



REPUBBLICA ITALIANA

Originale della sentenza € 256,00
Totale € 256,00

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Rita Casamichele

RITA CASAMICHELE
CORTE DEI
CONTI/80218670588
16.04.2020
09:34:29 UTC



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Guido Carlino Presidente

dott. Giuseppina Mignemi Consigliere

dott. Francesco Antonino Cancilla Primo referendario – rel. ed est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 157/2020

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **66422** del registro di

segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di:.....OMISSIS

Nel dettaglio, la contestazione della Procura attrice si riferisce al danno che gli odierni convenuti avrebbero cagionato al Comune di Palermo a causa degli esborsi sostenuti dal medesimo Ente in favore dei propri dipendenti per il pagamento della cosiddetta "*indennità di videoterminale*" prevista dall'art. 17, comma 4, del contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) per l'anno 2013, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con la deliberazione di Giunta n. 259 del 17 dicembre 2013. Nella vicenda in esame i convenuti hanno partecipato a vario titolo:

La Procura ha premesso che con nota acquisita in data 20 novembre 2017 il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetteva una copia

del rapporto ispettivo della verifica amministrativo-contabile svolta dal 12.12.2016 al 27.01.2017 presso il Comune di Palermo da tre dirigenti dei servizi ispettivi di finanza pubblica (prot. n. 0034864 del 27.11.2017), dalla quale emergevano molteplici profili di criticità della gestione dell'Ente.

In particolare, gli Ispettori evidenziavano l'illegittima corresponsione della cosiddetta "*indennità di videoterminale*" al personale in servizio presso il Comune di Palermo con profili di collaboratore professionale amministrativo e collaboratore professionale sistemi informativi.

Al riguardo, in atto di citazione viene osservato che i Contratti collettivi nazionali (CCNL) vigenti all'epoca in cui fu disposta la corresponsione dell'emolumento (2013 – 2014) non contemplavano alcuna "*indennità*" qualificata o riferibile all'uso del videoterminale. Pertanto, in aderenza al principio di tassatività e tipicità dei compensi a carattere indennitario erogabili ai pubblici dipendenti in aggiunta al trattamento economico fondamentale (artt. 2, commi 2 e 3, e 40 del D.lgs. 165 del 2001), tale indennità va considerata indebita e le relative clausole del contratto collettivo decentrato integrativo sono nulle ai sensi dell'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tali principi di diritto avrebbero dovuto essere considerati dai convenuti, che, invece, sia pure con diversi ruoli e funzioni, parteciparono al procedimento di autorizzazione, formazione ed approvazione del Contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) sottoscritto per il personale del Comune di Palermo in data 20 dicembre 2013.

In tale contratto collettivo decentrato integrativo all'art. 17, comma 4, è stata stabilita l'applicabilità dell'indennità di rischio, prevista in via generale dall'art. 37 del CCNL del 14.09.2000, anche per le *“prestazioni svolte dal personale appartenente ai profili di collaboratore professionale amministrativo, collaboratore professionale sistemi informativi ed agente e specialista di P.M., individuate dall'art. 5 lettera d) punti f) ed i) del CCDI 2006/2009 (che) vengono considerate prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale solo sino alla data del 31.12.2013”*.

La Procura ha evidenziato che il concetto di “rischio”, fatto proprio dalla contrattazione collettiva nazionale vigente sin da 2013, non può essere esteso a un'attività ordinaria e routinaria per tutti i pubblici dipendenti, quale l'uso del personal computer, peraltro regolamentata -sotto il profilo della sicurezza e della salubrità del lavoro- da un'ampia e specifica normativa di settore.

Su questo tema -prosegue la Procura- la stessa Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) era già intervenuta con apposito orientamento interpretativo del comparto Regioni ed autonomie locali (RAL n. 199 del 2011), nel senso che: *“l'uso del computer, oggi, rientra, come ordinario strumento di lavoro, nella normale attività dei dipendenti di tutte le categorie, ivi compresi i dirigenti, e, pertanto, non sembra potersi condividere proprio per la mancanza di una causale giustificativa una decisione nel senso dell'eventuale riconoscimento di un compenso specifico a titolo di*

indennità di rischio, per ciò che appare normalità gestionale”.

