



REPUBBLICA ITALIANA

228/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere relatore
Antonietta BUSSI	Consigliere
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere

ha pronunciato

SENTENZA

sul ricorso in appello, in materia di responsabilità, iscritto al n. 56095,
proposto dal sig. omissis

rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Manzi (p.e.c.:
andreamanzi@ordineavvocatiroma.org), dall'avv. Maria Luisa Miazzi
(p.e.c.: marialuisa.miazzi@ordineavvocatipadova.it) e dall'avv. Enrico
Minnei (p.e.c.: enrico.minnei@ordineavvocatipadova.it), nominato
dall'avv. Miazzi in forza dei poteri conferiti con il mandato, con
domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Federico
Confalonieri n. 5

avverso

la sentenza n. 182/2019 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Veneto, depositata il 20 novembre 2019.

contro

- Procura generale della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale, domiciliato per la carica in Roma - via Baiamonti n. 25;

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Veneto.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 20 maggio 2021, con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta Colonnello, previa relazione del giudice relatore cons. Enrico Torri, l'avv. Gianluca Calderara, su delega, per l'appellante e il V.P.G. dott.ssa Chiara Vetro per la Procura Generale.

Visti gli atti e i documenti di causa.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe, la Corte territoriale veneta ha condannato sindaco *pro tempore* del Comune di Villafranca di Verona, al risarcimento di un danno di euro 78.120,00, compresa rivalutazione monetaria, oltre interessi legali e spese di giudizio, nei confronti del suddetto ente locale, in relazione ad una fattispecie di conferimento di un incarico dirigenziale di responsabile dell'Area Seconda "Servizi economici e finanziari", ai sensi dell'art. 110 TUEL, funzionario privo del necessario diploma di laurea. L'attribuzione dell'incarico, disposto con decreto n. 11 del 18 giugno 2013, cessato con il termine del mandato del Sindaco nel maggio 2018, ha comportato il riconoscimento al funzionario di un trattamento economico superiore a quello spettante nell'ipotesi in cui la

responsabilità della Area Seconda “Servizi economici e finanziari” fosse stata attribuita al medesimo attraverso il riconoscimento di una c.d. Posizione Organizzativa; il suddetto importo differenziale, al netto dell’Irpef e dei contributi, pari ad euro 78.120,00, è la misura del danno contestato dalla Procura regionale a asseritamente arrecato al Comune di Villafranca di Verona, che ha trovato pieno accoglimento da parte della Corte territoriale.

Avverso la decisione di primo grado, con il gravame in esame e successiva memoria integrativa, l’appellante ha dedotto i seguenti motivi di censura.

1. In via principale, prescrizione dell’azione. L’azione della Procura sarebbe stata esercitata quando la prescrizione quinquennale del preteso danno era già integralmente compiuta; ciò in quanto la giurisprudenza, in accordo con la previsione di cui all’art. 2935 c.c., àncora il *dies a quo* della prescrizione al primo pagamento nelle ipotesi in cui il preteso danno consista nel pagamento al pubblico dipendente di emolumenti che, a partire da un unico atto, presentino carattere automatico e reiterato nel tempo; nel caso di specie, il primo atto interruttivo della prescrizione è intervenuto in data 26.09.2018, quando ormai si era compiuta la prescrizione quinquennale; sarebbe infatti “maturato nel tempo precedente la prescrizione quinquennale” non solo l’atto produttivo del danno, ossia il contestato atto sindacale n. 11 del 18.06.2013, ma anche il primo pagamento a favore del rag. Dalgal in attuazione del medesimo, e dunque in astratto anche l’evento dannoso, secondo la prospettazione della Procura; il primo pagamento dovuto in

relazione all'incarico ex art. 110 TUEL conferito è, infatti, avvenuto a fine giugno 2013 (in data 27/06/2013: doc. 20 e 23 Procura) e determinerebbe il *dies a quo* della prescrizione. Inoltre, la segnalazione dalla quale ha preso avvio l'azione risale al 17.07.2013 (segnalazione del Segretario) e, pertanto, la Procura disponeva dal luglio 2013 di tutti gli elementi utili per un tempestivo esercizio dell'azione.

