

— ORIGINALE —

SENT. 29 / 2018 Sent. 2018



06

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA



composta dai seguenti Magistrati:

prof. Michael SCIASCIA	Presidente
dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario relatore
dott.ssa Gaia PALMIERI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di responsabilità iscritti ai n. 67225 e 68310 del registro di Segreteria, instaurati ad istanza del Procuratore Regionale nei confronti di:

1. _____, nato a _____ il _____ ed ivi domiciliato alla via _____, c.f. _____ ; 2. _____, nato a _____ il _____ e residente a _____ alla via _____, c.f. _____ ; entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati _____ e _____, con gli stessi elett.te dom.ti in _____ al _____ ; 3. _____, nato a _____ il _____ e domiciliato in _____ alla via _____, c.f. _____, rappresentato e difeso dagli avvocati _____ e _____, con gli stessi elett.te dom.to in _____ alla via _____ ; 4. _____, nato ad _____ il _____ ed ivi residente alla vi _____, c.f. _____ ; 5. _____, nata a _____ il _____

e residente in _____ alla via _____, c.f. _____,
rappresentata e difesa dagli avvocati _____, con gli stessi
elett.te dom.ta in _____ alla via _____ 6., nato a _____
il 9 agosto 1962 ed ivi residente alla via _____, c.f. _____,
rappresentato e difeso dall'avv. _____, con lo
stesso elett.te dom.to in _____ alla _____ presso lo studio dell'avv. _____
; 7., nata a _____ il _____ ed ivi
residente alla via _____, c.f. _____.

VISTI gli atti di citazione della Procura Regionale del 28 luglio 2015 e del 18 ottobre
2016;

ESAMINATI gli atti ed i documenti tutti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 12 settembre 2017, celebrata con l'assistenza del
Segretario dott. Alfonso Pignataro, il Magistrato relatore dott. Antonio Di Stazio, il
P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Francesco Vitiello, l'avv.
Alberto Corrado, anche quale delegato dell'avv. Carlo Sarro per _____ l'avv.
Aristide Bravaccio per _____, l'avv. Roberto Nuzzo (per delega orale degli
avv.ti Casertano) per _____, gli avvocati Felice Laudadio e Roberto
De Masi per _____.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Giudizio 67225

1. Con un primo atto di citazione, depositato in data 7 settembre 2015, la Procura
regionale ha citato in giudizio i signori _____,
_____ e _____ per
sentirli condannare, nella misura per ciascuno proposta, al risarcimento del danno
erariale pari a complessivi euro 216.386,70 in favore della Provincia di Napoli-
amministrazione danneggiata.



9E70E791,
gli stessi
, nato a
42, c.f.
con lo
v. Luigi
ed ivi
39B.
tobre



del
, il
vv.
v.
lli
o

1.1. Espone il requirente che, a seguito di esposto di alcuni rappresentanti sindacali, furono svolte indagini su alcuni presunti illeciti relativi all'illegittima nomina della dott.ssa [redacted] Capo di Gabinetto della Provincia, del sig. [redacted] a Capo staff e al trasferimento di personale in posizione di comando. Quanto alla nomina del Capo di Gabinetto, sarebbe emerso che, a seguito dell'espletamento della procedura di selezione, il Presidente della Provincia [redacted] con decreto 427/2010, avrebbe provveduto a indicare nella persona della dottoressa [redacted] la destinataria dell'incarico dirigenziale con durata semestrale e con una retribuzione di euro 58.000,00 lordi annui. Al contratto erano allegate le dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà tra cui la dichiarazione di "non essere a conoscenza di essere sottoposta a procedimenti penali".

1.2. A seguito di verifiche svolte dagli uffici amministrativi dell'Ente risultava:

- che la dichiarazione della Fevola di non essere a conoscenza di eventuali carichi pendenti era falsa, essendo noto alla stessa la pendenza del procedimento penale innanzi alla Procura presso il Tribunale di Napoli n. 5736/2010 con rinvio a giudizio disposto dal G.I.P. in data 2.02.2010. Ciononostante il Presidente della Provincia, nonostante l'opposizione del vertice amministrativo competente, con decreto n. 320 del 15 aprile 2011 affidava alla Fevola l'incarico con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 90 TUEL.
- che la stessa Fevola si sarebbe trovata in una delle situazioni di incompatibilità previste dall'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 in quanto, quale Segretario provinciale dell'UDEUR, avrebbe partecipato alla campagna elettorale del sig. Cesaro a candidato presidente della provincia, poi risultato eletto;
- che l'esperienza lavorativa quinquennale dell'incaricata sarebbe stata attestata dal [redacted] di lei marito quale rappresentante della società avente a oggetto la selezione di personale per gli Enti pubblici.

1.3. Secondo la Procura detta procedura selettiva sarebbe stata viziata per violazione del principio di imparzialità, alla luce anche della circolare del Dipartimento della Funzione pubblica del 18 dicembre 2007 n. 19 e dell'art. 17 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi della Provincia di Napoli, dall'art. 90 del TUEL e dall'art. 18 dello stesso contratto (laddove era prevista l'automatica decadenza dall'incarico nel caso di falsità in atti).

Il danno erariale derivante dall'assunzione della _____ dapprima come Capo di Gabinetto e poi come addetta all'ufficio di staff del Presidente, quantificato dalla Procura erariale negli emolumenti complessivi corrisposti, pari a euro 74.025,86, andrebbe imputato congiuntamente al Presidente della Provincia e alla stessa _____.

2. La Procura ritiene altresì illegittima la nomina del sig. _____ a Capo dell'Ufficio di Staff del Presidente, disposta dal Presidente _____ su indicazione del Capo di Gabinetto dott.ssa _____.

2.1. Secondo la Procura il decreto di incarico sarebbe affetto da estrema genericità, conferito a soggetto privo delle necessarie competenze e senza alcuna utilitas per l'Amministrazione, avendo lo stesso Leva dichiarato di essere stato adibito a mansioni di tutela personale del Presidente in assenza di strumenti di registrazione delle presenze.

Il danno derivante da tale assunzione, pari a euro 92.759,52, sarebbe da imputare al Presidente _____ e alla _____.

3. Sarebbero ancora fonte di danno erariale, secondo la prospettazione attorea, le nomine illegittime di altri tre staffisti.

3.1. Nel 2009 il Presidente _____ ha nominato il sig. _____ quale collaboratore esterno ai sensi dell'art. 90 Tuel con un contratto avente un oggetto generico ed in assenza di alcuna competenza specifica. Lo stesso collaboratore avrebbe fatto registrare un saldo negativo di presenze di ben 644 ore.

9

3.2. Analoghe contestazioni sono mosse dalla Procura nei confronti del sig. _____, staffista nominato dal Presidente _____ e al tempo stesso Consigliere nel Comune di Casoria.

3.3. Il subentrante Presidente della Provincia sig. _____ a sua volta conferiva l'incarico di staffista alla sig.ra Pascarella Giuseppina, ponendola alla sua diretta dipendenza, sebbene la stessa fosse priva di esperienza lavorativa e di titoli culturali idonei. Anche tale contratto presenterebbe, secondo la Procura, un oggetto generico poiché prevede che "il lavoratore collabora con il Presidente nell'esercizio delle funzioni e di indirizzo e di controllo attribuitegli dalla legge, dai regolamenti e dallo statuto", espressioni queste, secondo la Procura, presenti in modo identico in tutti i contratti stipulati dai Presidenti della Provincia ai sensi dell'art. 90 Tuel.

3.4. Nel corso dell'incarico la sig.ra _____ avrebbe fruito di numerosi permessi per incarichi politici, essendo la stessa Capogruppo del partito "FORZA ITALIA" presso il Comune di Maddaloni. Dai riscontri effettuati in sede di indagini sarebbe emerso che la predetta staffista non avrebbe documentato la quantità degli impegni e il tempo strettamente necessario per il relativo adempimento.

4. Il danno patrimoniale, pari a euro 49.601,32, a titolo di compensi pagati ai predetti staffisti dovrebbe essere imputato, secondo la Procura, a titolo di colpa, ai Presidenti della Provincia _____ e _____ succedutisi nel tempo, all'Assessore _____ per avere colposamente omesso ogni controllo, nonché a titolo di dolo agli stessi staffisti che si sono assentati ingiustificatamente dal servizio.

