data 27.02.2018 come da a.r. in atti.

2. Viene, poi, in rilievo il primo motivo di doglianza esposto nell'appello principale del Procuratore regionale che lamenta l'erroneo rigetto della domanda avente ad oggetto la condanna degli odierni appellati per ulteriori € 146.826,68, avanzata all'udienza del 18 marzo 2015, alla luce della relazione del segretario del Comune di Cittadella (documento tardivamente depositato). La Procura, nel proprio atto d'appello sostiene che il richiesto aumento della posta di danno erariale sia legittimo in quanto integrante una *mra emendatio libelli* e non una *mutatio libelli* (secondo quanto sostenuto dai primi giudizi) non sarebbe stato, infatti, introdotto alcun nuovo tema di indagine o, comunque, nuove poste di danno.

Orbene, la Sezione territoriale ha richiamato le affermazioni di principio dei giudici di legittimità, comunemente propensi ad ammettere la *mra emendatio libelli* nei termini di cui all'art. 183 c.p.c., e, dunque, quale "precisazione" della domanda (introduzione di "fatti secondari"), inidonea a incidere sulla *causa petendi* o sul *petitum*. Sono state, di conseguenza, ritenute assolutamente inammissibili quelle modificazioni della domanda che costituiscano "*mutatio libelli*", ravvisabile solo quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima, ed in



particolare su di un fatto costitutivo differente, così ponendo al giudice un nuovo tema d'indagine e spostando i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte e alterare il regolare svolgimento del processo (*ex multis*, Cass. civ. n. 1585 del 2015; n. 12621 del 2012; n. 17457 del 2009; n. 17300 del 2008; n. 21017 del 2007; n. 9247 del 2006).

Nel caso in esame, l'estensione della pretesa a crediti relativi ad anni diversi da quelli indicati in citazione avrebbe integrato, secondo i giudici di prime cure, una vera e propria nuova domanda, in quanto fondata su fatti diversi da quelli dedotti nella domanda introduttiva.

La sentenza merita conferma *in parte qua*, nonostante il *revirement* della stessa Corte di cassazione che, in sede di nomofilachia, (Cass. civ., Sez. Un., 15 giugno 2015, n. 12310), ha inaugurato un nuovo indirizzo (di cui v'è conferma in Cass. civ., sez. VI, 11 dicembre 2017, n. 29619), a mente del quale la modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c., può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum e causa petendi*), purché la domanda così modificata risulti in ogni caso **collegata** alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio, e sempreché non si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte ovvero l'allungamento dei tempi processuali.

Nonostante la pretesa dedotta in udienza dal Procuratore regionale assuma esattamente tale connotazione (in quanto i fatti posti a supporto dell'ampliamento quantitativo della pretesa risarcitoria



sono, indubbiamente, collegati con quelli dedotti in citazione, dei quali costituiscono un naturale sviluppo temporale), una tale domanda spiegata soltanto all'udienza di discussione non può ritenersi comunque compatibile con la struttura processuale dei giudizi di responsabilità amministrativa, caratterizzata da un rigido sistema di preclusioni, di talché l'esercizio dello *jus variandi* appare tale da compromettere il diritto di difesa del convenuto.

Due sono le direttrici lungo le quali può essere articolato il percorso argomentativo. Deve tenersi conto, infatti, da un lato, della disciplina relativa al rapporto tra invito a dedurre e atto di citazione; dall'altro del regime processuale che governa la fase introduttiva del giudizio.

Sotto il primo profilo, non può disconoscersi che gli arresti giurisprudenziali anche nomofilattici di questa Corte (SS.RR. 7/OM/1998) si sono limitati a circoscrivere il limite di variabilità dell'atto di citazione rispetto all'invito a dedurre, evidenziando che un vizio potesse riscontrarsi solo allorquando il contenuto della citazione decampasse totalmente anche dal nucleo essenziale della *causa petendi e petitum* "tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito di modo che non possa più ad essa ricondursi ed in essa riconoscersi".

Ne è derivato l'ulteriore corollario che il P.M. non fosse obbligato a motivare le ragioni per le quali egli aveva anche *in toto* disatteso le deduzioni fornite e che non importasse la nullità della citazione la mera variazione quantitativa (anche in *pejus*) della pretesa risarcitoria (*ex multis*, III Sez. 17 giugno 2016 n. 233).



Nella disciplina introdotta dal codice di giustizia contabile, costituisce ipotesi a sé di nullità della citazione (distinta dalle altre previste dall'art. 86), la "non corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e" (quelli integranti la causa petendi), e "gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni" (art. 87 c.g.c.).

La norma, benché non applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, conferma gli approdi giurisprudenziali precedenti e conforta la ricostruzione esegetica che esclude dal novero degli "elementi essenziali" del fatto la quantificazione del danno, sicché appare perfettamente compatibile con il sistema vigente la variazione peggiorativa dedotta in citazione; peraltro, il vizio in esame appare sanabile soltanto per effetto dell'omessa tempestiva eccezione da parte del convenuto che ha l'onere (ex art. 90 c.g.c. che riprende l'art. 167 c.p.c., applicabile al caso di specie) di proporre, a pena di decadenza, le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio "tra cui la non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87".

Sotto il secondo profilo, non si è mai dubitato che l'atto di citazione debba contenere l'esatto ammontare del danno o comunque i criteri idonei a determinarlo, alla stregua di quanto oggi stabilito espressamente dall'art. 86, comma 2, lett. d), c.g.c.

La previsione di una sanatoria per rinnovazione o integrazione dell'atto viziato per mancanza di tali elementi (art. 86, comma 6,



c.g.c.), funge, infatti, da canone ermeneutico atto a decodificare, in chiave evolutiva, anche il sistema normativo progressivo (artt. 1 e 45 r.d. n. 1038/1933 e artt. 163-164 c.p.c.) e, soprattutto, appare funzionale alla definizione del *thema decidendum e probandum*, sin dalla fase genetica del processo.

Non può revocarsi in dubbio che la parte pubblica sia chiamata a integrare o rinnovare la citazione, in relazione agli **elementi fattuali già in essa indicati**, con l'obiettivo di colmare la lacuna originaria, e non di introdurre fatti nuovi ai quali collegare una pretesa risarcitoria più ampia e consistente di quella eziologicamente determinata dalla *causa petendi* già delineata.

La deduzione di "fatti nuovi", infatti, non consentirebbe al convenuto di adeguare il proprio assetto difensivo al *quid novi* né di esercitare in modo pieno ed effettivo il proprio diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost), con inevitabile violazione del principio del giusto processo, testualmente recepito all'art. 4 c.g.c., e sbilanciamento della "parità delle armi" nel processo, che ne costituisce corollario.

L'udienza di discussione, infatti, anche nella struttura apprestata del codice, rimane priva di una specifica "appendice scritta" quale quella delineata dal combinato disposto degli artt. 183-184 c.p.c., sicché la domanda introduttiva del giudizio segna il confine invalicabile oltre il quale il *factum superveniens* può trovare cittadinanza soltanto entro i ristretti margini delineati dal legislatore.

A conforto di tali conclusioni, l'art. 83, comma 3, c.g.c. stabilisce che



“Soltanto qualora nel corso del processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell’atto introduttivo del giudizio, il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza, senza sospendere il processo. Il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel corso dell’attività istruttoria precedente l’adozione dell’invito a dedurre, sia stata valutata l’infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l’elemento nuovo segnalatogli consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni”. La norma impedisce, in sostanza, la possibilità che il “fatto nuovo” (sopravvenuto ovvero preesistente ma rilevato soltanto nel corso della discussione o dell’istruttoria) sia posto a base della decisione e ne imponga lo “stralcio”, alla stregua di una qualsivoglia “notitia damni”.

La disciplina è, ancora una volta, meramente ricognitiva delle soluzioni offerte dalla giurisprudenza contabile, consolidatesi sotto il previgente regime processuale, come confermano i numerosi arresti volti al positivo superamento del vaglio di ammissibilità delle variazioni peggiorative del danno, allorquando siano contenute in **atti di citazione integrativi**, purché riferibili a poste dannose non emerse se non successivamente al deposito della prima citazione (in tal senso, *ex multis*, Sez. I, 5 luglio 2017 n. 249).

Nella fattispecie, il requirente aveva determinato il *quantum debeatur* con espressa esclusione delle somme già ripetute o versate dai



singoli dirigenti coinvolti. Precisava, infatti, che, in forza della delibera n. 219/2013, il Comune, previo annullamento in autotutela dei precedenti deliberati illegittimi, aveva iniziato il recupero coatto, nei limiti del quinto dello stipendio, nei confronti dei dirigenti e dei segretari beneficiari degli emolumenti non dovuti. Il danno risarcibile doveva individuarsi, al netto delle somme restituite dal segretario Orso e di quelle già in fase di recupero, relative agli anni 2011, 2012 e 2013, e doveva essere liquidato in € 438.856,72 corrispondente alle somme versate e non recuperate dalla metà del 2007 fino al 2010.

