



Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 44537 del registro di segreteria proposto ad istanza della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia – Romagna, in persona del V.P.G. Cons. Quirino LORELLI, nei confronti di:

- 1) **FRANI ALBINA**, nata a Baden, Svizzera (EE), il 26 maggio 1963, residente in Gropparello (PC), Piazza Roma n. 35, C.F. FRNLBN63E66Z133B, rappresentata e difesa dall'Avv. Gianmarco LUPI del Foro di Piacenza, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Piacenza, Via San Siro n. 74, come da procura alle liti in calce della comparsa di costituzione e risposta depositata il 21 aprile 2017;

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 10 maggio 2017, con l'assistenza della Dott.ssa Lucia Caldarelli, il relatore Cons. Claudio Chiarenza, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Dr. Attilio BECCIA e l'Avv. Gianmarco Lupi per la convenuta;

#### CONCLUSIONI DELLE PARTI

##### **Per il Pubblico Ministero:**

- 1) Condannare la convenuta al pagamento, a favore del Comune di Gropparello (PC), del danno patrimoniale di € 7.319,12, o della diversa somma che la Corte riterrà di giustizia, oltre rivalutazione monetaria a far data da ciascun mandato di pagamento, interessi legali e spese di giudizio.

##### **Per la convenuta Albina Frani (Avv. Gianmarco Lupi):**

- 1) In via preliminare, autorizzare la chiamata in garanzia del Comune di Gropparello e dichiarare la sua responsabilità per eventuali somme da restituire come da domanda introduttiva;
- 2) In via principale e nel merito, rigettare la domanda per l'assoluta assenza di responsabilità per colpa grave o dolo in capo alla Sig.ra Frani;
- 3) Vittoria di spese ed onorari di difesa.

### MOTIVAZIONE

1. Con atto di citazione in data 19 maggio 2016, la Procura regionale ha convenuto in giudizio la Sig.ra Albina Frani per sentirla condannare al risarcimento del danno di € 7.319,12 cagionato al Comune di Gropparello con grave violazione dei propri obblighi di servizio. In particolare, il danno è imputato a carico della Rag. Frani Albina, in qualità di responsabile del servizio finanziario del Comune di Gropparello, per aver pagato i compensi per straordinari elettorali, effettuati dal personale in relazione alle elezioni politiche del febbraio 2013, in assenza del provvedimento di liquidazione della spesa, in violazione degli artt. 184 e 185 del D. Lgs.vo 18 agosto 2000, n. 267. Per effetto di tale irregolarità, la Prefettura di Piacenza, su indicazione del Ministero dell'Interno (nota in data 20 marzo 2014, prot. n. 27583, citata del decreto del Prefetto in data 21 marzo 2014, prot. n. 6701/2014/S.C.G.F., nota di dep. 1, doc. 7), non ha ammesso a rimborso le spese per lavoro straordinario corrisposte al personale comunale, che sono quindi rimaste a carico del Comune di Gropparello, nonostante le prestazioni lavorative siano state rese nell'esclusivo interesse dello Stato.

2. La convenuta Frani eccepisce, preliminarmente, di avere eseguito l'ordine di esecuzione delle erogazioni a titolo di straordinario per espresso interesse e cura del Comune, quindi di avere eseguito disposizioni imposte "dall'Ente gerarchico" al quale era subordinata. Sempre il Comune aveva disposto ed autorizzato lo straordinario alla Polizia Municipale, né ha poi fatto alcun serio

tentativo di recuperare quanto indebitamente corrisposto, che poteva essere fatto mediante l'utilizzo della banca ore. Di qui la corresponsabilità del comune, del quale è chiesta la chiamata in causa.

Nel merito, la convenuta rileva la mancanza di responsabilità oggettiva, non sussistendo alcuna condotta dolosa o gravemente colposa da Lei tenuta, in quanto ha pagato il compenso per lavoro straordinario effettivamente prestato, senza che potesse non effettuare il pagamento come richiesto dal Comune datore di lavoro.