Giudizio n. 68310

5. Con un secondo atto di citazione (di contenuto identico a quello del giudizio 67225) la Procura regionale ha nuovamente convenuto in giudizio la sig.ra _____ alla quale il primo invito a dedurre non era stato notificato a causa di un disguido postale. Rinnovato l'invito (notificato in data 16.06.2016) e in assenza di controdeduzioni, il requirente provvedeva a notificare la stessa domanda

introduttiva, in funzione di sanatoria, chiedendo la riunione del nuovo giudizio al precedente, per il quale era stata già fissata l'udienza del 10 gennaio 2017.

6. Gli avvocati _____, difensori del convenuto _____, nella memoria depositata il 21.12.2016 hanno eccepito nel merito l'infondatezza della pretesa risarcitoria.

6.1. Quanto alla nomina della dott.ssa _____, secondo la difesa nessun addebito può essere mosso al Presidente _____ il quale avrebbe affidato l'incarico sulla scorta delle autocertificazioni e avrebbe avuto la certezza della pendenza dei procedimenti penali a carico dell'incaricata soltanto nel marzo 2011 quando l'incarico era ormai cessato. In relazione poi al requisito della professionalità, la difesa adduce che l'incaricata _____, oltre al possesso della laurea in scienze politiche, era stata amministratrice di una società ed era dunque in possesso dei requisiti necessari che, peraltro, sarebbero richiesti dalla normativa primaria e secondaria in via alternativa. Peraltro, essendo l'incarico caratterizzato da *intuitu personae* e, quindi, discrezionale, non sarebbe sindacabile in questa sede.

6.2. La difesa rivendica l'ampia discrezionalità nell'organizzazione dell'Ufficio di Gabinetto che è posto alle dirette dipendenze del Presidente o del singolo Assessore, precisando che per tali incarichi non è richiesto il diploma di laurea. Aggiunge che alcun addebito può essere mosso al Presidente per la dedotta illegittimità dei permessi fruiti dagli staffisti essendo solo questi ultimi responsabili degli eventuali abusi, considerato anche che la Provincia era dotata di un sistema di rilevazione elettronica delle presenze (badge) e di un software di gestione con annessa documentazione. Pertanto, alcuna colpa potrebbe configurarsi in capo al Presidente al quale altrimenti si richiederebbe un livello di controllo pari a una vera e propria investigazione.

La difesa conclude chiedendo il rigetto della domanda.

7. Cons

Pentane

l'infond

7.1. P

da an

dell'u

dell'i

al co

e la

tito

re

da

8

d

giudizio al
7.
gi Cesare,
ndatezza
addebito
a scorta
fimenti
ormai
e che
stata
che,
tiva,
ndi,
di
e,
le
ai
i

7. Considerazioni analoghe sono state svolte, nell'interesse del convenuto
, dagli avvocati
i quali hanno eccepito
l'infondatezza della pretesa risarcitoria in relazione alle posizioni dei cd. staffisti.

7.1. Precisa la difesa che il contratto stipulato con la
sarebbe connotato
da ampia discrezionalità ai sensi dell'art. 90 TUEL, che consente l'organizzazione
dell'ufficio alle strette dipendenze del Presidente. Inoltre, la dedotta genericità
dell'incarico è, secondo la difesa, agevolmente superabile rinviandosi direttamente
al contenuto della norma poiché trattasi di un Ufficio di supporto all'organo di vertice
e la nomina è caratterizzata da estrema libertà non essendo richiesto il possesso di
titoli di studio. In relazione, poi, alla dedotta illegittima condotta di assenteismo, la
responsabilità non può che imputarsi agli stessi soggetti incaricati, come sostenuto
dalla difesa del

8. Gli avvocati
nell'interesse
del convenuto
, già Assessore al personale della Provincia, hanno
eccepito l'infondatezza nel merito della domanda risarcitoria, adducendo che la scelta
dei componenti dell'Ufficio di staff alle dirette dipendenze del Presidente non richiede
normativamente la sussistenza di specifici titoli o requisiti, e ciò sarebbe confermato
dal regolamento interno alla Provincia. Inoltre, non sussisterebbe alcun obbligo di
vigilanza in capo all'Assessore in quanto organo politico, spettando semmai alla
dirigenza.

8.1. Adduce inoltre la difesa del
che il diritto al permesso per incarico politico,
di cui avrebbe goduto il sig.
, sarebbe stato vagliato dal Capo di Gabinetto e
comunque le incongruenze emerse in fase di indagine sarebbero dipese
esclusivamente dalle attestazioni provenienti dal Comune di Afragola così come
sarebbe stato compito dell'Ufficio rilevazione presenze evidenziare la mancata
produzione dell'attestazione del Comune di Afragola informando gli Uffici competenti
e l'Assessore.

9

8.2. La colpa grave del [redacted] sarebbe poi esclusa dal doloso occultamento dei presupposti della condotta causativa del danno che va ricondotto esclusivamente al collaboratore infedele, per cui nessuna corresponsabilità neppure sul piano causale potrebbe imputarsi in via omissiva al convenuto Assessore, al quale tutt'al più potrebbe imputarsi soltanto una quota del danno prodotto in virtù del concorso del coordinatore delle Commissioni consiliari del Comune di Afragola e degli organi amministrativi della Provincia di Napoli cui competeva il controllo.

In via ancor più gradata viene invocato dalla difesa l'esercizio del potere riduttivo.

9. L'avv. [redacted] nell'interesse di [redacted] con articolate argomentazioni eccepisce preliminarmente la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 5, comma 1, D.L. n. 453/1993, convertito in legge n. 19/1994, perché mancherebbe in tale atto qualsivoglia riferimento a quanto indicato nell'invito a dedurre e alle deduzioni collaborative prodotte dall'invitato.

9.1. Nel merito, la difesa contesta la sussistenza della responsabilità in capo al suo assistito adducendo che la Procura erariale non avrebbe fornito alcuna prova del danno che sarebbe derivato all'Amministrazione Provinciale dall'assunto saldo negativo di ore lavorative.

9.2. Viene altresì evidenziato dalla difesa del [redacted] che nell'atto di citazione in giudizio non viene contestato l'andamento dell'organizzazione dello Staff, per come rappresentato nella memoria controdeduttiva del 17.03.2015, sottolineando che proprio il tipo di incarico di collaborazione conferito allo Staff, tra cui il [redacted], senza precisa specificazione dei compiti conferiti e delle modalità di espletamento, dimostrerebbe di fatto la flessibilità dell'orario, degli ordini verbali, del tempo di conferimento dell'ordine e di quant'altro necessario, tenuto conto delle esigenze dell'Ufficio e dei compiti da espletare, a nulla rilevando il possesso dei titoli professionali e delle esperienze lavorative dell'odierno convenuto.

9.3. In

l'azione

Napoli,

che n

carent

perso

quale

9.4.

con

liev

9.5

pa

pi

1

amento dei
ramente al
no causale
tutt'al più
corso del
li organi
ttivo.
ticolate
le per
'1994,
invito
suo
del
ildo
in
re
e
a

9.3. Inoltre, secondo la prospettazione difensiva, sarebbe inammissibile fondare l'azione di danno erariale sulla mancata produzione, da parte della Provincia di Napoli, della documentazione afferente la gestione del personale di staff, osservando che non possono ricadere sul convenuto le conseguenze negative di eventuali carenze documentali dell'Amministrazione in ordine al controllo delle presenze del personale. Da ciò discenderebbe l'infondatezza della domanda attrice e l'assenza di qualsivoglia dolo e/o colpa in capo al convenuto.


9.4. In via subordinata, laddove venisse rilevata una responsabilità in capo al convenuto, la stessa secondo la difesa sarebbe da addebitare a titolo di colpa lieve e dunque non imputabile.

9.5. Sempre in via gradata viene eccepita dalla difesa l'avvenuta prescrizione, anche parziale, di ogni azione e/o diritto, atteso che nel caso di specie il è stato pagato in ragione di mesi dall'agosto 2009 all'agosto 2010.