Con ciò, il P.M. contabile ha effettuato una vera e propria rinuncia ad agire in relazione a quelle voci di danno per le quali egli aveva erroneamente supposto che fosse stato attivato il procedimento amministrativo di ripetizione dell'indebito. L'errore sarebbe emerso soltanto per effetto della relazione del segretario generale in carica presso il Comune di _____, depositata agli atti del giudizio in data 16.03.2015, alla cui stregua l'amministrazione stava procedendo solo al recupero delle somme indebitamente erogate in virtù della sola delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012 (con esclusione degli altri importi). La domanda deve ritenersi "nuova" e comunque tale da non garantire l'adeguato diritto di difesa da parte dei convenuti che ne hanno tempestivamente dedotto l'inammissibilità. Conclusivamente, il motivo di appello deve essere respinto.

3. Ancora pregiudizialmente, deve darsi atto della rinuncia espressa dell'appellante Procuratore regionale nei confronti di



e, dunque, del passaggio in giudicato della sentenza per acquiescenza, ai sensi dell'art. 329 c.p.c. (applicabile *ratione temporis*, ma disposizione di identico contenuto è oggi inserita all'art. 177 c.g.c.). Va, peraltro, evidenziato che la notifica dell'atto d'appello da parte dei soccombenti privati agli altri convenuti in giudizio (nel caso di specie del _____ anche nei confronti del _____), appare finalizzata alla mera *litisdenuntiatio* di cui all'art. 332 c.p.c. (che ha lo stesso contenuto dell'art. 183, comma 3, c.g.c.), a mente del quale l'impugnazione di una sentenza, pronunciata in cause scindibili, proposta soltanto da alcuna delle parti o nei confronti solo di alcuna di esse, deve essere notificata anche alle altre parti nei cui confronti l'impugnazione non è preclusa o esclusa (come nel caso di specie), dovendosi in tal senso determinare il giudice, mediante apposito ordine di notificazione del gravame, laddove la parte impugnante non via abbia provveduto spontaneamente.

I motivi d'appello proposti dal litisconsorte _____ non hanno affatto toccato la posizione degli altri evocati in giudizio i quali sono risultati vittoriosi in primo grado, e la legittimazione esclusiva a impugnare (come ad agire) nei loro confronti spettava alla parte pubblica. In mancanza di tale iniziativa, il capo di sentenza nei confronti del _____ è passato in giudicato, come sopra evidenziato, sicché questi non aveva alcuna necessità di svolgere in questa sede attività difensiva (così Cass. civ. 19 giugno 2015, n. 12720), visto che la notificazione del gravame ha avuto soltanto la finalità di evitare che avverso la medesima sentenza si svolgano



separati giudizi di impugnazione e, pertanto, essa non assolve alla funzione di *vocatio in ius* (così, Cass. civ. Sez. I, n. 5508 del 21 marzo 2016 e i precedenti ivi richiamati). Le spese di lite rimangono, di conseguenza, a suo carico.

Analogamente, deve ritenersi “cosa giudicata formale” la sentenza nella parte in cui ha disposto il proscioglimento per prescrizione di

_____ e _____ quali componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2003 al 2006. Sebbene, infatti, la Procura regionale abbia interposto appello avverso il capo di sentenza che ha parzialmente accolto l’eccezione di prescrizione (col che si sarebbe potuto devolvere in appello anche il capo di sentenza che ha escluso la responsabilità dei primi revisori), non ha poi chiamato in giudizio né notificato il gravame ai menzionati soggetti, nei confronti dei quali, dunque, non v’è impugnazione.

4. Circa, poi, la questione preliminare relativa alla **prescrizione parziale** dichiarata in sentenza, di cui all’appello del Procuratore regionale, anche in questo caso, la doglianza appare destituita di fondamento. La circostanza che *“in un piccolo Comune, come quello di _____, coloro che si trovavano a gestire tali atti amministrativi fossero per lo più gli stessi beneficiari delle provvidenze ivi deliberate”* non appare idonea a integrare il requisito del “doloso occultamento” tale da far slittare al momento dell’effettiva “scoperta” l’esordio del termine prescrizione fissato dall’art. 1, comma 2, l. n. 20/1994.

Il danno dedotto in citazione, infatti, corrisponde all’ammontare degli



emolumenti corrisposti illegittimamente ai dirigenti e ai segretari comunali: esso, dunque, trova la sua scaturigine proprio nell'adozione degli atti deliberativi indicati dal Procuratore appellante, adottati a valle di un lungo iter amministrativo, connotato da pubblicità legale. Il fatto che la vicenda abbia avuto come protagonisti sempre e solo gli odierni appellati non vale, di per sé, a far ritenere celato il danno che, anzi, proprio perché desumibile dagli atti, si è palesato in tutta la sua potenzialità lesiva.

Accedendo alla tesi sostenuta dall'appellante Procuratore regionale si finirebbe col *"ravvisare una sorta di occultamento in re ipsa in atti amministrativi pubblici"* (così già questa Sezione sentenza 11 ottobre 2018 n. 591), laddove nessun comportamento ulteriore, volto a dissimulare le condotte illecite ovvero le conseguenze dannose che ne sono derivate, sia riscontrabile nella documentazione acquisita. Né la mancata reazione da parte dell'opposizione politica o degli altri dipendenti, in termini di omessa denuncia, si pone a conferma di un occultamento "sostanziale", identificabile in un'apparenza "artatamente" predisposta al fine di trarre in inganno l'intera compagine amministrativa di riferimento. Si tratta, infatti, di comportamenti omissivi che possono assurgere a elementi identificativi di un'autonoma fonte di responsabilità in capo ai soggetti obbligati alla denuncia, nel caso in cui risultasse prescritta l'azione nei confronti dei soggetti principali responsabili (art. 1, comma 3, l. n. 20/1994), ove tale condotta sia debitamente contestata.



Non essendo riscontrabile alcun doloso occultamento, la decorrenza del termine di prescrizione deve essere individuata nella data dei singoli mandati di pagamento (alla stregua dell'orientamento dominante di questa Corte: SS.RR. n. 5/OM/2007, recepito dai primi giudici), con la conferma della sentenza sul punto.

In dettaglio, deve ritenersi interamente prescritta la posta di danno scaturente dal pagamento degli emolumenti aggiuntivi effettuati in applicazione della delibera della Giunta Comunale n. 330 del 30 luglio 2003, in quanto va confermato che l'ultimo pagamento riferibile a detta delibera risalgia al 2006 e che il primo atto interruttivo della prescrizione va identificato con la notifica dell'atto di diffida e costituzione in mora nel marzo 2013.

Solo parzialmente prescritta è, invece, l'altra posta di danno derivante dai pagamenti effettuati in applicazione della delibera G.M. n. 483 del 29 dicembre 2006, in quanto, in considerazione della valida notificazione dell'atto di costituzione in mora in data 28 marzo 2013, deve prendersi in considerazione, ai fini delle valutazioni di merito, solo il periodo dal 28 marzo 2008 (quinquennio antecedente) alla fine del 2010 (quando è cessata la condotta illecita).

5. Venendo, quindi, al **merito**, occorre distinguere i singoli profili di doglianza dell'appello principale e di quello incidentale.

5.1. Va, preliminarmente, ricordato che gli effetti estintivi della prescrizione parziale, confermata in questa sede, consentono di delimitare il *thema decidendum* agli emolumenti versati in favore dei dirigenti e dei segretari comunali, in applicazione della delibera G.C.



n. 483/2006, con restringimento della sfera dei potenziali responsabili a coloro che hanno concorso a determinare, nella prospettazione attorea, le conseguenze dannose ad essi riconducibili.

5.1.1. Deve, in primo luogo, prendersi in considerazione la censura relativa all'erronco rigetto da parte dei primi giudici della domanda nella parte relativa alla retribuzione di risultato. La soluzione di tale questione, infatti, appare preliminare, posto che gli altri profili di doglianza di cui all'appello principale e all'appello incidentale riguardano esclusivamente la perimetrazione dei soggetti coinvolti.

Sul punto, l'appello del Procuratore regionale è fondato e merita accoglimento.

Invero devono essere pienamente condivisi i principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità (*ex multis*, Cass. civ. 2 febbraio 2011, n. 2459), in materia di struttura del trattamento retributivo dei dirigenti. In particolare, mentre **la qualifica dirigenziale** (alla quale corrisponde, nel lavoro pubblico, soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo e, dunque, proprio per il significato da essa rivestito nel sinallagma contrattuale), costituisce la ragion d'essere del trattamento economico fondamentale, la **retribuzione di posizione** riflette "il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione" (*job evaluation*); la **retribuzione di risultato** corrisponde, infine, all'apporto del dirigente in termini di produttività o redditività della sua prestazione (*skill evaluation*).