2. In via subordinata. Insussistenza dell'elemento oggettivo in quanto il provvedimento sindacale n. 11/2013, cui la Corte ha ancorato il preteso danno erariale: - aveva un contenuto vincolato e necessitato dal percorso definito dalla Giunta Comunale con la DGC n. 90 del 24.05.2013 in ordine alla modalità di copertura del posto di qualifica dirigenziale dell'Area Seconda "Servizi economico finanziari e tributari"; - detta delibera aveva un contenuto inequivoco: nell'individuazione dell'esigenza di copertura del posto e della relativa modalità, mediante conferimento di incarico ex art. 110 TUEL a personale interno (la sola modalità idonea a garantire il rispetto dei limiti di spesa); - nell'individuazione delle caratteristiche professionali necessarie per la copertura del posto, "anche valutate in relazione a precedenti posizioni di lavoro" ed "in virtù di precedenti incarichi espletati, specie dirigenziali"; - nell'individuare di fatto la sola professionalità idonea a rispondere alle esigenze dell'Ente nella persona del , che dal 2004 aveva ricoperto tale incarico con competenza riconosciuta e con indubbio vantaggio del Comune che aveva visto, grazie all'apporto del funzionario, la riduzione

dell'indebitamento di circa 17 milioni di euro; - la "scelta" dell'allora Sindaco, a fronte delle precise indicazioni della Giunta, del Segretario che aveva redatto la delibera e degli Uffici tecnici, aveva un contenuto obbligato nel conferimento dell'incarico omissis anche a fronte dell'assenza di idonee competenze e, comunque, dell'indisponibilità manifestata, da parte degli altri funzionari di categoria D in possesso di laurea, come evidenziato in primo grado e in questa sede di appello; tutti elementi non considerati dalla Corte in primo grado, con conseguente necessità di riforma della sentenza.

3. Insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave. La sentenza di primo grado non ha valorizzato elementi documentali che consentirebbero di escludere la responsabilità dell'ex Sindaco e che, in ogni caso, postulano l'esercizio del potere riduttivo da parte della Corte. In particolare, si dovrà considerare: - la complessità del quadro normativo in materia di conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL ed ex art. 19 d.lgs. 165/2001, in conseguenza della stratificazione delle modifiche legislative succedutesi nel tempo, nonché il legittimo affidamento riposto sulla regolarità della procedura che, sin dal 2004, aveva condotto al conferimento dell'incarico al rag. senza che si fossero sollevati dubbi di legittimità. Il Sindaco è organo di direzione politica che fonda le decisioni sulle garanzie di regolarità che gli provengono dagli Uffici tecnici e dal Segretario comunale: garanzie che, nel caso dell'incarico al rag. Dalgal, vi sono state (DGC n. 90/2013 sub doc. n. 1); - il contenuto sostanzialmente ricognitivo di quanto definito dalla Giunta con la DGC n. 90 del

24.05.2013 del provvedimento sindacale n. 11 del 18.06.2013, di conferimento dell'incarico dirigenziale ; - il ruolo fondamentale del Segretario, quale "garante della legalità" ex art. 97 TUEL, nell'avallare la legittimità del conferimento dell'incarico sia in astratto, sotto il profilo del rispetto della normativa, sia in concreto, per il contegno della omissis comunale, di conferma della legittimità dell'incarico di cui si tratta. Non sussisterebbe dunque il requisito di soggettiva imputabilità in capo al omissis , anche in relazione all'esimente di cui all'art. 1, co. 1-ter, L. n. 20/1994 e, comunque, in relazione al ruolo dei soggetti che hanno partecipato alla definizione del percorso che ha condotto al conferimento dell'incarico, nessuno dei quali coinvolto dall'azione erariale.

4. Inesistenza del danno e, comunque, errata quantificazione. Sarebbe infine errata la ricostruzione contenuta nella sentenza n. 182/2019 della Corte dei conti veneta in ordine al preteso danno derivato dal conferimento al omissis dell'incarico ex art. 110 TUEL. La tesi della Corte si basa: - sull'affermazione dell'esistenza di un danno *in re ipsa*, che il nostro ordinamento esclude; - sull'affermazione indimostrata e documentalmente smentita, dell'assenza di professionalità in capo al omissis - sulla mancata considerazione dell'*utilitas* che il Comune di Villafranca ha avuto per effetto della prestazione del predetto, quale emergente dagli stessi documenti allegati dalla Procura (doc. n. 7, 11, 14 all. atto di citazione); - sulla mancata considerazione dell'impossibilità di una diversa opzione organizzativa rispetto al

conferimento dell'incarico dirigenziale al omissis non potendo accogliersi la prospettazione secondo cui l'opzione avrebbe potuto essere quella del conferimento della posizione organizzativa, in quanto mai oggetto di contestazione, né in sede di segnalazione da parte del Segretario, né da parte della Procura, né contemplata dalla Giunta nella DGC n. 90/2013; comunque, tale opzione non avrebbe soddisfatto l'esigenza del Comune di Villafranca, già dotato di dirigenza, di avvalersi di una figura dirigenziale; il conferimento di una Posizione Organizzativa avrebbe, invece, costituito un aggravio per il Comune, con il pagamento di una posizione organizzativa e di una figura dirigenziale.