10. Gli avvocati nell'interesse della convenuta, eccepiscono pregiudizialmente la nullità della citazione per violazione del termine a difesa ex art. 163 bis c.p.c., adducendo che l'atto di citazione, a seguito del rinnovo dell'invito a dedurre, è stato notificato in data 17.11.2016 e che l'udienza già fissata per il precedente giudizio era prevista per il 10.01.2017.

10.1. Viene inoltre eccepita la nullità della domanda per incertezza e genericità della ratio accusatoria, in quanto del tutto priva di adeguata motivazione soprattutto in punto di elemento soggettivo identificato dalla requirente nel dolo eventuale. La totale carenza di prova costituirebbe inoltre una grave lesione del diritto di difesa viziando radicalmente la domanda introduttiva.

10.2. Nel merito la difesa adduce che la propria assistita avrebbe rivestito diversi incarichi di natura politica prima di essere nominata dal presidente, distaccandola presso l'Assessorato Politiche sociali. Le interlocuzioni telefoniche con



il Presidente sarebbero state a dir poco giornaliera ed ella si sarebbe spesso recata presso le amministrazioni provinciali fuori dagli orari di lavoro. Inoltre, l'attività politica presso il Comune di Maddaloni sarebbe stata al contempo intensa stante il ruolo della di Capogruppo di maggioranza e quello nelle commissioni consiliari per le quali svolgeva il ruolo di presidente di fatto essendo l'incaricato costretto spesso fuori sede.

10.3. Quanto alle attestazioni rilasciate dall'Ufficio di Presidenza, la difesa adduce che la ha sempre avanzato la richiesta oralmente e che nell'uso del badge fornito dalla Provincia è stato spesso pigiato per errore un codice sbagliato. Riguardo all'incontro avuto a Roma con la la difesa precisa che la avrebbe impiegato 5,48 ore per trasferirsi a Roma dove avrebbe incontrato personalmente anche il presidente . La trasferta da Napoli a Maddaloni, infine, richiederebbe ben più tempo di quello occorrente per coprire 30 km di distanza. Inoltre, le diverse diciture delle riunioni preparatorie dei consigli comunali e riunioni di capogruppo dipenderebbero dal fatto che esse avvenivano per chiamata diretta e sarebbe fatto notorio che gli orari fissati subiscono slittamenti così i differenti oggetti riscontrati dagli incroci documentali saranno stati frutto di meri errori. Chiede, quindi, il rigetto della domanda e in via subordinata l'esercizio del potere riduttivo.

10.4. Con note depositate il 20 luglio 2017 la difesa della ha ribadito:

a) La legittimità dell'incarico, trattandosi di un incarico di collaborazione ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000, conferito a soggetti scelti intuitu personae dal Presidente della Provincia, sentiti gli Assessori interessati. Sostiene la difesa che, ai fini della legittimità della procedura di nomina degli addetti all'Ufficio di diretta collaborazione del Presidente dell'Ente, ai sensi della predetta norma, non occorre il possesso di specifici titoli di studio o esperienze lavorative peculiari o altri titoli professionali, culturali o scientifici, osservando che le attività che tali soggetti sono chiamati ad eseguire risulterebbero intrinsecamente ed esclusivamente collegate

all'esercizio di una funzione di pura direzione politica, senza che peraltro vengano in rilievo compiti di natura gestionale;

b) La legittimità dei permessi usufruiti dall'interessata. Viene osservato dalla difesa come la natura collaborativa e fiduciaria dell'incarico affidato alla sig.ra , senza la precisa specificazione dei compiti conferiti e delle modalità di espletamento, dimostrerebbe di fatto la flessibilità dell'orario, degli ordini verbali, del tempo di conferimento dell'ordine e di quant'altro necessario tenuto conto delle esigenze dell'Ufficio e dei compiti da espletare. In altre parole, la natura fiduciaria e collaborativa dell'incarico sarebbe perfettamente compatibile con una esecuzione flessibile dello stesso, svincolata da prescrizioni meramente formali come la presenza fisica negli uffici della provincia in determinati orari, ed andrebbe parametrata all'effettività dell'apporto coadiuvante della sig.ra nell'esercizio delle funzioni di indirizzo del Presidente della Provincia.

10.5. Circa le presunte irregolarità della documentazione giustificativa delle assenze dal lavoro, la difesa contesta la fondatezza degli addebiti della Procura in quanto fondati su dati meramente indiziari, equivoci ed estranei alla sfera di responsabilità della sig.ra . Rappresenta inoltre che in ogni occasione in cui la sig.ra

non si è recata presso gli uffici della Provincia lo ha fatto sempre ed esclusivamente per attendere ad impegni istituzionali che la riguardavano, in veste di capogruppo di maggioranza del Consiglio Comunale di Maddaloni, alle cui convocazioni si procedeva sempre per via orale, ed i cui lavori erano spesso costellati da lunghe riunioni informali ed incontri pre-assembleari non documentati.

Inoltre, le presunte assenze che parte requirente addebita alla non sarebbero mai state contestate dall'Amministrazione Provinciale, e ciò proverebbe l'assenza di qualsivoglia profilo d'inadempimento da parte dell'interessata.

10.6. Sulla base delle prefate argomentazioni, la difesa deduce l'infondatezza della tesi dell'accusa pubblica, la quale non avrebbe fornito prova né delle inadempienze

4

oggettive né dell'elemento psicologico della responsabilità contabile. In conclusione la difesa chiede il rigetto della domanda attrice e, in via subordinata, invoca il ricorso alla migliore riduzione dell'addebito.

11. All'odierna pubblica udienza il P.M. e i difensori dei convenuti hanno ribadito le rispettive posizioni confermando le conclusioni rassegnate in atti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

12. Vanno riuniti i giudizi nn. 67225 e 68310 per connessione oggettiva e soggettiva.

13. Alla stregua dell'assetto difensivo articolato dai convenuti nelle memorie in atti, il Collegio è chiamato a scrutinare le eccezioni pregiudiziali sollevate dai medesimi, ai sensi del combinato disposto ex artt. 277, 2° comma, 279 c.p.c. e 26 Reg. proc.

14. Si appalesa infondata l'eccezione riguardante il contenuto dell'atto di citazione, del quale viene contestata l'incertezza e genericità della ratio accusatoria in quanto "priva di adeguata motivazione e perciò inidonea a sorreggere non solo la pretesa responsabilità per dolo contabile, bensì gli indispensabili criteri legittimanti il ricorso all'azione spiegata".

14.1. In effetti, da un esame anche sommario dell'atto di citazione, non si riscontrano, in punto di fatto, le contestate carenze. In ogni caso, la giurisprudenza della Corte dei conti ha chiarito che, sebbene l'omessa indicazione degli elementi di fatto e di diritto posti a fondamento della domanda comporti la totale omissione o l'assoluta incertezza della causa petendi, questa non ricorre quando la sua individuazione sia, comunque, possibile attraverso un esame complessivo dell'atto introduttivo del giudizio, non limitato alla parte che contiene le conclusioni ma esteso alla parte espositiva (ex multis, Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 324/2009; Sez. Lazio, n. 683/2013). Ed è quanto si è verificato nel caso di specie.

15. E' altresì infondata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 5, comma 1, D.L. 453/1993, conv. in L. 19/1994, lamentandosi l'assenza di




riferime
deduzi
15.1.
nel ri
prode
l'inar
l'ins
Lon
ind
no
in
c

riferimenti nella citazione medesima al contenuto dell'invito a dedurre e alle deduzioni collaborative prodotte dall'invitato poi convenuto in giudizio.

15.1. La giurisprudenza della Corte dei conti, che il Collegio condivide, è concorde nel ritenere che l'incongrua motivazione, nell'atto di citazione, delle giustificazioni prodotte dal destinatario dell'invito a dedurre non comporta la nullità o l'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio in quanto l'invito non determina l'instaurazione di un contraddittorio fra attore e convenuto (ex multis, Sez. Lombardia, n. 324/2009, Sez. Lazio. 683/2013). Inoltre, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, cui il Collegio aderisce, il P.M. presso il giudice contabile non è obbligato a motivare nell'atto di citazione le ragioni per le quali ha disatteso in tutto o in parte le deduzioni fornite dal presunto responsabile, con la conseguenza che l'esame delle difese di quest'ultimo, da parte del requirente, può essere implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione (cfr., ex multis, Sez. Campania, 130/2017 e 366/2017; 3^ Sez. App., 52/2013; Sez. Basilicata, 46/2007; Sez. Puglia, 788/2005; Sez. Lombardia, 91/2003).