Dalla piana lettura delle norme della contrattazione collettiva (artt.



28 e 29 del CCNL 23.12.1999 per il personale con qualifica dirigenziale comparto Regioni e Autonomiche Locali, poi integrati nei successivi CCNL del 12.2.2002 e del 22.2.2006), gli stessi giudici di legittimità hanno costantemente dedotto che la **retribuzione di risultato**, lungi dal costituire una voce automatica del corrispettivo dovuto al dirigente pubblico, resta invece subordinata a una determinazione annuale, da effettuarsi solo a seguito della definizione, parimenti annuale, degli obiettivi e delle valutazioni degli organi di controllo interno (Cass. civ., 31 gennaio 2018, n. 2462).

In considerazione di ciò, plurimi appaiono i profili di illegittimità che affliggono la distribuzione delle risorse destinate al trattamento accessorio "di risultato" ai dirigenti presso il Comune di Cittadella, nel periodo in considerazione.

In primo luogo, errata o comunque non giustificata appare la quantificazione delle risorse, indicata in allegato alla delibera di G.C. n. 330 del 30.07.2003 (di approvazione del CCDI dei dirigenti per il quadriennio 2003-2006), pari a complessivi € 151.000,00.

Risultano, infatti, computate «una voce di risorse denominata "altre" di € 60.347,00 che non ha alcuna motivazione, e una voce denominata "art. 26, comma 4 del CCNL del 23.12.1999" di € 15.178,00, rispetto alla quale l'ARAN con il parere del dicembre 2000 respingeva l'ipotesi di integrazione del fondo» (così documentato nella relazione ispettiva del 2012 in atti). L'importo complessivo del Fondo rappresenta, in realtà, un multiplo del tetto massimo fissato dall'art. 26 (che, al comma 2, individuava il limite minimo in Lire 17 milioni e

f



quello massimo in non più di Lire 82 milioni), e successivamente, aggiornato dall'art. 23, comma 1, del CCNL 22.02.2006 (minimo di € 10.443,77 e massimo di € **44.013,47**), senza alcuna legittima ragione.

L'aumento di € 60.347,00, secondo la ricostruzione offerta dagli odierni appellati, sarebbe stato giustificato dal fatto che, con delibera G.C. n. 63 del 23 febbraio 2006, al Comune di Cittadella era stata attribuita la qualifica di "*ente con struttura organizzativa complessa*", con la conseguenza che l'art. 7 del nuovo CCDI 2003-2007 avrebbe previsto, a decorrere dal gennaio dell'anno 2008, "*per ogni anno di validità dell'accordo, [...] un incremento del 3% della retribuzione di posizione individuale in godimento nell'anno precedente nonché del monte complessivo della retribuzione di risultato dell'anno precedente*", in applicazione dell'art. 27, comma 5, del CCNL 1999 (confermato ed esteso a tutti gli enti del comparto, dall'art. 24, comma 5, CCNL del 22.02.2006).

Le deduzioni non hanno fondamento.

A parte l'evidente discrasia temporale (l'importo, infatti compare nel foglio di calcolo del Fondo allegato già alla prima delibera del 2003 e, dunque, non potrebbe trovare fondamento in una delibera temporalmente successiva), la giustificazione è frutto di un gravissimo *error juris*. Il requisito delle "**strutture organizzative complesse**" previsto dalla menzionata norma contrattuale, doveva essere riscontrato dalle autonomie locali in sede di "approvazione" con gli "*atti previsti dai rispettivi ordinamenti, che dispongano delle*



relative risorse”.

Il presupposto rinviava palesemente a enti di rilevanti dimensioni, articolati in almeno due (ad esempio: dirigenti responsabili di area e dirigenti semplici), o anche tre livelli dirigenziali (come avviene, talvolta, nelle Regioni, le quali possono contare su strutture a base dipartimentale) e non certo a Comuni di piccole dimensioni (come quello di Cittadella, con poco più di 20.000 abitanti), con 3 o 4 dirigenti.

A conferma di tale ricostruzione esegetica, va ricordato che la «complessità organizzativa» era già prevista dal comma 1 del citato art. 27, tra i parametri-guida per modulare la retribuzione di posizione per ciascuna funzione dirigenziale, entro i valori, minimo e massimo, indicati nel comma 2; per il superamento del valore massimo occorreva, allora, riferirsi a un *quid pluris* (quale appunto l'esistenza di «*strutture organizzative complesse*»), che certo non poteva, come nella fattispecie, «essere ancorato all'unico limite «delle disponibilità delle risorse di cui all'art. 26» [..]; diversamente si travalica dalla discrezionalità amministrativa all'arbitrio» (così, Sez. II, 22 settembre 2016 n. 948).

Non appaiano, pertanto, dirimenti le eccezioni riproposte dall'appellato secondo cui si sarebbe tenuto conto, nella delibera in esame, della complessità «operativa» dell'ente (da rapportare alla strutturazione degli uffici e alle relative competenze) e di quella «strategica» (da valutare sulla base delle caratteristiche socio-economiche del territorio, alla molteplicità dei rapporti



istituzionali e al sistema delle partecipazioni detenute). Si tratta, infatti, di parametri che, in quanto privi di riferimenti specifici e valutati solo in astratto, renderebbero qualunque Comune "ente con strutture organizzative complesse".

la somma di
L'aumento, poi, pari a € 15.178,00 avrebbe dovuto coprire gli *incrementi* aumenti previsti dall'art. 26, comma 3, dello stesso CCNL, che ammetteva la possibilità di incrementare il Fondo a patto che fosse verificata una delle seguenti condizioni:

- l'aumento stabile dei posti di dotazione organica, e dunque, sia l'istituzione di nuovi posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica, sia l'avvenuta assunzione di dirigenti sui nuovi posti creati;
- l'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, senza incrementi della dotazione organica dirigenziale, purché tali incrementi fossero reali, stabili e significativi con relativo accrescimento delle competenze e delle responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate.

Orbene, nessuna di tali condizioni risulta riscontrata nella fattispecie.

Sicuramente non v'è stato aumento di posti in organico, anzi il Comune di _____ ha assistito a una progressiva erosione anche delle posizioni dirigenziali, per effetto della cessazione dal servizio di alcuni di essi. Ciononostante, il Fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti è stato incrementato percentualmente nel corso degli

incrementi
AL

f



anni, e, anzi, si è proceduto alla ripartizione tra i dirigenti ancora in servizio della retribuzione di posizione di quelli già cessati dal servizio, con un arricchimento ingiustificato pro-capite dei beneficiari.

Neppure risultano attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazione tesi all'efficientamento di quelli esistenti. Sebbene la deliberazione n. 483/2006 (*rectius* il CCDI ad essa allegato) rinvii a tale presupposto fattuale; di esso in atti non v'è prova alcuna, e gli appellati si limitano, sul punto, a rinviare genericamente ai nuovi servizi attivati nel tempo, omettendo di considerare che la preesistenza del requisito in esame è sì condizione necessaria, ma non sufficiente. L'innalzamento del livello quali-quantitativo deve essere non solo predisposto e attuato, ma anche adeguatamente valutato ex post: solo in tal caso può dirsi reale e oggettivo (non meramente voluto o dichiarato). Di tali verifiche non v'è traccia nella documentazione in atti sicché la previsione del contratto collettivo nazionale di lavoro è palesemente violata.

Ove ciò non bastasse, la stessa distribuzione delle risorse riservate al trattamento accessorio di risultato è avvenuta *contra legem*.

È mancata, infatti, la predeterminazione della quota delle risorse, a norma dell'art. 28, comma 1, del CCNL 23.12.1999, tant'è che essa veniva concretamente quantificata nei singoli atti di liquidazione, mantenendosi sempre "*al di sotto di una percentuale imprecisata*", laddove la citata disposizione prevedeva un *minimun* inderogabile "*non inferiore al 15%*".



Soprattutto, la retribuzione di risultato è stata conferita senza che fossero previamente stabiliti i risultati da raggiungere e, quindi, senza che potesse essere in concreto verificato se quei risultati fossero stati effettivamente raggiunti. Sul punto è sufficiente rammentare la chiara disposizione recata dall'art. 29 del CCNL area dirigenza del 1999, che, dopo aver demandato agli enti la definizione dei criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato (comma 1), imponeva che, in quella sede, dovesse essere previsto *"che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art.14, comma 1, del d.lgs. n. 29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art.23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art.14"*.

Nulla di tutto ciò è riscontrabile nel caso in esame.