La Procura ha evidenziato che il Contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), che ha contemplato tale indennità di videoterminale, è stato sottoscritto sulla base della deliberazione di Giunta n. 259 del 17.12.2013 (*“autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell’Accordo economico sull’utilizzo delle risorse decentrate per l’anno 2013”*), con la quale è stata approvata l’ipotesi di accordo economico firmato in data 15.11.2013 dalla delegazione trattante di parte pubblica. La Procura ha aggiunto che la limitazione temporale fino al 31.12.2013 della corresponsione dell’emolumento, prevista dall’art. 17, comma 4, dello stesso CCDI, costituisce diretta applicazione della direttiva del Sindaco formulata con nota prot. n. 874238 del 7 dicembre 2012 in cui, in relazione ai criteri che avrebbero dovuto orientare la contrattazione decentrata di comparto per gli anni 2012 e 2013, il Sindaco ha disposto di: *“rivedere il budget dell’istituto del rischio eliminando l’indennità di videoterminale e l’indennità di rischio corrisposta al personale di P.M. in viabilità, in considerazione del fatto che l’erogazione delle predette indennità oggi non risulta più in linea con il dettato contrattuale”*.

Secondo la Procura, pertanto, sussiste la responsabilità del Sindaco OMISSIS e dei componenti della Giunta comunale OMISSIS, poiché hanno adottato la delibera n. 259 del 17 dicembre 2013, avente ad oggetto *“autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell’Accordo economico sull’utilizzo delle risorse decentrate per l’anno 2013”*.

La responsabilità del Sindaco si evincerebbe ancor di più dalla direttiva formulata con la summenzionata nota n. 874238 del 7.12.2012, che, peraltro, aggrava la responsabilità di tutti gli altri convenuti, che non potevano così ignorare il carattere indebito dell'emolumento.

Ad avviso della Procura, sussiste altresì la responsabilità della convenuta Vicari, in quanto componente della delegazione trattante di parte pubblica.

La Procura ha altresì ritenuto responsabili i convenuti ...OMISSIS

, quali componenti del collegio dei revisori del

Comune di Palermo all'epoca dei fatti, poiché con la nota prot. n. 2053

del 13 dicembre 2013 attestarono la compatibilità con i vincoli di

bilancio della ipotesi di accordo economico per l'utilizzo delle risorse

decentrate per l'anno 2013, in virtù dell'art. 40, comma 3 sexies, e

dell'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001, ai sensi del quale *"il controllo*

sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa

con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme

di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che

incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori,

è effettuato da collegio dei revisori dei conti (...)". Tale norma -secondo

la Procura- richiama il divieto di contratti decentrati integrativi che

contrastino con i vincoli e con i limiti risultanti dai CCNL (art. 40, comma

3 quinquies, d.lgs. 165 del 2001). Il collegio dei revisori avrebbe

pertanto dovuto evidenziare l'illegittimità della clausola contrattuale

avente ad oggetto la corresponsione dell'indennità di videoterminale.

Il Pubblico Ministero, ai fini della quantificazione del danno, ha rilevato

che il rapporto degli ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze si è soffermato sugli importi corrisposti dal mese di gennaio 2012 fino al mese di marzo 2014, pari ad euro 624.215,12 (così suddivisi: euro 276.370,90 nell'anno 2012, euro 184.858,81 nel 2013 ed euro 162.985,41 nel 2014).

Il risarcimento chiesto in citazione è pari all'importo di euro 293.157,06, corrispondente alle somme erogate a titolo di indennità di videoterminale e calcolate sulla base dei mandati di pagamento per i quali non risulta decorso il termine quinquennale di prescrizione (quindi, dal mese di maggio 2013 a quello di marzo 2014).

Pertanto, conclusivamente, ritenute non condivisibili le deduzioni difensive presentate dai convenuti, la Procura ha chiesto di affermare la loro responsabilità parziaria e, quantificato il complessivo onere finanziario scaturito dall'illegittima attribuzione dell'indennità in euro 293.157,06 (duecentonovantatremilacentocinquantesette/06), ha domandato di condannare ciascun convenuto al pagamento della quota di euro 20.939,79, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali.

2.- Si è costituito il convenutoOMISSIS.... che nella comparsa di risposta ha dedotto:

l)- *Inammissibilità della domanda per intervenuto antecedente recupero dell'indebito in contestazione ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 6 marzo 2014; insussistenza del presunto danno erariale.*

La difesa ha evidenziato che con la Determinazione n. 762 del 28 dicembre 2018 nonché con Deliberazione della Giunta Comunale n. 33

del 19 marzo 2019, il Comune di Palermo -ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014- ha disposto il recupero delle somme oggetto del presente procedimento mediante il prelievo di sette rate costanti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, a valere sul Fondo delle risorse decentrate del personale.

Ciò implica che il danno, ammesso soltanto per ipotesi che ci sia stato, non è più concreto e attuale, posto che già con la rata prelevata nell'anno 2019 dal Fondo, è stato oggetto di recupero l'importo di euro 212.286,82, cioè oltre il 72% dell'importo oggetto di causa (euro 293.157,06); nel 2020 tale recupero è integrale ed è superiore alla somma oggetto del giudizio.