16. E' altresì infondata l'eccezione concernente un presunto vulnus all'attività difensiva della _____, alla quale non sarebbe stato riconosciuto il termine a difesa di 90 giorni consecutivi tra la comunicazione d'udienza e la data dell'udienza stessa.

Va osservato che, a causa di un difetto di notifica (circostanza riconosciuta dalla stessa difesa), in data 17.10.2016 la Procura ha emesso un nuovo invito a dedurre e, nel rispetto dei termini di legge, il conseguente atto di citazione nei confronti della convenuta _____ con istanza di riunione del relativo giudizio a quello (recante il n. 67225) instaurato con l'atto di citazione del 28.07.2015, non validamente notificato alla _____ (come rilevasi dalla relata di notifica redatta dall'Ufficiale giudiziario in data 15.04.2016). Peraltro, essendo intervenuta la notifica del secondo atto di citazione in data 17.11.2016, la difesa ha chiesto e ottenuto all'udienza del



10.01.2017 il differimento della trattazione della causa (poi fissata per la data odierna) proprio per consentire alla difesa medesima un ulteriore approfondimento dei fatti di causa, approfondimento peraltro comprovato dal deposito (in data 20 luglio 2017) di ulteriori note difensive in vista dell'odierna udienza.

17. Va ora esaminata l'eccezione preliminare di prescrizione della domanda attrice, proposta dalla difesa del _____ in relazione agli emolumenti al medesimo erogati dal 2009 al 2010.

17.1. L'eccezione è parzialmente fondata nei termini che seguono.

L'art. 1, co. 2, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, dispone che "Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta".

La giurisprudenza contabile, nelle fattispecie di danno erariale causato da indebita erogazione di somme di danaro, ha da tempo individuato l'esordio del termine quinquennale di prescrizione dell'azione erariale, ex art. 1 comma 1 l. 20/94, nella data di ciascun pagamento, comportante ciò l'effettiva diminuzione delle casse dell'Ente con l'emersione di un pregiudizio concreto ed attuale (v. ex multis, SS.RR., sent. 5/QM/2007; Sez. Puglia, sent. 470/2007; Sez. Sardegna, sent. 869/2007; Sez. 2^a App., sent. 1/2008; Sez. Toscana, sent. 282/2011; Sez. Sicilia, sent. 4126/2011; Sez. Lazio, sent. n. 677 del 2014; Sez. III App., sent. 273/2014; Sez. Campania, sent. 423/2017).

17.2. Alla stregua delle considerazioni che precedono, essendo stato notificato al Pagano soltanto in data 16 febbraio 2015 l'invito a dedurre - inteso come primo atto interruttivo della prescrizione - deve ritenersi maturata la prescrizione per il recupero delle somme al medesimo corrisposte nel periodo agosto 2009/gennaio 2010 antecedente al quinquennio, somme che vengono equitativamente determinate in € 6.000,00, a fronte dell'importo complessivamente erogato al Pagano di €

4

13.016,31. Ciò in quanto non è ipotizzabile un occultamento doloso del danno, non risultando che le presunte fattispecie dannose oggetto del presente giudizio (affidamenti di incarichi di collaborazione e pagamenti dei correlati compensi) siano state in alcun modo nascoste od occultate.

18. Nel merito, la domanda attrice è parzialmente fondata dovendo trovare accoglimento, nei termini sottoindicati, nei confronti dei convenuti

18.1. Relativamente al Presidente , la Procura attrice contesta l'illegittima l'adozione dei seguenti atti di assunzione:

- decreto n. 427 del 3 settembre 2010, di conferimento a dell'incarico dirigenziale di Capo di Gabinetto del Presidente per la durata sei mesi a decorrere dalla sottoscrizione del contratto di lavoro (avvenuta il 7 settembre 2010), per una retribuzione di posizione annua di € 58.000,00 lordi;
- decreto n. 320 del 15 aprile 2011, di conferimento sempre alla dott.ssa , ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000, dell'incarico di lavoro subordinato a tempo pieno, dal 10 maggio 2011 (data di sottoscrizione del contratto) fino al 31 dicembre 2011;
- decreti nn. 526 del 30 ottobre 2009 e 549 del 9 novembre 2009, di conferimento al sig. , ai sensi dell'art. 90 del Tuel, dell'incarico di lavoro subordinato a tempo determinato e a tempo pieno come Capo Staff del Presidente; incarico prorogato dal Cesaro fino al 30 giugno 2013 ma cessato nel 2012 per dimissioni del Leva;
- decreto di nomina (dal 18 agosto 2009) del sig. a componente dell'ufficio di staff, ai sensi dell'art. 90 del TUEL;
- decreto n. 15 del 13 gennaio 2010, di nomina, ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., del sig. ponendolo alle dirette dipendenze dell'Assessore alla Solidarietà,

18.2. Parimenti, la Procura collega la responsabilità amministrativo contabile del convenuto , subentrato quale facente funzione del Presidente della Provincia di Napoli al dimissionario , all'affidamento, con decreto n. 391 del 14 ottobre 2013, ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., di un incarico di collaborazione alla sig.ra .

19. Appare necessario, ai fini che qui occupa, tratteggiare brevemente il quadro normativo applicabile all'assunzione di collaboratori esterni presso gli uffici di supporto degli organi di direzione politica dell'Ente Locale (cc.dd. Uffici di Staff). L'art. 90 del TUEL, nel testo vigente *ratione temporis*, dispone, al primo comma, che "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi puo' prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. Il secondo comma 2 recita: "Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali. Infine, il terzo comma dispone che "Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi puo' essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttivita' collettiva e per la qualita' della prestazione individuale."

19.1. La giurisprudenza contabile che si è occupata della materia ha affermato che l'art. 90 del TUEL "costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie



contabile del
idente della
n. 391 del
razione alla
il quadro
i uffici di
di Staff).
nma, che
edere la
te della
irizzo e
ovvero,
oratori
la una
condo
empo
degli
della
visto
sivo
r la
he
e
a
a

dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto "esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo" di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell'apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell'ambito di un rapporto instaurato in base all'intuitu personae", evidenziando, altresì, che la ratio di tale disciplina legislativa "si estrinseca, segnatamente, nella sostanziale assenza di predeterminazione legislativa dei requisiti professionali degli "staffisti" ex art. 90 T.U.E.L., trattandosi per l'appunto di incarichi che, in quanto volti a supportare l'esercizio delle funzioni politiche, sono conferiti fiduciariamente, e nella sostanziale rimessione della disciplina di tali uffici all'autonomia regolamentare (e dunque alle scelte politiche) del singolo Ente" (Sez. Puglia, sent. 68/2015).

19.2. In altre pronunce la giurisprudenza contabile (Sez. Toscana, sent. 622/2004) ha affermato che la collocazione del personale di staff, esterno all'ente, fosse da sussumere nell'ambito della dotazione organica dell'ente medesimo, comportando pertanto l'inserimento nella struttura organizzativa dell'ente mediante contratto a tempo determinato, con specificazione della categoria e del profilo professionale, analogamente a qualunque previsione organica.

19.3. Ciò che contraddistingue, quindi, il personale dell'ufficio di staff dal restante personale dell'ente, oltre che sul piano retributivo, è il cd. intuitu personae nella procedura di assunzione che, per espressa volontà del legislatore, è rimessa alla valutazione discrezionale degli organi di direzione politica dell'ente locale in base ai criteri predeterminati nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente locale, che deve dettare la disciplina di dettaglio che serva ad orientare l'organo di direzione politica nella scelta del personale anzidetto.

Si passa ora ad esaminare i provvedimenti di incarico contestati dalla Procura.

20. incarico di Capo di Gabinetto e di staffista a

4

20.1. L'art. 17 comma 6 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi della Provincia di Napoli espressamente subordina l'individuazione, da parte del Presidente della Provincia, del soggetto cui conferire l'incarico di Capo di Gabinetto alla previa "valutazione del possesso delle capacità adeguate alle particolari funzioni da svolgere, avuto riguardo ai titoli professionali, culturali e scientifici ed alle esperienze maturate in relazione agli specifici progetti e programmi attribuiti dall'Amministrazione Provinciale alla responsabilità del Gabinetto del Presidente".