La retribuzione di risultato ai dirigenti del Comune di _____ nel segmento temporale individuato in citazione, è stata erogata sulla base di mere "schede di verifica" che non appaiono idonee a certificare l'avvenuto raggiungimento dei risultati né la legittimità dell'iter seguito, alla stregua di quanto lo stesso ispettore aveva verificato sulla base della documentazione, tardivamente trasmessagli:

- la prima e-mail del 14 ottobre 2013 (v. estratto all. 17 alla 2^ relazione dell'ispettore _____) si limitava, infatti, ad allegare



alcune "Schede di valutazione per la retribuzione di posizione" prive di date, di firme e di riferimenti provvedimenti;

- la seconda e-mail del 14 ottobre (v. estratto all. 18 alla 2^a relazione dell'ispettore) allegava le determinazioni di "Inquadramento Dirigenti", con i relativi "prospetti di inquadramento", assolutamente irrilevanti ai fini valutativi;

- la terza e-mail del 14 ottobre 2013 (v. estratto all. 19 alla 2^a relazione dell'ispettore) allegava la "2^a parte" della stessa documentazione;

- la e-mail del 15 ottobre 2013 (v. all. 20 alla 2^a relazione dell'ispettore) allegava due verbali di "concertazione CCDI Dirigenti (2003-2006 e 2007-2010) del Comune di " (il primo in duplice copia), otto "Schede di valutazione per la retribuzione di posizione" dei dirigenti, due "Ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo Area della Dirigenza", un "Allegato A" di contenuti differenti da quelli indicati nel verbale di concertazione e due schede di "valutazione per la retribuzione di risultato anno 200(..)"; tutto (se si escludono i due verbali) privo di date, di firme e di riferimenti provvedimenti;

- la e-mail del 18 ottobre 2013 (v. all. 21 alla 2^a relazione dell'ispettore) allegava quattro schede "giuste" rispetto a quelle inviate "per errore" con l'e-mail precedente (anche in questo caso prive di date, di firme e di riferimenti provvedimenti);

- la e-mail del 18 ottobre 2013 (v. estratto all. 22 alla 2^a relazione



dell'ispettore) allegava i provvedimenti di riconoscimento

delle retribuzioni di risultato, irrilevanti ai fini valutativi.

Nessuno di tali documenti comprova né la predeterminazione dei criteri a monte né l'adeguata valutazione di incremento di produttività o miglioramento dell'efficienza dei servizi che costituisce il presupposto includibile per l'erogazione del trattamento accessorio in esame. La prova di tali precondizioni era indispensabile al fine di elidere ogni responsabilità amministrativa ed era a carico dei dirigenti coinvolti nella vicenda così come, in un eventuale contenzioso con il Comune, sarebbe stato onere del dirigente beneficiario degli emolumenti aggiuntivi provare l'effettiva realizzazione degli obiettivi (Cass. civ., 19 luglio 2018 n. 19294)

Ampiamente provata appare, peraltro, la stessa quantificazione del danno da indebita erogazione delle retribuzioni di risultato, analiticamente indicata nella tabella di "Quantificazione della retribuzione di risultato" del personale Dirigente, in atti (v. all. 15 alla 2^a relazione dell'ispettore). In essa l'ispettore prende a iniziale riferimento la retribuzione di posizione effettivamente percepita dai dirigenti per poi calcolare, passando per la quantificazione del fondo globale teorico e della corrispondente retribuzione teorica di posizione, alla percentuale minima delle risorse da destinare al risultato. Come dedotto dal Procuratore regionale sin dall'atto di citazione, sono state quindi registrate le somme concretamente erogate a tale titolo dal Comune di per ottenere, attraverso una proporzione matematica, la retribuzione



di risultato teorica e "parziale" riconoscibile. Tale retribuzione è stata indicata come "parziale" perché rapportata alla quantificazione minima del 15% voluta dalla normativa contrattuale, evidenziando poi i sottodimensionamenti rilevati nel settimo "quadro" della tabella, correttamente integrati in quello del "Risultato dovuto".

La differenza tra quest'ultimo e quello effettivamente erogato registra, nell'ultimo riquadro della tabella, l'importo da porre a recupero.

Analogamente, la tabella di "Quantificazione della retribuzione di risultato" dei due Segretari comunali interessati (v. all. 15b alla 2^ relazione dell'ispettore) parte dall'individuazione della percentuale salariale effettivamente riconosciuta a titolo di retribuzione di risultato, in applicazione dell'art. 42, co. 2, del CCNL 16.05.2001. La stessa percentuale è stata quindi applicata alla differenza tra la retribuzione di posizione percepita e quella dovuta, per ottenere così la corrispondente quota di retribuzione di risultato da porre a recupero. L'ispettore ha concluso la sua seconda relazione, ossia quella svolta su delega della medesima Procura regionale, precisando che la quantificazione totale degli importi a recupero era contenuta nella Tabella allegata sub 16 alla sua relazione.

Tenuto conto della prescrizione e della restituzione degli importi da parte di taluno degli obbligati, l'importo complessivo del danno per illecito versamento della retribuzione di posizione e di risultato è, conclusivamente, pari a complessivi € **385.528,93** (comprensivo dei maggiori emolumenti pagati ai dirigenti e al segretario comunale



negli anni 2008, 2009 e 2010), come dedotto in citazione.

5.1.2. Su tale importo devono essere ricalcolate le quote di responsabilità, in considerazione delle doglianze mosse dagli appellanti (principale e incidentale).

- la responsabilità degli organi politici

La censura mossa dal Procuratore regionale circa l'erronea imputazione di responsabilità (in termini quote virtuali) anche in capo agli organi politici, privi, secondo la sua prospettazione, di un reale potere di incidenza sulla materia, devoluta alla competenza esclusiva dei dirigenti, si profila infondata. Non può essere, infatti, validamente invocata l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter, della l. n. 20/1994 in favore del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale. La *ratio* della disposizione risiede nella tutela della buona fede degli organi di governo in sede di adozione di atti deliberativi che necessitano di un'istruttoria tecnico-amministrativa particolarmente complessa, e rappresenta la proiezione del principio (introdotto nell'ordinamento dal d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 - odierno art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) di netta separazione e divieto di interferenza tra funzioni di indirizzo politico spettanti agli amministratori pubblici e attività gestorie di competenza dirigenziale.

La scriminante politica non può, tuttavia, essere applicata ai casi in cui *"l'organo politico adotti atti di competenza propria, quali quelli attinenti alla programmazione del personale e all'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici"* (Sez. III, 5 luglio



2013 n. 476).

I primi giudici hanno attribuito valore dirimente alla circostanza che la delibera G.C. n. 483/2006 integrasse un'ipotesi di "concertazione" e non di "contrattazione collettiva", con la conseguenza che la procedura seguita non avesse carattere negoziale, ma fosse volta "a favorire, ove possibile, la ricerca di una posizione condivisa sulle materie ad essa espressamente demandate, ma normalmente rientranti nell'autonomo esercizio dei poteri organizzativi del datore di lavoro pubblico (Orientamento applicativo ARAN n. 499-8A1)". Di qui la compartecipazione volitiva dell'organo di governo e la relativa imputazione (sia pure virtuale) di responsabilità.

La trama motivazionale merita di essere confermata. La Giunta comunale si era ben preoccupata di precisare, sin dalle prime righe dell'atto, che la strada prescelta era quella della "concertazione", trattandosi di ente con numero di dirigenti inferiore a cinque unità, nonostante, nella parte dispositiva, gli stessi amministratori avessero poi dichiarato di approvare "il contratto integrativo decentrato integrativo" relativo all'area dirigenza per il periodo 2007-2010.

In realtà, l'istituto della "concertazione" (poi abrogato) costituiva una specifica modalità di svolgimento delle relazioni sindacali che, contrariamente alla contrattazione decentrata, rimaneva priva di carattere negoziale e, dunque, inidonea a creare vincoli giuridicamente rilevanti tra le parti, anche quando le stesse fossero giunte a una posizione comune. Appare opportuno rammentare che l'art. 4, comma 4, del CCNL 1999, espressamente richiamato nel



corpus della delibera in esame, prevedeva che *“Negli enti con meno di cinque dirigenti, **le materie indicate nel comma 1** sono oggetto di concertazione ai sensi dell’art. 8, salvo che non trovi applicazione la disciplina dell’art. 6 sulla contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale”*, con la conseguenza che anche la materia di cui alla lett. g) del menzionato comma 1 (ossia *“criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione ed a quella di risultato”*) poteva essere oggetto di mera concertazione e non di contrattazione integrativa decentrata. Anzi, nel sistema delle relazioni sindacali disegnate dai contratti nazionali di lavoro, costituiva **necessariamente** oggetto di *“concertazione”* l’individuazione dei: *“a) criteri generali relativi all’individuazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione; b) criteri generali relativi alle modalità di determinazione e di attribuzione della retribuzione collegata ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi assegnati; c) criteri generali relativi alla disciplina delle condizioni, dei requisiti e dei limiti per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro di cui all’art. 17; d) criteri generali relativi ai sistemi di valutazione dei risultati di gestione dei dirigenti, anche con riferimento al procedimento e ai termini di adempimento”*.