3. In via pregiudiziale, il Collegio non ritiene di poter autorizzare la chiamata in causa del Comune, espressamente vietata dall'art. 83, comma 1, del D. Lgs.vo 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile). Coerentemente, l'art. 85 del codice consente l'intervento del terzo solo a chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero. Le norme citate si applicano anche ai giudizi in corso, ai sensi dell'art. 2, comma 1, dell'allegato 3 (norme transitorie ed abrogazioni). Neppure risulta applicabile la disciplina dettata nel codice di procedura civile, in quanto l'art. 7, comma 2, del codice di giustizia contabile limita il rinvio alle sole norme espressamente ivi indicate ed ai principi generali e la chiamata in causa del terzo non costituisce espressione di un principio generale del processo. Si consideri, a tal fine, che l'art. 83, comma 2, del codice non consente l'integrazione del contraddittorio neppure nei casi di litisconsorzio necessario sostanziale.

Il collegio osserva, infine, che la chiamata in garanzia della stessa amministrazione danneggiata, oltre ad essere intrinsecamente incompatibile con la natura e la struttura del giudizio di responsabilità, presupporrebbe l'esercizio di un preteso diritto di garanzia tra Comune danneggiato e dipendente estraneo al perimetro della responsabilità amministrativa come definito dalla legge (artt. 81, 82 e 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e artt. 18 e 19 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

4. Nel merito, l'azione di responsabilità esercitata si appalesa fondata nei limiti appresso specificati.

Da quanto prospettato dalle parti, e documentato in atti, risulta che la Prefettura di Piacenza, con decreto in data 21 marzo 2004, prot n. 6701/2014/S.C.G.F., non ha ammesso a rimborso le somme corrisposte dal comune al proprio personale per il lavoro straordinario, effettuato in relazione alla consultazione elettorale del febbraio 2013, a causa dell'irregolarità contabile del procedimento di spesa, realizzatasi con l'avvenuto pagamento degli stessi da parte della convenuta in assenza di regolare provvedimento di liquidazione della spesa.

La spesa sostenuta dal Comune per straordinari elettorali e non rimborsata dalla Prefettura costituisce danno per l'ente locale in quanto spesa priva di utilità, perché estranea alle proprie funzioni istituzionali, essendo funzione statale. Infatti, l'art. 17 della L. 23 aprile 1976, n. 136, e l'art. 55 della L. 24 gennaio 1979, n. 18, prevedono che lo Stato rimborsi tale spesa ai Comuni che l'abbiamo anticipata, alle condizioni specificate nella circolare del Ministero dell'Interno (cfr. anche art. 55, comma 8, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

La condotta della Rag. Frani, responsabile del servizio finanziario del comune, è stata posta in essere in violazione dei propri obblighi di servizio, in quanto il responsabile del servizio finanziario deve provvedere all'adempimento delle proprie funzioni con la corretta applicazione dei procedimenti contabili, secondo le fasi disciplinate dal TUEL. Pertanto, costituisce condotta illecita posta in violazione degli obblighi di servizio del responsabile del servizio finanziario del comune avere emesso i mandati di pagamento del lavoro straordinario svolto nell'interesse dello Sato in violazione degli artt. 184 e 185 TUEL.

Tale condotta illecita è imputabile alla convenuta a titolo di colpa grave, in quanto rientra nelle conoscenze elementari del responsabile del servizio finanziario, e costituisce adempimento che

richiede una diligenza invero minima, accertarsi, prima di emettere i mandati di pagamento, che il responsabile del servizio, in fattispecie il responsabile del servizio affari generali, abbia adottato la prescritta determina di liquidazione della spesa, e non provvedere al pagamento sulla base di una semplice “bozza” informale di liquidazione, la cui esistenza è peraltro meramente affermata (note della convenuta in data 28 giugno 2013, prot. n. 5333, nota in data 28 febbraio 2014, prot. n. 1482/2014, e nota in data 28 febbraio 2014, prot. n. 1799/20014: rispettivamente in nota dep. 1, doc. 3, pag. 11, doc. 6 e doc. 9) ma non documentata in atti.

Neppure l’affermata consuetudine di effettuare i pagamenti sulla base di bozze di liquidazione, anziché su provvedimenti validi ed efficaci, costituisce un’esimente, ma anzi conferma la sussistenza della colpa grave, in quanto il responsabile del servizio finanziario ha l’obbligo di far cessare immediatamente tale affermata prassi antigiuridica, condizionando l’emissione dei mandati di pagamento alla ricezione, da parte dei servizi competenti, dei provvedimenti di liquidazione, come prescritto dalla legge.