II)- Infondatezza dell'azione di responsabilità per radicale insussistenza dei presupposti e per carenza dell'elemento soggettivo, del rapporto di causalità e del presunto danno erariale.

Non vi è alcuna contraddizione tra la direttiva del Sindaco emanata con nota prot. n. 874238 del 7 dicembre 2012 e l'autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo avvenuta con deliberazione di Giunta n. 259 del 17 dicembre 2013. Invero, il negoziato con le organizzazioni sindacali durava da più di un anno per fatti non imputabili alla Giunta, che, quindi, si è trovata ad approvare un testo, che nel giro di due settimane avrebbe visto comunque la definitiva eliminazione dell'indennità di videoterminale. Non era possibile sopprimere in maniera retroattiva tale indennità; altrimenti, il Comune sarebbe stato soccombente nei giudizi che i lavoratori avrebbero certamente intrapreso.

Il datore di lavoro, peraltro, ai sensi dell'art. 172 e ss. del d.lgs. 81 del 9 aprile 2008 deve adottare tutte le misure appropriate per ovviare ai rischi sui luoghi di lavoro. Il personale del Comune di Palermo ancora utilizzava computer obsoleti, sicché si rendeva necessario riconoscere un'apposita indennità. Al riguardo, la giurisprudenza di merito del giudice del lavoro ha chiarito che l'indennità di rischio e l'indennità per lavoro in condizioni svantaggiate sono clausole generali, la cui definizione è rimessa alla contrattazione collettiva decentrata integrativa, che concretizza la portata di tali clausole. La decisione della Giunta era quindi necessaria per evitare probabili contenziosi, che avrebbero visto soccombente l'Amministrazione in ragione del richiamato orientamento giurisprudenziale.

La difesa osserva che la Procura, oltretutto, pur evocando l'art. 40 e l'art. 40 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha specificato quali vincoli di bilancio sarebbero stati violati.

L'orientamento dell'ARAN, citato dal Pubblico Ministero, cioè il RAL n. 199 del 15 giugno 2011, in realtà, non ha carattere vincolante, considerata peraltro la vigenza in tale periodo del contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) per il quadriennio 2006-2009. La Giunta, quindi, non poteva disapplicare unilateralmente il contratto decentrato precedente, che è rimasto in vigore sino al dicembre del 2013, secondo quanto precisato dall'ARAN nel RAL n. 167 del 4 giugno 2011.

III)- In subordine errata quantificazione del danno erariale.

Poiché il CCDI per il quadriennio 2006 – 2009 è stato efficace sino al 20 dicembre 2013, data di sottoscrizione del nuovo contratto

decentrato, non possono essere ritenuti consequenziali al nuovo contratto decentrato gli emolumenti corrisposti precedentemente. Ne deriva che, in estremo subordine, il danno erariale eventualmente ammonta ad euro 162.985,41, pari all'importo dei mandati di pagamento emessi nel 2014 per l'indennità di videoterminale.

Il convenutoOMISSIS... ha quindi chiesto di dichiarare inammissibile o comunque di rigettare la domanda attorea; in via subordinata, di ridurre la quota di addebito.

3.- Si è costituito il convenutoOMISSIS...., che nella comparsa di risposta ha dedotto:

1)- Assenza di profili di censura nel comportamento del convenuto.

Ai sensi dell'art. 172 e ss. del d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 il datore di lavoro deve adottare tutte le misure appropriate per eliminare i rischi per i lavoratori; ciò implica che -secondo la giurisprudenza dei giudici del lavoro- l'indennità di rischio e l'indennità per lavoro in condizioni svantaggiate sono clausole generali, la cui definizione spetta alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. La decisione della Giunta era dunque inevitabile per impedire probabili contenziosi, tenuto conto del fatto che nel Comune di Palermo venivano ancora utilizzati computer vetusti con vecchi monitor nocivi per la vista.

La difesa osserva che l'atto di citazione evoca impropriamente l'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. 165/2001, che prevede la nullità di clausole contrattuali nel caso di violazione di vincoli e di limiti di competenza. Tuttavia, le ipotesi di nullità sono tassative e di stretta interpretazione; nel caso specifico, la Procura non è stata in grado di

indicare quali vincoli di bilancio siano stati violati.