L’art. 8 del nuovo CCNL 2002-2005 (sottoscritto in data 22.02.2006 e dunque applicabile alla data della deliberazione n. 483/2006 in esame, che risulta adottata dalla Giunta comunale il 29.12.2006), a sua volta, stabiliva che *“La procedura di concertazione, nelle materie*



ad essa riservate non può essere sostituita da altri modelli di relazioni sindacali⁷. In definitiva, le modalità di erogazione del trattamento economico accessorio per i dirigenti, nei Comuni con meno di cinque dirigenti, doveva essere oggetto di concertazione, con esclusione della contrattazione integrativa decentrata, con l'effetto che, affinché potessero sorgere diritti ed obblighi con riferimento alle materie che ne erano state oggetto, si rendeva necessario che il soggetto o l'organo effettivamente competente a decidere, assumesse formalmente le sue determinazioni. Di qui, i seguenti corollari:

- per la concertazione non era necessario attivare la delegazione trattante di parte pubblica, proprio perché non si era in presenza di un processo negoziale che doveva concludersi con un contratto;*
- il confronto poteva avvenire tra i soggetti sindacali abilitati e i rappresentanti dell'ente espressamente designati in relazione alla materia trattata;*
- poiché il confronto riguardava aspetti che sostanzialmente richiedono preminenti apprezzamenti politici e presupponeva un successivo impegno ad assumere specifiche e coerenti decisioni spesso proprio dagli organi di direzione politica, sembrava utile e opportuno ipotizzare che la concertazione fosse "guidata" da soggetti politici istituzionali al massimo livello di rappresentatività, assistiti dalla dirigenza interna.*

Alla luce di tale quadro normativo, non può disconoscersi, dunque, che, effettivamente, secondo quanto ben posto in luce dalla Sezione



territoriale, la decisione di attribuire ai dirigenti e al segretario comunale (in forza di quella che è stata definita come "clausola di galleggiamento") gli incrementi della retribuzione di posizione e di risultato, siano da imputarsi preminentemente all'organo politico, anche perché la delibera in esame ben può ascriversi all'ambito delle competenze programmatiche proprie della giunta comunale, che si esprimono nella redazione del P.E.G. (art. 169 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), nell'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi (art. 48, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e nella programmazione triennale del fabbisogno del personale (art. 91 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). In ogni caso, pari imputazione di responsabilità non può ritenersi elisa neppure laddove si accedesse a una lettura, in chiave sostanziale, dell'atto in esame, ritenendo che esso abbia, in realtà, approvato un vero e proprio CCDI (come si legge nello stesso provvedimento). In tal caso, infatti, non solo sarebbero state violate le norme procedurali, ma dovrebbe addebitarsi, comunque, al Sindaco e alla Giunta il maggior onere economico derivato dall'accordo negoziale, chiaramente esorbitante dai netti confini delineati dalla normativa all'epoca vigente. La censura va, conclusivamente, rigettata.

- la responsabilità del Rag.

Sul punto, sempre l'appellante parte pubblica evidenzia l'errata assoluzione da ogni responsabilità in capo al Rag. _____, all'epoca dei fatti Responsabile del Settore economico-finanziario, soffermandosi sulla duplicità dei ruoli dal medesimo rivestiti. In



taluni casi, questi avrebbe, infatti, provveduto all'emanazione diretta di una serie di determinazioni con cui era stato esteso l'aumento indebito (c.d. galleggiamento) a favore del segretario comunale (n. 17 del 19.01.2011, n. 270 del 14.09.2011, n. 277 del 16.09.2011, n. 137 del 16.05.2012, n. 136 del 16.05.2012, n. 139 del 17.05.2012, n. 43 del 7.02.2013, n. 44 del 7.02.2013, n. 58 del 22.02.2013). Tali atti sono stati poi visti dallo stesso anche come ragioniere capo e controfirmati dal Segretario comunale.

Per tutte le altre determinazioni, indicate in citazione e riprese nell'atto d'appello, il Responsabile del Servizio finanziario si sarebbe limitato ad apporre il "visto" di regolarità contabile, al quale, tuttavia, stando alla prospettazione del Procuratore regionale, dovrebbe annettersi una funzione più ampia e ben più estesa di quella, semplicemente, diretta alla mera copertura della spesa, sì come sostenuto dai primi giudici.

La censura merita parziale accoglimento.

Invero, dalla conferma della sentenza in punto di inammissibilità della domanda relativa ai compensi percepiti negli anni 2011-2012-2013 e, comunque, di parziale prescrizione del credito dedotto, deriva che in alcun modo potrebbe essere presa in considerazione la responsabilità del Gallio derivante dall'adozione delle determine di liquidazione, in quanto tutte quelle indicate dallo stesso appellante risalgono al periodo successivo (dal 2011 al 2013) a quello oggetto di giudizio.

Rimane la valutazione della condotta del Responsabile del Servizio



finanziario per aver apposto il **visto di regolarità contabile** sulle determinazioni adottate dal Segretario generale () o dal Dirigente di Settore (), dal 2008 al 2010.

In relazione a tale aspetto della vicenda, si deve osservare che il parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 t.u.e.l., nel testo all'epoca vigente, dovesse essere espresso dal *responsabile di ragioneria* sulle proposte di **delibere** comportanti "*impegno di spesa o diminuzione di entrata*", con espressa previsione di estensione della responsabilità amministrativa ai soggetti obbligati a renderlo; nel mentre, stando all'art. 151, comma 4, t.u.c.l. (all'epoca vigente), "*I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria*".

La distinzione tra le due diverse modalità di espressione del controllo di regolarità contabile (parere nel primo caso; visto nel secondo caso) non autorizza, tuttavia, a ritenere che la responsabilità del soggetto preposto alla funzione consultiva ex art. 153 t.u.e.l. possa ritenersi circoscritta, nel caso di determine assunte dai singoli centri di responsabilità, alla mera verifica di copertura finanziaria della spesa.

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, infatti, la figura del responsabile del servizio finanziario (un tempo "servizio di ragioneria"), è onerato delle prerogative funzionali di controllo sugli atti amministrativi che comportano impegni di spesa. Talc potere si esercita attraverso pareri, visti e attestazioni, atti tutti espressione di



un'unitaria funzione di controllo (interno) volto a verificare non la mera "copertura" della spesa, ma il rispetto delle norme contabili nel loro complesso (in tal senso, già Sez. Sicilia app. 22 settembre 2016 n. 948).

A comprova dell'assunto, l'art. 147 t.u.e.l. già prevedeva, nel testo vigente all'epoca dei fatti, che gli enti locali dovessero, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuare strumenti e metodologie adeguati a garantire, *"attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa"*. Si tratta di una funzione fondamentale che ha assunto, nel corso del tempo, un ruolo centrale nel disegno legislativo attinente al procedimento di spesa negli enti locali, come dimostrato dalle successive riforme delle disposizioni in argomento (in particolare d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213; d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126).

Con riguardo specifico agli atti di liquidazione, l'art. 184, comma 3, t.u.e.l. già stabiliva, *ratione temporis*, che *"L'atto di liquidazione, sottoscritto dal responsabile del servizio proponente, con tutti i relativi documenti giustificativi ed i riferimenti contabili è trasmesso al servizio finanziario per i conseguenti adempimenti. 4. Il servizio finanziario effettua, secondo i principi e le procedure della contabilità pubblica, i controlli e riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione"*.

A ben vedere ciascuno degli atti, che caratterizzano le fasi del procedimento di spesa di cui agli artt. 182-185 t.u.e.l., è oggetto di



apposito "visto": sia le determine di impegno (art. 183 in combinato disposto con l'art. 151 sopra analizzato), sia quelle di liquidazione (art. 184), sia i successivi mandati di pagamento (art. 185). Ciò a rimarcare non solo la centralità del ruolo affidato al Responsabile del servizio economico-finanziario, ma anche la segmentazione della sua attività per ciascuna singola fase della spesa, atomisticamente individuata. Il "visto" da apporre su determine di liquidazione di importi già altrove impegnati, non poteva, in definitiva, prescindere dai riscontri amministrativi e contabili che l'art. 184 imponeva, da effettuarsi *in applicazione dei principi contabili*: dunque, certo non un controllo di legittimità *tout court* (che è rimesso ad altri organi e uffici), ma di compatibilità della spesa con il sistema di garanzie contabili che l'ordinamento nel suo complesso appronta, ricomprendendovi anche la liceità della spesa e la sua corrispondenza agli interessi dell'Ente locale, oltre che la congruità del mezzo prescelto in rapporto ai fini dichiarati, con attestazione finale della disponibilità concreta di provvista.