La Procura erariale adduce nell'atto introduttivo del giudizio che la _____, sebbene laureata, non fosse anche in possesso dei requisiti professionali richiesti per il conferimento dell'incarico dirigenziale de quo.

20.2. Ritiene il Collegio che la predetta norma regolamentare, ai fini della valutazione discrezionale del Presidente della Provincia circa la idoneità del soggetto cui conferire l'incarico, richieda requisiti di professionalità e competenza del tutto analoghi a quelli prescritti dall'art. 19 D. Lgs. 165/2001 e s.m.i. per la nomina dei dirigenti dello Stato, nonché, per i dirigenti degli enti locali, dall'art. 109 del TUEL, il cui comma 1 dispone che "Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale...".

20.3. Dalla documentazione allegata dalla _____ a corredo della domanda di partecipazione alla procedura di selezione per la nomina del Capo di Gabinetto - per la quale avevano presentato domanda ben cinque candidati -, si evidenzia che la predetta, pur essendo in possesso del diploma di laurea, non possedesse altresì "le esperienze maturate in relazione agli specifici progetti e programmi attribuiti dall'Amministrazione Provinciale alla responsabilità del Gabinetto del Presidente", espressamente richieste dalla citata norma regolamentare.

20.4. L
atti, da
matura
privat
della
Non
com
su
l'idi
20
su
F
P

20.4. La Procura attrice ha prodotto in giudizio documentazione, non contestata in atti, dalla quale si evince che _____, precedentemente alla nomina, aveva maturato unicamente cinque anni di esperienza lavorativa come dirigente in aziende private, e precisamente presso la società _____ che opera nel campo della selezione e della formazione del personale della Pubblica Amministrazione.

Non di meno, manca agli atti della procedura de qua un qualsivoglia giudizio concernente i requisiti culturali o professionali posseduti dagli altri candidati né risulta operata dal Presidente alcuna valutazione comparativa circa la capacità o l'idoneità dei vari soggetti partecipanti ad assolvere all'incarico da affidare.

20.5. Alla stregua di tali elementi di fatto il Collegio ritiene illegittimo, accogliendo sul punto la tesi di parte attrice, il decreto di assegnazione alla dottoressa _____ dell'incarico dirigenziale di Capo di Gabinetto dell'ufficio del Presidente della Provincia di Napoli per violazione dell'obbligo di trasparenza, sancito dalla normativa sul conferimento di incarichi dirigenziali nella Pubblica Amministrazione in applicazione dei canoni costituzionali di legalità e buon andamento.

20.6. Non ha pregio la tesi difensiva del Presidente _____ secondo la quale il predetto incarico, in quanto caratterizzato da intuitu personae e, quindi, discrezionale, non sarebbe sindacabile in questa sede.

Discrezionalità non significa, infatti, insindacabilità da parte del giudice.

A tale riguardo la giurisprudenza amministrativa e contabile ha più volte affermato che tecnicamente le scelte insindacabili sono solo quelle discrezionali in senso stretto, cioè quelle cosiddette di opportunità, e non anche le valutazioni tecnico-discrezionali, le quali sono tradizionalmente sindacabili sotto il profilo dell'eccesso di potere e della erroneità ed illogicità.

Le scelte di merito, quindi, non sfuggono ad una verifica di legittimità sotto il profilo del rispetto dei fini e del non abuso dei mezzi e/o di illiceità sotto il profilo del *neminem laedere*.

Solo una volta verificata la compatibilità e la ragionevolezza delle scelte con i fini istituzionali, l'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa assumerà i caratteri dell'insindacabilità (v. Corte dei Conti, Sez. III d'Appello, sent. n. 377 del 3.8.2016).

20.7. Peraltro, la giurisprudenza ha altresì affermato che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, al fine di verificarne la rispondenza ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità, assurti a canoni di legittimità dell'agire delle Amministrazioni dall'art. 1 L. 241/1990.

La violazione di tali criteri può assumere rilievo anche nel giudizio di responsabilità erariale, dal momento che l'antigiuridicità della condotta costituisce un presupposto necessario, anche se non sufficiente, per la valutazione della colpevolezza del suo autore.

In conclusione, la Corte dei Conti può «verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati, in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità» (cfr., tra l'altro, Cass. SS.UU. n. 14488 del 2003, n. 7024 del 2006 e n. 18757 del 2008).

20.8. E' quindi pienamente sindacabile da questa Corte la scelta dell'Amministrazione di ricorrere ad incarichi esterni, atteso che il mancato rispetto delle condizioni - soggettive ed oggettive - imposte dalle disposizioni normative sul conferimento ben potrà condurre anche alla produzione, con colpa grave, di un danno erariale.

Al contrario, qualora sussistano tutti i requisiti di legittimità per il ricorso ad incarichi esterni, resterà nell'ambito della insindacabile discrezionalità dell'Amministrazione la scelta tra più candidati tutti parimenti in possesso dei requisiti soggettivi (v. ex multis, Corte dei conti, Sez. I App., sent. 224/2017).

alte con i fini
assumerà i
n. 377 del
legittimità
orto tra gli
a ai criteri
agire delle
onsabilità
supposto
del suo
i mezzi
verifica
l'altro,
scelta
petto
e sul
anno
ichi
a la
ex
)

20.9. Dalla relazione (prot. n. 462844/14 dell'1.10.2014) della Guardia di Finanza – Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli, acquisita agli atti, all'esito di specifiche attività di indagini delegate dalla Procura erariale, emerge che _____, prima di essere nominata Capo di Gabinetto del Presidente della Provincia, era stata segretaria provinciale del partito politico _____, che ha appoggiato la candidatura dell'On. _____ alla carica di Presidente della Provincia di Napoli nelle elezioni amministrative tenutesi nel 2009. Inoltre, sia la _____ che il _____ avevano partecipato ad alcuni eventi e convegni tenutesi durante la campagna elettorale. Siffatte circostanze appaiono idonee a spiegare la particolare ostinazione mostrata dal _____ nel difendere la scelta della _____ quale Capo di Gabinetto, anche dopo che erano emerse, a seguito delle verifiche d'ufficio svolte dall'Ufficio del personale, forti perplessità circa il possesso, da parte della _____, dei requisiti necessari alla predetta nomina, tra cui l'assenza di procedimenti penali a carico, assenza che era stata documentata dall'interessata mediante la produzione di apposita dichiarazione sostitutiva di notorietà, che è poi risultava non veritiera. Invero, subito dopo la nomina di _____ a Capo di Gabinetto, avvenuta in data 3 settembre 2010, veniva diffusa su alcuni articoli di stampa (v. Rassegna stampa del 07/09/2010 de Il fattoquotidiano.it, allegato in atti) la notizia del conferimento, da parte del neo Presidente della Provincia di Napoli, On. _____, dell'incarico di Capo di Gabinetto ad una persona rinviata a giudizio.

20.10. La predetta relazione della Guardia di Finanza mette in evidenza che, relativamente alla conoscenza dei procedimenti penali e del rinvio a giudizio della dott.ssa _____, il Presidente _____ era stato informato, oltre che dagli articoli di stampa, anche dall'avvocato di quest'ultima, _____, il quale, in data 7 marzo 2011, nella una missiva inviata al Presidente della Provincia di Napoli evidenziava quanto segue: "D'altronde come si evince dai due certificati dei carichi pendenti, l'uno del 12.04.2010, dal quale non risultano carichi pendenti a carico della

dott.ssa , e l'altro del 22.11.2010 dal quale risulta a carico della ,
unicamente il procedimento penale n. 5736/2010. Questo secondo procedimento è
tuttora in fase di udienza preliminare (.). In tale procedimento, la era
originariamente indagata per i reati di cui agli artt. 323 c.p. e 416 c.p. (..) Solo in
un secondo momento, in conseguenza di contestazioni suppletive, la è stata
indagata per il reato di cui all'art. 353 c.p. (..). Solo per mero scrupolo di maggior
chiarezza, le allego certificato del casellario giudiziale, sul quale sono riportate le
condanne definitive del cittadino, e che costituirebbero motivi ostativi alla copertura
dell'ufficio pubblico" (all. n. 66 del fascicolo del P.M.).