5. In via di ulteriore subordine, il calcolo del preteso danno è errato, in quanto avrebbe dovuto essere operato sulla differenza tra la somma del costo della posizione D e di un dirigente e quanto speso dall'Ente (solo le retribuzioni dell'incarico dirigenziale, essendo stato, omissis , durante l'incarico, collocato in aspettativa senza assegni). Ne consegue che il Comune di Villafranca non ha patito alcun danno.

6. Infine, in caso di non accoglimento delle eccezioni e censure precedenti, si chiede la riforma della sentenza di primo grado quanto meno nella parte in cui ha ritenuto insussistenti i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo, che si invoca anche nella presente fase di giudizio.

In conclusione, per tutte le ragioni sopra indicate, si insiste per la riforma della sentenza in epigrafe.

Con atto dell'11.02.2021, la Procura Generale ha controdedotto in

relazione a tutti i profili di censura svolti dall'appellante, chiedendo il rigetto del gravame e la condanna del sig. Faccioli Mario alla rifusione delle spese di giudizio.

Nell'odierna pubblica udienza, l'avv. Gianluca Calderara, su delega, per l'appellante e il V.P.G. dott.ssa Chiara Vetro per la Procura Generale hanno concluso come in atti.

DIRITTO

1. In via preliminare, va esaminata l'eccezione di prescrizione dell'azione contabile. L'appellante sostiene che, in ipotesi di illegittimo inquadramento del personale, il termine prescrizionale decorre dalla data del primo pagamento di maggiori emolumenti, momento a partire dal quale comincerebbe a realizzarsi il danno e sarebbe azionabile il relativo diritto.

Il motivo è infondato. La materia dell'illegittimo conferimento al personale degli enti locali di livelli retributivi superiori a quelli spettanti è stata più volte oggetto di decisioni di questa Corte, che ha osservato come, in dette ipotesi, il fatto dannoso (da intendersi nella sua complessità di comportamento gravemente colposo e di evento-danno) non si compia in un solo momento, ma abbia carattere permanente; il danno si forma cioè progressivamente assumendo, via via, i caratteri della certezza e della attualità - necessari per la proposizione dell'azione risarcitoria e quindi per il decorso della prescrizione del diritto al risarcimento - nel momento in cui vengono posti in essere i singoli pagamenti attuativi dell'atto illegittimo. Le Sezioni Riunite di questa Corte, con la decisione n.7/2000/QM del 24.5.2000 hanno, al riguardo,

affermato che “... nel caso di danno per erogazione di una somma di denaro la prescrizione comincia a decorrere dal pagamento e ... pertanto nell'ipotesi di inquadramenti illegittimi del personale il danno si realizza con i singoli pagamenti delle non dovute maggiorazioni stipendiali, soggetto ciascuno ad un proprio termine prescrizionale ...” (*idem*: SS.RR. n. 5/2007). Nel caso di specie, correttamente il danno è stato quantificato sommando i pagamenti frazionati nel tempo, anche se risalenti ad un unico atto amministrativo di conferimento dell'incarico dirigenziale (il provvedimento sindacale n. 11 del 18.06.2013); per l'effetto, nella circostanza, sono stati correttamente considerati prescritti, dalla stessa Procura regionale, i ratei antecedenti il quinquennio dalla notifica dell'invito a dedurre, avvenuta il 26/9/2018, con conseguente rideterminazione *in parte qua* del danno contestato.

2. In via subordinata, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto integrato l'elemento oggettivo in capo al omissis in quanto si assume che il provvedimento sindacale n. 11 del 18.06.2013, di conferimento dell'incarico al omissis sarebbe atto di natura sostanzialmente ricognitiva di un percorso già definito con la delibera di Giunta n. 90 del 24.05.2013 a firma del Segretario, omissis per l'effetto, la scelta del Sindaco sarebbe stata obbligata, vista anche l'assenza di indicazioni contrarie da parte degli Uffici tecnici e del Segretario comunale, che aveva partecipato alla seduta di Giunta e aveva redatto personalmente la relativa delibera.