Proprio in considerazione della pregnanza del ruolo svolto dal Responsabile del Servizio economico-finanziario, il Rag. avrebbe potuto legittimamente rifiutare l'apposizione del visto, in considerazione di molteplici ragioni:

a) la deliberazione G.C. n. 483/2006 di recepimento del contratto collettivo decentrato integrativo (*rectius* dell'accordo "concertato") era sicuramente priva del prescritto parere dei revisori contabili che ne costituiva condizione di legittimità, in quanto legato



all'imprescindibile verifica sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del CCNL dell'1.04.1999, come sostituito dall'art.4 del CCNL del 22.01.2004. Peraltro, mentre la precedente deliberazione G.C. n. 330/2003 (di recepimento del precedente accordo) risultava corredata anche del parere di regolarità contabile, tale parere è assente nella successiva deliberazione in esame. L'omissione avrebbe dovuto essere agevolmente rilevata dal Rag. _____, proprio in sede di apposizione del visto, così come sullo stesso soggetto gravava l'onere di verificare che "*apposita relazione illustrativa tecnico finanziaria*", redatta dallo stesso Responsabile del Servizio finanziario, fosse posta a corredo della proposta di accordo, al momento dell'invio al collegio dei revisori dei conti, per la certificazione, ex art. 5, comma 3, del CCNL del 1999 (come già sostituito dall'art.4 del CCNL del 2004). L'assenza della relazione in esame (oltre all'omesso invio all'organo di revisione), avrebbe dovuto ancora una volta allertare il _____, il quale ha, per contro, attestato la copertura finanziaria di oneri economici, in sede di liquidazione, senza aver minimamente valutato la sussistenza delle condizioni sopra descritte;

b) non può poi sottacersi che, come contestato dall'ispettore, lo stesso art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, imponeva (ben prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009) alle pubbliche amministrazioni di non sottoscrivere in sede



decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o tali da comportare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, con la conseguenza che “le clausole difformi” erano da considerarsi “nulle” e non potevano “essere applicate”. Appare evidente che tale principio è estensibile anche alle ipotesi di accordi “concertati”, con l’effetto che, comunque, le clausole nulle del testo negoziale allegato alla deliberazione G.C. n. 483/206 (definito, peraltro, “contratto collettivo decentrato integrativo) non potessero essere né legittimamente recepite dagli organi politici né **applicate** dai dirigenti dei servizi preposti all’adozione dei relativi provvedimenti di liquidazione. Gli oneri ivi imposti non potevano considerarsi compatibili con gli equilibri di bilancio né trovare copertura, in quanto relativi a trattamenti accessori palesemente *contra legem*;

c) nella “*Relazione sulla revisione del fondo del personale con qualifica dirigenziale*”, trasmessa con nota del 25.06.2014 dal Segretario del Comune di _____ al Procuratore regionale, risulta che l’ente ha dovuto procedere alla ricostituzione del Fondo per la retribuzione accessoria *ex novo* e per ciascun anno nell’arco temporale dal 1999 al 2013, dopo avere rilevato che l’ultimo atto di costituzione del fondo era stato effettuato con delibera di G.C. n. 130 del 10.04.2000. Orbene, la mancata costituzione del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza ex art. 26 del CCNL del 23/12/1999 (il Comune aveva



provveduto alla mera "quantificazione" dello stesso nell'allegato alla delibera n. 330/2003, come sopra precisato], ha determinato una grave distorsione nell'utilizzo delle risorse, in quanto il finanziamento del trattamento economico in esame è stato posto direttamente a carico dei relativi capitoli di bilancio, nei limiti della loro capienza finanziaria, con ciò gettando le premesse per generare oneri impropri a carico del bilancio degli Enti, al di fuori delle regole previste dai contratti collettivi nazionali.

Le "irregolarità" contabili erano, in definitiva, tante e tali da imporre la dovuta ed elementare attenzione in sede di apposizione del visto e l'omissione delle descritte verifiche costituisce, sul piano eziologico, concausa idonea a determinare l'evento dannoso.

Dal punto di vista oggettivo, il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (al pari del provvedimento di liquidazione della spesa e del mandato di pagamento), costituisce causa adeguata dell'esborso contestato (in termini, Sez. II giurisd. app., 5 novembre 2012 n. 586).

Dal punto di vista soggettivo, sussiste, altresì, la colpa grave del
, il quale, lungi dal porsi nell'ottica del garante finale della legittimità del procedimento di spesa ovvero di ultimo baluardo posto a presidio del buon andamento dell'amministrazione d'appartenenza, ha optato per l'esercizio meramente formale delle proprie prerogative, limitandosi davvero a una mera attestazione di copertura della spesa: nessuno più di lui avrebbe dovuto avere l'immediata percezione dell'antigiuridicità delle condotte poste a monte, dal



momento che proprio la sua attività "dovuta" era venuta a mancare. Non ha pregio osservare, come dedotto dall'appellato, che le sue competenze erano meramente ragionieristiche e non certo "di area giuridica", in quanto proprio tale suo *know-how* avrebbe dovuto incoraggiarlo a una verifica dell'uso legittimo e corretto delle risorse pubbliche, in una materia – quale quella dei trattamenti accessori – che si profila densa di contenuto strettamente "contabile". Se non sprezzante violazione dei propri doveri d'ufficio (per la quale farebbe propendere la circostanza che parte dei compensi erogati erano proprio destinati al Gallio), certamente sussiste a carico dell'appellato quella *nimia negligentia* che si indentifica nel "*non intelligere quod omnes intelligunt*" (in tal senso, anche I Sez. giurisd. app. 25 giugno 2018 n. 256)

- la responsabilità del Collegio dei revisori

L'appellante Procuratore regionale impugna la sentenza anche nella parte in cui quest'ultima ha escluso la responsabilità dei componenti del secondo Collegio dei revisori dei conti. Si duole dell'errata valutazione del duplice presupposto di imputazione di colpevolezza nei confronti degli stessi (_____, _____ e _____), evidenziando, da un lato, la partecipazione alla delibera n. 483/2006 o quantomeno alla produzione dei suoi effetti dannosi, e, dall'altro, l'omessa attivazione dei controlli a campione ai sensi dell'art. 239 t.u.c.l.

Sul punto, occorre ribadire, come hanno rilevato i primi giudici, che alcun controllo preventivo è stato esercitato dal menzionato organo



di revisione contabile sulla proposta di accordo decentrato approvato con la delibera in esame. Tanto risulta comprovato dalla comunicazione del Segretario comunale, trasmessa al requirente con nota del 7.07.2014, secondo cui non risulta avvenuta alcuna preventiva trasmissione di atti da parte del Comune al Collegio dei Revisori né pareri espressi in fase di approvazione. Analogamente privi di riscontri oggettivi appaiono i rilievi svolti dall'appellante incidentale circa il ruolo del collegio dei revisori del Comune di Cittadella nella presente vicenda.

Ciononostante, un coinvolgimento dei menzionati revisori è ravvisabile, sia pure postumo. Per stessa ammissione degli odierni appellati, infatti, l'ente provvedeva - tardivamente in data 11.01.2007 - a trasmettere copia dell'atto deliberativo del 29.12.2006 n. 483 (quindi dopo 11 giorni, di cui due festivi) per l'approvazione del C.C.D.I. per il quadriennio 2007-2010. Sicuramente, l'atto ha subito le verifiche contabili prima di essere messo in esecuzione.

A quel punto, il collegio dei revisori contabili espletava "prontamente e diligentemente" (si legge negli scritti difensivi) il proprio incarico, adoperandosi a certificare, in data 18 gennaio 2007, il detto contratto, "alla luce dei dati di bilancio in possesso", e, dunque, asseritamente a seguito dell'apposito controllo della compatibilità della spesa, richiesto dall'allora vigente art. 40 bis del d. lgs. n. 165/2001.

Gli stessi motivi che avrebbe dovuto indurre nel Responsabile del



Servizio economico-finanziario una maggiore cautela nell'adozione dei "visti di regolarità contabile", avrebbero dovuto imporre all'organo di revisione il rifiuto di una siffatta collaborazione postuma, pur richiesta dall'amministrazione.

In primo luogo, poiché la deliberazione n. 483/2006 non era affatto chiara sul se la Giunta comunale stesse approvando un CCDI o un accordo "concertato", un primo motivo di rilievo si sarebbe dovuto incentrare su tale aspetto.

In secondo luogo, a voler poi supporre che il collegio di revisione abbia interpretato l'atto nel senso di un'approvazione del CCDI, avrebbe dovuto opporre immediatamente il rifiuto per la tardività dell'invio. L'art. 5, comma 3, del CCNL 1999 (come riformulato dall'art. 4 del successivo CCNL 2004), oltre a imporre la trasmissione dell'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo, definita dalla delegazione trattante, entro 5 giorni agli organismi di controllo, stabiliva che, in caso di **rilievi** da parte dei predetti organismi, la trattativa dovesse essere ripresa entro cinque giorni. *"Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto"*. Poiché, nel caso di specie, vi era stata la palese violazione dell'ordine procedimentale imposto dal CCNL, l'organo di revisione avrebbe potuto quanto meno interloquire con l'amministrazione al fine di chiarire il senso e la finalità del richiesto intervento postumo.