20.11. Il Direttore p.t. dell'Area Innovazione e Sistemi Organizzativi della Provincia
di Napoli, dott.ssa , ha a sua volta dichiarato (vds all. n. 67) che il
Presidente della Provincia era stato da lei informato del rinvio a giudizio della
dott.ssa , situazione che, a norma dell'art. 18 del citato Regolamento
sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi della Provincia di Napoli, comportava
l'immediata decadenza dall'impiego con conseguente automatica risoluzione del
presente contratto "in caso di accertamento della non veridicità delle suddette
dichiarazioni ferme restando le sanzioni penali previste per le ipotesi di falsità in atti
e dichiarazioni mendaci...".

Va poi precisato che il certificato dei carichi pendenti presentato dalla dott.ssa
riportava "esito negativo" solo in quanto la ricerca da parte dell'ufficio
competente era stata effettuata con il nominativo e non con il vero nome
" , mentre il certificato riguardante il nominativo di " ,
come esattamente indicato nella richiesta della Provincia di Napoli, riporta come
pendenza il "proc. penale 5736/2010 rinviata a giudizio in data 2 febbraio 2010" (all.
n. 20).

20.12. Emerge dunque dagli atti di causa la sussistenza di precisi impedimenti
normativi alla nomina di a Capo di Gabinetto, impedimenti tali da

indurre in effetti il Presidente a desistere dalla prosecuzione dell'incarico de
quo a fronte dell'opposizione mostrata al riguardo dal capo del personale della
Provincia, optando, alla scadenza, per l'affidamento alla stessa dell'incarico
di staffista, sempre ai sensi dell'art. 90 del TUEL, mediante la stipula di un meno
compromettente contratto di assunzione a tempo determinato (per otto mesi fino al
31 dicembre 2011).

21. Incarico a _____ di Capo dell'Ufficio Staff del Presidente

21.1. Il decreto di nomina del sig. _____ (e il relativo contratto), per
l'estrema genericità dell'oggetto della prestazione, non consente di cogliere la
necessaria relazione tra l'incarico conferito e le specifiche incombenze da assolvere
a sostegno dell'attività del vertice dell'Amministrazione. Inoltre, non risultano
esperiti tentativi volti alla ricerca di personale interno alla Provincia di Napoli (di
numero assai consistente) astrattamente idoneo ai compiti da svolgere, né
evidenziate le specifiche ragioni atte a giustificare il ricorso a "professionalità
esterna".

21.2. Dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza emerge che il sig.
_____ ha in concreto svolto, come confermato dallo stesso in sede di audizione (all. n. 72),
compiti qualificabili come tutela della persona del Presidente _____, pur non
possedendo alcuna qualifica o competenza specifica per assolvere agli stessi.

Si tratta, con ogni evidenza, di compiti del tutto estranei alla sfera delle attribuzioni
istituzionali di un ente locale quale la Provincia di Napoli. Semmai sussistessero
esigenze di "tutela" del Presidente della Provincia, esse avrebbero dovuto essere
assicurate dall'apparato di sicurezza pubblica incardinato, a livello locale, nell'Ufficio
territoriale di Governo.

In ogni caso, l'assunzione di personale con compiti di tutela esorbita chiaramente dal
campo di applicazione dell'art. 90 TUEL, il quale mira ad assicurare il personale



(soprattutto interno) necessario a coadiuvare l'organo politico nello svolgimento della funzione di direzione dell'attività amministrativa dell'ente locale.

22. Incarico di staffista a _____

22.1. Il Presidente della Provincia di Napoli, _____, con decreto n. 15 del 13 gennaio 2010, ha affidato un incarico di collaborazione, ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., al sig. _____, ponendolo alle dirette dipendenze dell'Assessore alla Solidarietà, _____.

22.2. Il contratto di lavoro, stipulato il 18 gennaio 2010 (all. n. 137), non specifica i compiti che formano l'oggetto della prestazione, ma si limita a prevedere, mediante una formula standardizzata, che "il lavoratore collabora con l'Assessore nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuitegli dalla legge, dai regolamenti e dallo statuto". Nel relativo curriculum vitae (all. n. 140), oltre al titolo di studio (diploma di ragioneria), non sono indicate esperienze lavorative e/o titoli professionali, culturali e scientifici tali da giustificare l'incarico di staff da parte del Presidente della Provincia di Napoli.

Al momento della stipula del contratto di lavoro, il Sig. _____ ricopriva la carica di consigliere comunale presso il Comune di Afragola (all. n. 141).

23. Incarico di staffista a _____

23.1. Il Presidente della Provincia di Napoli, _____, conferisce nel 2009, due mesi dopo le elezioni, a _____ l'incarico di collaborazione ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L. senza alcuna indicazione né dei motivi della nomina né dei compiti da svolgere. Il relativo curriculum vitae non evidenzia esperienze lavorative e/o titoli professionali, culturali e scientifici tali da poter giustificare l'incarico de quo, limitandosi il contributo dello staffista ad un lavoro di segreteria, che ben avrebbe potuto essere svolto da qualsiasi dipendente interno all'ente.

23.2. Il Sig. _____ era stato consigliere della Provincia di Napoli (eletto nella lista SDI, centro sinistra) dal 1999 al 2009. Nel 2009 si era ricandidato alla Provincia di Napoli, nella lista del partito politico PDL, non risultando eletto.

24. Incarico di staffista a

24.1. Il Presidente f.f. della Provincia di Napoli, _____, con decreto n. 391 del 14 ottobre 2013 (all. n. 102), ha affidato un incarico di collaborazione, ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., alla sig.ra _____, ponendola alle dirette dipendenze del Presidente.

Neppure detto incarico (né il susseguente contratto) specifica i compiti da svolgere, limitandosi a disporre che "il lavoratore collabora con il Presidente nell'esercizio delle funzioni e di indirizzo e di controllo attribuitegli dalla legge, dai regolamenti dallo statuto", utilizzando espressioni riportate pedissequamente in tutti i contratti stipulati dalla Provincia di Napoli ai sensi dell'art. 90 TUEL.

Il relativo curriculum vitae, oltre al titolo di studio posseduto (maturità scientifica) e agli incarichi ricoperti nel partito politico di appartenenza () non evidenzia esperienze lavorative e/o titoli professionali, culturali e scientifici che giustifichino l'incarico da parte del Presidente della Provincia di Napoli.

All'atto della stipula del contratto di lavoro, la Sig.ra _____ ricopriva la carica di capogruppo del partito Forza Italia presso il Comune di Maddaloni.

25. La citata relazione della Guardia di Finanza ha messo in luce gravi anomalie nel sistema di rilevazione e di controllo della presenza in servizio dei sopra menzionati staffisti. Alcuni di essi non utilizzavano quasi mai il badge in dotazione (

_____) oppure utilizzavano un codice di accesso non conforme a quello loro assegnato (_____ e _____). Su molti cartellini di presenza l'entrata è stata obliterata in ritardo rispetto all'orario di servizio previsto, giustificando ciò come servizio esterno, ma nessuna documentazione giustificativa è stata prodotta.

25.1. Da quanto sopra detto si deduce che nessun effettivo controllo veniva in concreto esercitato dall'Ufficio Personale della Provincia sull'orario di lavoro degli staffisti.

E' emblematica al riguardo la situazione del [redacted] il quale non ha fatto uso del badge, né per l'entrata né per l'uscita, nel periodo 18 agosto 2009/11 novembre 2009. Inoltre, sempre relativamente al [redacted], nel periodo 12 novembre 2009/31 agosto 2010 risulta un saldo negativo di 644,38 ore prestate per un totale di circa 35 settimane, per le quali sono stati erogati dalla Provincia di Napoli tutti gli emolumenti mensili, senza che sia stata prodotta dalla Provincia di Napoli alcuna giustificazione documentale di dette assenze o del recupero delle somme erogate per il servizio non risultante dal sistema informatico in uso.

26. E' altresì emerso a seguito delle indagini un sistematico abuso nell'utilizzo, da parte degli staffisti [redacted] e [redacted], dei permessi loro concessi ai sensi dell'art. 79 del TUEL per assolvere alle funzioni di rappresentanza politica nei comuni di elezione: la [redacted] come consigliere comunale e capogruppo del partito [redacted] presso il Comune di Maddaloni; il [redacted] come consigliere comunale presso il Comune di Afragola per il partito [redacted].