Il motivo non può essere accolto. La responsabilità per il danno in

esame è stata correttamente ascritta all'odierno appellante che, in qualità di Sindaco, ha adottato il provvedimento n. 11 del 18.6.2013, di conferimento dell'incarico, in assenza del requisito di legge del titolo di studio della laurea. Rientra, invero, nelle competenze del Sindaco, organo di vertice dell'Amministrazione comunale, il potere di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi degli artt. 50 e 109 del TUEL. Conseguentemente, trattandosi di specifica competenza sindacale, non è *per tabulas* postulabile la c.d. scriminante politica, prevista dall'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994 e s.m.i. per le ipotesi di "atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi". Argomento, quest'ultimo, sufficiente a confutare anche la ulteriore prospettazione dell'appellante in ordine ad una presunta natura esecutiva e, in qualche modo, obbligata dell'atto di incarico, in relazione alla precedente delibera di Giunta n. 90 del 24.05.2013 che, nell'ambito di una programmazione a valenza generale, si era semplicemente limitata ad individuare, come possibile modalità di copertura del posto di dirigente, un incarico ai sensi dell'articolo 110 TUEL, senza peraltro, com'è ovvio, individuare il soggetto cui conferirlo, né tantomeno postulare una deroga ai requisiti previsti dalla legge per il conferimento dell'incarico, vista la perentoria previsione contenuta nell'art. 110, comma 1, vecchio e nuovo testo TUEL: "Fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire".

3. In ogni caso, secondo l'appellante, non sussisterebbe la colpa grave per la complessità del quadro normativo di riferimento e per il ruolo

svolto dal Segretario comunale, che avrebbe dovuto verificare *ex ante* la regolarità delle scelte operate dal Comune.

Le censure sono infondate. Come puntualmente rilevato dalla Procura regionale e confermato dal Giudice di prime cure, il quadro normativo era chiaro. Dal combinato disposto degli artt. 110 TUEL e 19 d.lgs. n. 165/2001 si evince la necessità del possesso del titolo di studio della laurea per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato. In palese violazione della normativa vigente, il Sindaco ha dunque posto in essere, nell'ambito di una sua specifica competenza, una condotta gravemente colposa, conferendo l'incarico dirigenziale al omissis L'istruttoria da cui è scaturito il presente giudizio contabile, in esito a circostanziata segnalazione del Segretario comunale, ha confermato l'illiceità della condotta del Sindaco e la sua esclusiva responsabilità nella causazione del danno, siccome ampiamente acclarato nella sentenza di primo grado che, sulla base di elementi gravi, precisi e concordanti, ha motivatamente escluso ogni compartecipazione causale del Segretario idonea a far venir meno o ridurre in qualche modo la responsabilità omissis (cfr. pagg.16-18 sentenza di primo grado).

4. Quanto alle censure relative ad una presunta insussistenza e, comunque, errata quantificazione del danno, basti rilevare che l'attribuzione di un incarico dirigenziale a un soggetto privo di laurea determina un sicuro danno in conseguenza della violazione del sinallagma contrattuale legislativamente prefigurato, atteso che alla retribuzione percepita non corrisponde *per tabulas* una prestazione

qualitativamente corrispondente alla professionalità richiesta. In relazione alla quantificazione del danno, correttamente la Procura e il Giudice di prime cure lo hanno parametrato al valore differenziale tra la retribuzione effettivamente percepita dal omissis in dipendenza dell'incarico dirigenziale e quella che gli sarebbe spettata nel caso in cui il medesimo avesse ricevuto il riconoscimento di una posizione organizzativa quale funzionario di cat. D, in base alle disposizioni contrattuali applicabili; il conferimento della posizione organizzativa avrebbe, infatti, consentito al predetto di svolgere l'attività di apicale del servizio con una retribuzione complessiva inferiore, parametrata ad un livello professionale quale quello in concreto posseduto, privo cioè dei titoli culturali indispensabili per il conferimento della qualifica di dirigente.

5. Ritiene, infine, l'appellante sussistenti i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo da parte della Corte dei conti, richiamando il quadro normativo complesso, il percorso organizzativo deliberato dalla Giunta comunale, l'attività svolta dal Segretario comunale, l'assenza di un danno patrimoniale e i vantaggi conseguiti dall'ente.

La pretesa è infondata, alla luce delle motivazioni di cui ai punti che precedono, con cui si è esclusa la fondatezza dei singoli profili richiamati.

Per quanto suesposto, l'appello è infondato e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Prima Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello

definitivamente pronunciando, respinge il gravame e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado, ponendo a carico dell'appellante le spese di giudizio, che si liquidano nella misura di € 112,00 (centododici/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2021.

IL GIUDICE ESTENSORE

F.to Enrico Torri

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositata il 23 giugno 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvisè Rota