In terzo luogo, a voler scendere nel merito dell'accordo già



sottoscritto, valido motivo di rifiuto o comunque di rilievo sarebbero state sia l'omessa costituzione del Fondo sia la mancanza della documentazione prescritta dal menzionato art. 5 (*apposita relazione illustrativa tecnico finanziaria nella quale, tra l'altro, sono evidenziate le modalità di quantificazione delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa, le forme di copertura dei relativi oneri in bilancio e le specifiche finalità di utilizzazione, secondo i contenuti dell'accordo*), come già rilevato per il . Anzi può rimarcarsi, in questa sede, che la costituzione del "Fondo" rappresenta un atto unilaterale dell'amministrazione datoriale, precedente la fase contrattuale (per cui non può essere inserito nell'ambito dell'accordo di contrattazione o concertazione), ed è riconducibile al plesso della dirigenza dell'Ente, in quanto atto di natura gestionale (e non, invece, al Consiglio o alla Giunta), in ragione della sua essenza di atto avente valore ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio.

La totale assenza di tale atto prodromico rende l'affermazione dei revisori di aver "prontamente e diligentemente" esercitata la funzione di controllo, "sulla base dei dati di bilancio in possesso", del tutto priva di sostanza, dal momento che sembra sfuggito proprio uno dei documenti fondamentali per l'erogazione dei trattamenti in esame, così come "sfuggita" all'attenzione degli stessi appare l'assenza della citata "relazione illustrativa tecnico finanziaria", impropriamente ritenuta surrogata dal parere di regolarità contabile espresso dal Responsabile del servizio finanziario, su una delibera (n. 330/2003)



diversa e antecedente rispetto a quella che si andava a certificare.

La stessa formulazione (piuttosto scarna) dell'allora vigente art. 5 CCNL (sopra richiamato) imponeva al collegio di revisione contabile il "controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio" e la relativa "certificazione degli oneri". In quest'ottica ben avrebbero potuto essere oggetto di rilievo anche la pleora di criticità poi riscontrate in sede di verbale ispettivo: in particolare, lo sforamento ingiustificato del tetto massimo del Fondo; la mancata attivazione dei processi di riorganizzazione o della natura complessa dell'ente; la mancata predisposizione di idonei parametri di valutazione della produttività, ai fini della corrispondenza del trattamento accessorio di risultato. Questi elementi, infatti, prescindevano dalla natura dell'accordo recepito nella delibera (contrattazione o concertazione) e, in quanto formalmente richiamati nel testo dell'atto, avrebbero dovuto essere oggetto di approfondimento istruttorio, al fine di stabilire la concreta compatibilità dei dati esposti con i vincoli di bilancio. In tale ottica, il richiamo generico, da parte degli odierni appellati, alla solidità finanziaria dell'Ente appare un mero espediente volto a creare un'apparenza di verifica, in realtà del tutto "desostanziata". Emerge, piuttosto, con chiarezza, che, a fronte della legittima alternativa di sottrarsi alla ratifica di un atto deliberativo dal contenuto palesemente lesivo del principio di corretta gestione delle risorse pubbliche, i revisori abbiano di scelto di partecipare (in via postuma) alla formazione della fattispecie dannosa o, quantomeno, abbiano



accettato di rendersi corresponsabili delle conseguenze dannose che dalla delibera sarebbero derivate: soltanto il rifiuto li avrebbe resi indenni dalla responsabilità per il danno connesso all'indebita erogazione dei compensi in favore dei dirigenti e del Segretario comunale, e, ancor prima, la formulazione di rilievi avrebbe potuto consentire un ravvedimento attuoso da parte degli amministratori, con eventuale adozione di atti in autotutela (poi effettivamente emessi, all'esito dell'indagine ispettiva).

Le argomentazioni che precedono assorbono ogni altro profilo di responsabilità contestato dal Procuratore regionale e reiterato in sede di impugnazione, e al tempo stesso, privano di ogni rilevanza le deduzioni offerte dagli odierni appellati. In particolare, deve essere dichiarata inammissibile la censura relativa all'errato rigetto dell'eccezione di improcedibilità della domanda per intervenuta sanatoria ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 6.3.2014, convertito con modifiche nella l. n. 68/2014, recante *"Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"*. L'eccezione è stata oggetto di espresso rigetto da parte della Sezione territoriale, sicché deve ritenersi che, alla stregua dei principi espressi dalla Corte di legittimità, in sede di nomofilachia (Cass. Sez. Un., 12 maggio 2017, n. 11799), la parte vittoriosa nel merito (come gli appellati revisori contabili) è onerata alla proposizione dell'appello incidentale (sia pure condizionato) non essendo sufficiente, ai fini della devoluzione in appello, la semplice riproposizione dell'eccezione, come è avvenuto



nel caso di specie.

L'appello principale proposto dal Procuratore regionale merita, dunque, accoglimento *in parte qua*, con conseguenziale riforma del relativo capo di sentenza.

- **responsabilità del**

Il Sig. _____ risulta condannato dai primi giudici al risarcimento del danno pari a € 10.000,00 per le seguenti condotte, tutte imputate a titolo di colpa grave:

- partecipazione, nella qualità di vice - segretario generale, alla seduta della Giunta, nella quale è stata approvata la delibera n. 483 del 2006 e rilasciato il parere di regolarità tecnica, oltre che firmato il visto di immediata esecutività;
- adozione della determina n. 204 del 2008, con la quale veniva disposto l'adeguamento della retribuzione di posizione del segretario generale alla modifica della retribuzione di posizione dei dirigenti, a seguito della cessazione dal servizio di altro dirigente.

I motivi dell'appello incidentale sono tutti destituiti di fondamento.

Alcuna violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato risulta perpetrata dai primi giudici, per aver posto a base dell'accertamento di responsabilità a carico del _____ anche la sottoscrizione dell'immediata esecutività della delibera G.C. n. 483 del 2006. Si tratta, infatti, di un fatto "secondario" che è stato valutato dal collegio di prime cure, *ad colorandum*, al sol fine di completare il quadro accusatorio, imperniato essenzialmente sul parere di regolarità tecnico-amministrativa.



Con riguardo al rilascio di tale parere, a nulla valgono i rilievi dell'appellante incidentale in punto di mancata partecipazione alla seduta. Egli, infatti, ribadisce di aver preso parte, in qualità di Vice-Segretario comunale, alla riunione del 29 dicembre 2006, durante la quale è stata approvata la deliberazione n. 483; purtuttavia, al momento della votazione egli si è allontanato, in quanto in palese conflitto d'interessi. Orbene tale circostanza appare del tutto priva di pregio. L'imputazione di responsabilità appare, infatti, incentrata sul rilascio del parere di regolarità tecnica e, dunque, alla sua partecipazione, quale organo consultivo, alla delibera in esame.

Il parere tecnico comporta l'attestazione che l'atto corrisponde all'attività istruttoria compiuta, e la sua conformità a quanto disposto dalla normativa sulla formazione della deliberazione nel suo aspetto estrinseco. Esso assume, tuttavia, specie negli enti di piccole dimensioni, com'è nel caso in esame, importanza dirimente nell'approvazione delle delibere, in quanto non può essere ascritto ad un mero controllo cartolare della regolarità dell'iter, in specie quando da tale iter emergano profili di illegittimità del provvedimento stesso. (Sez. I giurisd. app. 19 maggio 2014 n. 674). La lettura combinata degli articoli 49 e 147 t.u.e.l. (nel tenore letterale all'epoca vigente) già rappresentava la necessità di un completamento dell'attività istruttoria, che non fosse limitata a verificare l'attendibilità tecnica della soluzione proposta, ma involgesse l'insieme del procedimento amministrativo, coprendo e inglobando le regole sia tecniche, di un determinato settore amministrativo, che quelle generali, dell'azione



amministrativa *tout court*. I plurimi profili di illegittimità, più volte posti in rilievo nel percorso argomentativo esposto, dovevano sicuramente entrare nel riscontro di regolarità amministrativa al quale era tenuto il . Ancora una volta il livello di approfondimento istruttorio appare inadeguato e quasi offuscato dal preminente interesse personale a conseguire le maggiorazioni concertate in sede di accordo sindacale. L'agevole percettibilità dei vizi dell'atto rende grave la colpa del funzionario e ne scolpisce la relativa responsabilità.

In quest'ottica, alcun valore scriminante assume la dedotta (prevalente) responsabilità dell'organo politico o del Segretario generale (già acclarate dai primi giudici) né quella del Responsabile del Servizio economico-finanziario o del collegio dei revisori (oggetto di riforma della gravata sentenza).

Non risulta, infatti, eliso il concorso del Dirigente alla determinazione delle conseguenze dannose, che appare viepiù aggravato dalla successiva adozione della determina 204/2008, con la quale è stato adeguato il trattamento economico accessorio al Segretario comunale, in forza di quella che è stata definita "clausola di galleggiamento". Anche tale profilo di responsabilità è stato oggetto di censura da parte dell'appellante incidentale, che ribadisce la natura meramente esecutiva della determina in esame, in relazione all'adeguamento già stabilito con determina dello stesso Segretario comunale n. 111/2008, con la quale si perveniva alla redistribuzione delle risorse economiche collegate al dirigente del 3° Settore, cessato



ormai dal servizio.