In particolare, sia il [redacted] che la [redacted] sono risultati presenti negli uffici della Provincia in soli 5 giorni lavorativi in un lungo arco temporale: il [redacted] nel periodo 9 agosto 2010/31 dicembre 2011 e la [redacted] nel periodo 13 dicembre 2013/31 marzo 2014, pur percependo entrambi regolarmente gli emolumenti contrattualmente previsti.

26.1. La documentazione prodotta dagli interessati a giustificazione dei permessi usufruiti è poi risultata essere assai lacunosa e spesso contraddittoria con riguardo ai giorni e alla durata delle sedute dei consigli comunali e delle commissioni consiliari, in quanto la relativa documentazione rilasciata dagli uffici comunali è incompleta e



comunque non copre tutte le assenze dal servizio registrate presso gli uffici della Provincia come permessi ai sensi dell'art. 97 del TUEL.

26.2. Tale situazione costituisce ulteriore conferma, secondo il Collegio, dell'assenza di un reale ed efficace sistema di controllo da parte degli uffici competenti sull'attività degli staffisti nonché la sostanziale inconsistenza e disutilità delle prestazioni dagli stessi espletate.

27. Alla luce dei sopra indicati elementi ritiene il Collegio meritevole di accoglimento la domanda risarcitoria proposta dalla Procura erariale nei riguardi dei convenuti e , sussistendo la responsabilità amministrativo-contabile di costoro nella causazione del danno patrimoniale diretto derivato alla Provincia di Napoli dalla erogazione degli emolumenti ai suddetti soggetti dagli stessi nominati ai sensi dell'art. 90 del TUEL e del regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi della Provincia di Napoli.

27.1. La responsabilità dei Presidenti e è strettamente correlata alla palese illegittimità degli atti di affidamento dei sopra elencati incarichi per le considerazioni che seguono.

L'art. 90 del TUEL prevede che gli uffici alle dirette dipendenze del sindaco possono essere costituiti da dipendenti dell'ente (o di altra Pubblica Amministrazione) ovvero da collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato, sempre che l'Ente non sia in dissesto o strutturalmente deficitario.

27.2. La scelta di ricorrere a collaboratori esterni per le funzioni di supporto degli organi di direzione politica dell'ente locale deve essere non soltanto ponderata ma anche congruamente motivata in considerazione dell'impatto funzionale e finanziario che tale scelta comporta. In altri termini, l'art. 90 del TUEL non va visto come una disposizione isolata dal contesto ordinamentale ma va inquadrato in chiave sistematica nell'ambito di un insieme coordinato e coerente di norme, siccome tendenti, specialmente nel recente periodo, ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e



allo veniva in
lavoro degli
atto uso del
1 novembre
re 2009/31
ale di circa
li tutti gli
oli alcuna
e erogate
ilizzo, da
ll'art. 79
elezione:
i presso
tune di
i della
iodo 9
13/31
menti
essi
ardo
ari,
a e

2

l'economicità dell'azione amministrativa mediante un oculato e corretto utilizzo delle (scarse) risorse disponibili.

27.3. In tale contesto, il ricorso a professionalità esterne, soprattutto se di non elevata specializzazione, viene visto con sempre minor favore dal legislatore nazionale, astretto dalla necessità di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (prevalentemente in termini di riduzione complessiva della spesa) pattuiti dallo Stato italiano in sede comunitaria. Ne sono esempi eloquenti i limiti di spesa sempre più stringenti imposti a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le autonomie locali, dalle leggi finanziarie a partire dalla fine degli anni novanta fino ai nostri giorni.

27.4. Sempre nel medesimo contesto normativo, ispirato al principio della massima valorizzazione delle risorse (umane e materiali) disponibili, l'elemento fiduciario (cd. *intuitu personae*) nella scelta dei componenti dell'ufficio di staff con il ricorso a personale esterno non può assumere (o meglio non può più assumere) al rango di valore prevalente sulla primaria esigenza di riduzione della spesa.

In tale ottica assume rilevanza la prioritaria ricerca del personale interno all'ente oggettivamente idoneo ad assolvere ai compiti di supporto degli organi di direzione politica dell'ente locale, in ossequio al principio di autosufficienza della pubblica amministrazione. A tale riguardo non può essere sottaciuto che, nel periodo 2009/2013, la dotazione organica di fatto della Provincia di Napoli era composta da circa 1500 unità di personale non dirigenziale e da oltre 30 dirigenti, oltre al personale di varie qualifiche giunto da altri enti in posizione di comando.

In seconda battuta, quando la prefata ricerca (adeguatamente documentata) dia esito negativo, si rende necessaria la puntuale indicazione, nel contesto motivazionale del singolo atto di conferimento, delle specifiche finalità di pubblico interesse tali da rendere inevitabile, secondo la discrezionale valutazione del soggetto conferente, il ricorso a professionalità esterne, le sole ritenute idonee ad

assolvere alle predette funzioni di supporto.

27.5. Niente di tutto questo è dato tuttavia rinvenire nei decreti di nomina del personale di staff sopra indicati e nei sottostanti contratti di lavoro. Anzi, la genericità dell'oggetto delle prestazioni dedotte in contratto non consente di cogliere la benché minima relazione tra il singolo incarico e le specifiche incombenze da assolvere a sostegno dell'attività di direzione politica dell'Amministrazione provinciale.

27.6. Ritiene inoltre il Collegio che gli incarichi di staff, disposti nel periodo 2009/2013 dai convenuti e sensi dell'art. 90 TUEL, siano stati conferiti non già in base a criteri di competenza o di specializzazione in relazione alla specifica funzione di supporto dell'attività di direzione politica, e men che meno nel rispetto del principio di trasparenza, bensì in base a criteri di conoscenza personale (come nel caso di) oppure (nella gran parte) di logica partitocratica, privilegiando nella scelta l'elemento dell'appartenenza del nominando ai partiti o alle liste che avevano sostenuto nelle elezioni amministrative del 6 e 7 giugno 2009 la candidatura a Presidente della Provincia di Napoli del convenuto , poi risultato eletto (come avvenuto in occasione della nomina della , del , del e della).

27.7. L'anzidetto legame di appartenenza politica è emerso chiaramente dalla più volte citata relazione della Guardia di Finanza. Invero, i soggetti che hanno ricevuto i predetti incarichi dal Presidente e dal subentrante risultano avere svolto o svolgere - prima o al momento della nomina - incarichi di partito o funzioni elettive presso enti locali in rappresentanza dei partiti risultati vincitori nelle elezioni amministrative per il Presidente e il Consiglio provinciale di Napoli svoltesi il 6 e 7 giugno 2009 (è il caso della , del , del , della).

26.8. Le suesposte considerazioni inducono a ravvisare nella condotta tenuta dai convenuti e gli estremi della colpa grave, intesa sia come inescusabile trasgressione dei doveri minimi di diligenza che incombono sul pubblico



amministratore, sia come consapevole violazione dei fondamentali canoni di efficienza, efficacia ed economicità che devono informare sempre l'agire pubblico in quanto diretta emanazione del principio costituzionale del buon andamento (art. 95 della Carta costituzionale), soprattutto nella scelta, senza procedura concorsuale, di soggetti esterni da incardinare nell'ente pubblico in quanto destinati a svolgere funzioni di supporto degli organi di direzione politica.

28. Deve essere altresì dichiarata la responsabilità, a titolo di dolo, della convenuta _____, in concorso con il convenuto _____, per il danno erariale consistente negli emolumenti alla stessa erogati dalla Provincia di Napoli in conseguenza dell'espletamento dell'incarico di Capo di Gabinetto, incarico conferito illegittimamente in assenza dei requisiti di legge e sulla base di false attestazioni rese dalla _____.