Neppure vi è prova che la convenuta abbia ricevuto da un suo superiore gerarchico l’ordine di emettere illegittimamente gli ordinativi di pagamento, né che la stessa abbia mosso alcuna rimostranza (art. 18, comma 2, del D.P.R. n. 3/1957) o sollecitato il responsabile, prima di emettere i mandati di pagamento, ad adottare il provvedimento di liquidazione della spesa.

Sussiste, infine, il nesso di causalità tra la condotta della convenuta ed il danno sofferto dal Comune, in quanto il mancato rimborso è stato determinato, in via diretta, proprio dall’irregolarità del procedimento di spesa.

5. Confermata la sussistenza di tutti gli elementi che compongono la responsabilità amministrativa, il Collegio ritiene che alla Sig.ra Frani non sia imputabile l’intero danno indicato in

citazione, tenuto conto delle condizioni ambientali e della circostanza che anche altri soggetti hanno concorso alla sua causazione.

Dai documenti di causa risulta, infatti, che l'ammontare degli straordinari autorizzati era comunque superiore all'ammontare della spesa che la Prefettura avrebbe potuto rimborsare, limite di spesa che il Comune non avrebbe comunque dovuto superare.

Inoltre, se è vero che la convenuta non poteva emettere i mandati di pagamento in assenza della determina di liquidazione adottata dal responsabile degli affari generali, competente a gestire le operazioni elettorali, è anche vero che il predetto aveva l'obbligo di adottare il provvedimento di liquidazione, una volta verificato che gli straordinari erano stati effettivamente svolti dal personale autorizzato. Nel provvedimento di autorizzazione alla prestazione del lavoro straordinario, emesso dal Segretario Comunale (determina del 28 dicembre 2012, n. 12, nota dep. 1, doc. 1), non era stato indicato l'ammontare massimo delle ore autorizzabili, come invece previsto dall'art. 15 del D.L. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, nella L 19 marzo 1993, n. 68. Il limite delle ore di straordinario autorizzabile, effettuato anche da dipendenti non indicati nel provvedimento generale, è stato superato in quanto le ore svolte sono state specificamente autorizzate dallo stesso Segretario Comunale senza verificare il rispetto delle predette condizioni (cfr. autorizzazioni allegate alla nota di deposito 1, doc. 1, pagg. 38 e ss.).

Peraltro, il responsabile del servizio competente aveva l'obbligo di liquidare gli straordinari effettuati, obbligo che non è stato adempiuto nemmeno ex post a ratifica dei pagamenti corrisposti, che il personale aveva diritto di ricevere in relazione agli straordinari effettivamente svolti e regolarmente autorizzati dal Segretario Comunale (anche le ore di straordinario effettuate dalla convenuta Frani, ritenute poi eccessive, erano state regolarmente autorizzate dal Segretario Comunale).

Considerato, quindi, il contesto fattuale in cui si inserisce la condotta tenuta dalla convenuta, e il concorso colposo dell'amministrazione danneggiata nella realizzazione del danno, consistente nell'aver autorizzato l'esecuzione di lavoro straordinario in misura superiore a quello realizzabile e nel non aver emesso i prescritti provvedimenti di liquidazione, tutte circostanze non imputabili alla convenuta in quanto estranee alle proprie competenze, la Sezione, ai sensi dell'art. dell'art. 83, comma 1, del R.D. n. 2440/1923, dell'art. 52, comma 2, del R.D. n. 1214/1934 e dell'art. 19, comma 2, del D.P.R. n. 3/1957, ritiene equo condannare la convenuta al pagamento, a favore del Comune di Gropparello, del danno quantificato ai sensi dell'art. 1226 c.c. nella minor misura di € 4.000,00, comprensivi della rivalutazione monetaria.

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

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia – Romagna, definitivamente pronunciando

### **CONDANNA**

FRANI ALBINA al pagamento, a favore del Comune di Gropparello (PC), della somma di € 4.000,00 (quattromila/00), già rivalutata, e al pagamento degli interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 195,86 (centonovantacinque/86).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nelle camere di consiglio del 10 maggio e del 13 giugno 2017.

L'Estensore

Il Presidente



f.to Cons. Claudio CHIARENZA

f.to Dr. Donato Maria FINO

Depositata in Segreteria il giorno 17 ottobre 2017

Il Direttore di Segreteria

f.to Lucia Caldarelli