In effetti, pur dovendo precisare l'inappropriatezza della locuzione utilizzata (in realtà il termine "galleggiamento" rinvia a un istituto ormai abrogato - con d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 2, conv. in l. 9 agosto 1992, n. 359, interpretata autenticamente dal d.l. 19 settembre 1992, n. 384, art. 7, comma 7, conv. in l. 14 novembre 1992, n. 438 - che investiva l'allineamento retributivo di posizioni individualizzate), l'art. 41, comma 5, C.C.N.L. del 16 maggio 2001, che qui si assume violato, stabilisce un generale criterio di perequazione della retribuzione di tale categoria di dipendenti (Cass. civ. Sez. lav. 21.02.2013 n. 4325). In forza della menzionata disposizione contrattuale, gli Enti di servizio (Comuni o Province) sono tenuti ad assicurare che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'Ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa, ma sempre ***nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa.***

La decisione è, tuttavia, ancora una volta elusiva del dettato normativo e, comunque, affetta da "illegittimità" derivata.

L'art. 27, comma 9, del CCNL 1999 stabiliva che "*Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili sono temporaneamente utilizzate per la*



retribuzione di risultato relativa al medesimo anno e quindi riassegnate al finanziamento della retribuzione di posizione a decorrere dall'esercizio finanziario successivo". La norma introduceva (come chiarito dall'ARAN, nell'Orientamento applicativo n. 96 del 5.09.2012, di cui al verbale ispettivo in atti) un divieto di riduzione **unilaterale** delle risorse destinate al trattamento economico accessorio (di parte stabile, cioè relativo alla retribuzione di posizione) mentre lasciava inalterata la possibilità che tale riduzione avvenisse mediante contrattazione. Soprattutto la norma sanciva il principio di conservazione e stabilizzazione delle risorse derivanti dai rinnovi del CCNL (si tratta delle **risorse storicizzate**), anche in presenza di successiva riduzione delle posizioni dirigenziali previste dall'ordinamento dell'ente, ma non era applicabile agli incrementi della retribuzione di risultato disciplinati nel medesimo CCNL.

Le risorse aggiuntive previste, ai sensi dell'art.26, comma 3, del CCNL del 23.12.1999, per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato in presenza di processi di riorganizzazione (senza incrementi della dotazione organica), erano, tuttavia, subordinate (come più volte precisato) all'effettivo accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali era correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente. Ne consegue che solo se l'aumento delle risorse fosse correlato a reali, stabili e significativi incrementi dei servizi e, quindi, delle competenze e delle



responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate, lo stesso avrebbe potuto essere confermato e consolidato anche negli anni successivi.

Nel Comune di _____, non solo non v'è stato alcun riscontro del miglioramento quali-quantitativo prescritto, ma, a fronte del comando in uscita di uno dei dirigenti (W.S.) con decorrenza dal 16.04.2007, il Direttore generale (nonché Segretario comunale) adottava la determina n. 111 del 21.04.2008 con la quale decideva di redistribuire la retribuzione di posizione con i relativi incrementi ex art. 26 sopra citato, del dirigente cessato a quelli rimasti in servizio. Di qui il conseguenziale (ma non dovuto) aumento della propria retribuzione di posizione disposta con determina dirigenziale n. 204/2008. La determina, lungi dall'essere atto meramente esecutivo, va ricondotta alle competenze riservate dall'art. 107 t.u.e.l. ai dirigenti di settore, con relativa assunzione di responsabilità.

Come accertato dalla disposta verifica amministrativo-contabile degli Ispettori della Ragioneria Generale dello Stato, l'erogazione a titolo di retribuzione accessoria - e, in particolare, come retribuzione di posizione - di somme non dovute in favore del personale dirigenziale e segnatamente di quello incaricato della posizione più elevata, era caratterizzata da patenti violazioni di legge e norme contrattuali, sicché non potevano che essere considerate in eccesso e da recuperare anche le somme corrisposte al medesimo titolo al segretario comunale, tanto più che esse non erano state corrisposte nel rispetto delle due condizioni di contabilità previste dalla norma



contrattuale (nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa).

Ricorrono, in definitiva, tutti i requisiti per confermare la condanna di primo grado, sussistendo non solo l'apporto causale del alla determinazione delle conseguenze dannose subite dall'Ente in conseguenza dell'illegittima erogazione del trattamento accessorio di posizione e di risultato e del relativo adeguamento in favore del Segretario comunale. La colpa grave del dirigente va commisurata alla macroscopica violazione (sia di forma sia di contenuto) delle norme contrattuali vigenti in materia all'epoca dei fatti, e al totale dispregio dei propri doveri d'ufficio, avendo egli contribuito, con grave leggerezza e superficialità, alla consumazione dell'illecito per cui è causa. L'appello incidentale deve essere, conclusivamente, respinto.

5.2. In relazione alla quantificazione del danno e alla relativa imputazione delle quote, come sopra precisato, per effetto della conferma della sentenza in punto di inammissibilità della domanda nuova (spiegata dal Procuratore regionale soltanto all'udienza di discussione) e di prescrizione, ma, al tempo stesso, di riforma della stessa in punto di retribuzione di risultato, l'importo complessivo del danno dedotto deve essere ritenuto pari a **€ 385.528,93**.

Su tale somma, deve essere calcolata una prima quota, da imputata sia pure in via virtuale (non essendo stati citati in giudizio il Sindaco e ai componenti della Giunta comunale che adottò la delibera n. 483/2006, pari al 60%.



Sulla residua parte (= € 154.211,57), tenuto conto che lo stesso appellante Procuratore regionale ha invocato (sia pure in via subordinata) una ripartizione diversa da quella proposta nell'atto di citazione e reiterata nell'impugnazione, il Collegio ritiene di dover distinguere le seguenti quote di imputazione:

- a _____ (contumace, ex Segretario generale) la quota pari al 30% della somma indicata, pari a complessivi € 46.263,47;

- a _____ la quota nella misura del 25%, per complessivi € 38.552,89;

- a _____ la quota nella misura del 15%, per complessivi € 23.131,73;

- a _____ c _____, il restante 30% diviso in parti eguali, pari a €15.421,16 ciascuno.

Ai singoli importi si aggiungono la rivalutazione dalla data degli esborsi fino al deposito della sentenza, e gli interessi dal deposito fino al di del soddisfo. Non ricorrono le circostanze (oggettive e soggettive) per l'invocato esercizio del potere riduttivo.

Considerato il parziale accoglimento dell'appello principale e il rigetto di quello incidentale, le spese di lite seguono la soccombenza per il doppio grado di giudizio per tutti gli odierni appellati, ad eccezione di

Ne consegue che, in riforma della sentenza impugnata,

_____, _____ e _____, sono condannati, in solido, al pagamento delle spese del



sent 298/2019

doppio grado di giudizio, come da dispositivo.

Le spese di lite per _____ rimangono a carico della parte che le ha anticipate: alla stregua dei principi sopra enunciati, infatti, la notificazione dell'impugnazione alle parti delle cause scindibili disposta dall'art. 332 c.p.c. non integra una chiamata in giudizio del destinatario e non ne determina l'acquisizione della titolarità di parte. Di conseguenza, ove il destinatario si sia costituito nel giudizio di impugnazione, non ha diritto al rimborso delle spese ex art. 91 c.p.c. nei confronti del notificante (Cass., 21 marzo 2016, n. 5508).

P.O.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli. In parziale accoglimento dell'appello principale promosso dal Procuratore regionale (giudizio n. 50313) e rigetto dell'appello principale (giudizio n. 50298) nonché di quello incidentale (giudizio n. 50597), entrambi promossi da _____, condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di _____ per complessivi € 46.263,47; _____, per complessivi € € 38.552,89; _____ per complessivi € 23.131,735; _____ e _____, per € 15.421,16 ciascuno.

Handwritten signature and mark

Sui singoli importi si liquidano la rivalutazione monetaria, dalla data degli esborsi fino al deposito della sentenza, e gli interessi, dal deposito fino al di del soddisfo.



←
Sen 298/2019

Condanna gli appellati in solido alle spese del doppio grado di giudizio che si liquidano in € 7393,64 (settemila trecento novantatré/64).

Le spese di lite a carico di _____ rimangono a carico della parte anticipataria.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2018.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Luciano Calamaro)

Maria Cristina Razzano

Luciano Calamaro

Depositata in Segreteria il

27 AGO, 2019

p La Dirigente (Dott.ssa Sabina Rago)

Alessandra Carcani
Il Funzionario Amministrativo
Dott.ssa Alessandra Carcani