29. La convenuta _____ deve inoltre essere ritenuta responsabile per colpa grave, in concorso con il _____, anche del danno causato alla Provincia di Napoli dal conferimento al sig. Leva Vincenzo dell'incarico di capo dell'Ufficio Staff del Presidente, incarico dalla stessa proposto al Presidente _____ nella prefata qualità di Capo di Gabinetto. La colpa grave va ravvisata nella grave ed inescusabile scriteriatezza mostrata dalla _____ nel proporre al Presidente _____ la nomina del Leva pur essendo (o dovendo essere) a conoscenza dell'assenza nel candidato dei requisiti professionali e culturali richiesti dalla natura dell'incarico da espletare.

30. Per opposti motivi la domanda attrice non è fondata relativamente al convenuto _____. Non ritiene il Collegio che spettasse al convenuto _____, quale Assessore alla Solidarietà, esercitare il controllo sulla presenza in ufficio dello staffista _____, benché posto alle di lui dipendenze. Tale compito, invero, spetta(va) agli uffici del Personale della Provincia, di fatto non esercitato. Semmai sul _____ incombeva un dovere di vigilanza sull'attività complessiva svolta del

referendo al Presidente circa i risultati conseguiti dallo staffista anche ai fini della corresponsione degli emolumenti.

31. Non si ritiene sussistere neppure la responsabilità per danno erariale degli staffisti , , , e , assunti dai Presidenti e .

31.1. Sebbene non possa escludersi un loro personale interessamento ad ottenere l'incarico, non emergono tuttavia dagli atti di causa elementi di prova, anche di natura indiziaria, idonei a supportare la sussistenza di un nesso di causalità adeguata tra la condotta dei soggetti aspiranti all'incarico e il danno sopportato dall'ente. Né, a giudizio del Collegio, può assurgere al rango di fatto produttivo di danno erariale la mera percezione degli emolumenti previsti in contratto, integrando tale percezione l'effetto dannoso derivante dalla nomina illegittima disposta intuitu personae dal Presidente della Provincia.

32. Alla luce di quanto sopra esposto, il Collegio reputa meritevole di accoglimento la richiesta della Procura attrice che considera danno ingiusto risarcibile l'esborso di euro 216.386,68 sopportato dalla Provincia di Napoli per la corresponsione degli emolumenti ai sopra indicati soggetti, illegittimamente incaricati ex art. 90 del TUEL. Da tale ammontare va tuttavia detratto l'importo di € 6.000,00 corrispondente ai compensi erogati al Pagano coperti dalla prescrizione quinquennale. Ne deriva un danno complessivo risarcibile di euro 210.386,68.

33. Non può procedersi, come auspicato dalle difese, a qualsiasi valutazione delle *utilitas* che l'Ente abbia potuto ricavare dai predetti incarichi di collaborazione, in quanto le parti convenute non hanno assolto all'onere della prova circa la sussistenza delle utilità e dei vantaggi (v. ex multis, Sez. Toscana, sent. 622/2004; Sez. I App., sent. 349/2017).

34. Ai fini della graduazione delle singole responsabilità, debbono individuarsi due distinte poste di danno.



34.1. Una prima posta concerne il danno derivante alla Provincia dagli emolumenti erogati al personale illegittimamente assunto, ai sensi dell'art. 90 del TUEL, dal Presidente (, e). Di tale danno sono chiamati a rispondere lo stesso e, in parte, come si dirà in seguito, .

34.2. Riguardo gli emolumenti percepiti dalla Fevola quale di Capo di Gabinetto, il Collegio ritiene che il relativo ammontare, pari ad euro 49.787,85, vada ripartito in due pari quote di € 24.893,92 tra la percipiente, a titolo di dolo, e il a titolo di colpa grave. La deve inoltre rispondere, a titolo di colpa grave, del 50% del danno derivante dagli emolumenti corrisposti a (€ 92.759,52). Pertanto, la quota di danno imputabile alla ammonta a complessivi € 71.273,68 (€ 24.893,92 + 46.379,76).

34.3. Il Presidente risponde, a titolo di colpa grave ed in via esclusiva, del danno complessivo di € 127.753,93, derivante dall'erogazione degli emolumenti al personale da lui illegittimamente assunto [€ 24.893,92 (50% di € 49.787,85 percepiti dalla quale Capo di Gabinetto) + 24.238,01 (compenso percepito dalla quale staffista) + € 46.379,79 (50% del compenso percepito da) + € 25.225,93 (compenso percepito da) + € 7.016,31 (compenso percepito da al netto di € 6000 in quanto prescritti), al netto della quota di danno imputata alla .

35. La seconda posta di danno è costituita dagli emolumenti erogati alla staffista , illegittimamente nominata dal Presidente ff. , il quale pertanto ne risponde per l'intero ammontare pari ad euro 11.359,06.

36. Nei confronti dei convenuti ritenuti responsabili del danno a titolo di colpa grave il Collegio ritiene di potere fare uso del potere riduttivo previsto dall'art. 52 R.D. n.1214/1934, con una conseguenziale decurtazione del 30% degli importi addebitati, che vengono quindi rideterminati come segue:

gli emolumenti
del TUEL, dal
ele e Pagano
n parte, come
Gabinetto, il
a ripartito in
saro a titolo
e, del 50%
2.759,52)
plessivi €
siva, del
imenti al
1.787,85
percepito
la Leva
116,31
tti), al
rista
lo, il
ave
.D.
ti,

- > al convenuto la somma di € 89.432,14;
- > al convenuto la somma di € 7.951,34;
- > alla convenuta la somma di € 53.359,75.

36.1. I predetti importi debbono ritenersi comprensivi della rivalutazione monetaria *medio tempore* maturata.

37. Sulle somme di condanna sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo, ai sensi dell'art. 1282, 1° comma, del codice civile.

38. Il rigetto nel merito della domanda attrice nei confronti dei convenuti _____ e _____, costituitisi in giudizio, comporta la liquidazione in loro favore delle spese legali, i cui importi, che si liquidano in dispositivo, debbono essere posti a carico della Provincia di Napoli, ai sensi dell'art. 31 del codice di giustizia contabile.

39. Le spese di sentenza, da liquidarsi con nota a margine da parte della Segreteria (ex art. 31, comma 4, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei convenuti condannati, in solido tra loro.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando, *contrariis rejectis*:

1. ACCOGLIE la domanda attrice proposta nei confronti dei sottelencati convenuti _____ e _____, per l'effetto, li condanna al risarcimento del danno erariale in favore della Provincia di Napoli nella misura a fianco di ciascuno indicata:

- € 89.432,14;**
- , € 7.951,34;**
- , € 53.359,75.**

2. RESPINGE la domanda risarcitoria proposta nei confronti di _____ e _____

7

e, per l'effetto, liquida in loro favore per spese legali l'importo di € 1.000,00 cadauno, oltre accessori di legge, con oneri a carico della Provincia di Napoli.

3. Sulle somme di condanna, comprensive di rivalutazione monetaria, vanno corrisposti gli interessi legali dalla data del deposito della presente decisione fino al soddisfo.

4. Le spese di sentenza seguono la soccombenza e vanno liquidate dalla Segreteria con nota a margine. (€ 1305,20*)

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 12 settembre 2017.

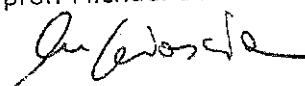
L' Estensore

dott. Antonio Di Stazio



Il Presidente

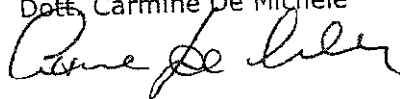
prof. Michael Sciascia



Depositata in Segreteria il 18 GEN. 2018

Il Direttore della Segreteria

Dott. Carmine De Michele



IN NOME DELLA LEGGE

... a tutti gli Ufficiali giudiziari, che ne
... richiesti e a chiunque spetti di mettere in
... esecuzione il presente titolo: al Pubblico Ministero
... di darvi assistenza e a tutti gli Ufficiali della forza
... pubblica di concorrervi quanto ne siano legalmente
... richiesti.

Spedita questa prima copia in forma esecutiva su
... del Procuratore regionale presso la Corte
... -- per la Campania -- e nell'interesse del
... del Dio.

Il Collaboratore di Cancelleria
Sezione Giurisdizionale della Corte
del Conti per la Regione Campania.

Napoli, 18 GEN. 2018

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA
ANTONIO CAPUZZO



l'importo di e
lla Provincia di
etaria, vanno
cisione fino al
la Segreteria

nte
ciascia
[Handwritten signature]