II)- Ultrattività del contratto decentrato precedente

I contratti decentrati sono caratterizzati dall'ultrattività nel senso che dispiegano effetti sino alla stipulazione del successivo, come ribadito dall'ARAN nel RAL n. 167 del 2011 e come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza. L'indennità di videoterminale era prevista nel precedente CCDI per il quadriennio 2006-2009, che, per assenza di contratti successivi anche a causa del blocco imposto dal D.L. n. 78 del 2010, è rimasto vincolante sino al dicembre del 2013. La Giunta, pertanto, non poteva eliminare l'indennità per videoterminale maturata sino al dicembre del 2013; un'iniziativa in tale senso avrebbe esposto il Comune a un contenzioso con esiti negativi.

La Giunta, poi, si è fattivamente adoperata per conformare la contrattazione collettiva alle prescrizioni dell'art. 65 del d.lgs. 150 del 2009 e ha avviato un lungo processo di contrattazione, che, per fatti ad essa non riferibili, si è concluso soltanto nel dicembre del 2013.

III)- Inesistenza del nesso causale tra gli esborsi e la condotta del convenuto

Gli esborsi sono dovuti all'ultrattività del CCDI per il quadriennio 2006-2009 sottoscritto il 7 dicembre 2009; non vi è quindi alcun nesso di causalità tra la deliberazione di Giunta e i pagamenti della detta indennità.

IV)- Insussistenza dell'elemento soggettivo

La complessità della materia, la presenza di pareri dell'ARAN e di sentenze favorevoli al riconoscimento dell'indennità di videoterminale

escludono la possibilità di configurare la grave negligenza in cui si sostanzia la colpa grave.

V)- Sussistenza dell'esimente politica

Vengono a rilievo atti sostanzialmente elaborati dagli uffici tecnici e amministrativi con elevato tasso di complessità tecnico-giuridica, sicché l'organo politico era in buona fede; deve quindi applicarsi la cd. esimente politica.

VI)- Detrazione delle somme recuperate.

Il danno non è più concreto in conseguenza del recupero integrale avvenuto in virtù della deliberazione di Giunta n. 33 del 2019 e della determinazione dirigenziale n. 762 del 29 dicembre 2018. Vanno altresì detratti gli importi corrisposti dai convenuti che hanno definito il giudizio ai sensi dell'art. 130 c.g.c.

In conclusione, il convenuto ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque di rigettare la domanda o, in subordine, di detrarre le somme recuperate ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014 e di escludere gli importi dei mandati emessi sino al 2013.

4.- Si sono costituiti i convenutiOMISSIS...

, che nella comparsa di risposta hanno dedotto:

I)- Assenza di possibili profili di censura nel comportamento dei convenuti.

Il D.Lgs. 81/2008, in tema di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, agli artt. 172 e ss. prevede determinate cautele finalizzate a prevenire o a ridurre danni alla salute per i videoterminalisti. Sotto tale profilo la giurisprudenza ha precisato che

le citate clausole del C.C.N.L., riguardanti l'indennità di rischio, sono mere "*clausole generali*", la cui attuazione è rimessa alla contrattazione collettiva integrativa delegata all'ente locale, che delimita e concretizza "*in piena autonomia*" -per i rapporti di lavoro rientranti nel proprio ambito- la portata delle clausole generali.

La fattispecie in esame non rientra nell'ambito dell'applicazione dell'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. 165/2001, che viene più volte richiamato in atto di citazione senza che ne siano tratte le corrette conclusioni. Le ipotesi di nullità sono sempre tassative e non sono estensibili per analogia, di modo che esse sono di "*stretta interpretazione*".

Invero, il legislatore è intervenuto con l'art. 17, comma 2, L.448/2001, introducendo nel D. Lgs. n. 165/2001 l'art. 40-bis, che ha esteso la nullità all'intero accordo integrativo in caso di riscontrata incompatibilità di quest'ultimo con i vincoli di bilancio delle amministrazioni.

Successivamente, al fine del contenimento della spesa, il legislatore è nuovamente intervenuto con il D. Lgs.150/2009, il cui art. 54 ha integralmente sostituito i primi tre commi dell'art. 40 D.Lgs. 165/2001, aggiungendo al testo i commi 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies e 3 sexies. Con il comma 3 bis, in particolare, si sono nuovamente indicati -quali limiti della contrattazione decentrata- i "*vincoli*" di bilancio, facendo un espresso richiamo al principio (contenuto nell'art. 7, comma 5, D.Lgs. n.165 del 2001) del divieto di erogazione di trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.

La difesa ha pertanto sostenuto che la genesi ed il quadro entro in cui si inserisce l'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. 165/2001 (in particolare, le cause di nullità) inducono a ritenere che le violazioni dei "vincoli" riguardino esclusivamente le disposizioni di tipo finanziario che sono connesse o che regolano la stesura dei bilanci locali. Tuttavia, l'oggetto delle contestazioni formulate dal Pubblico Ministero non concerne una specifica inosservanza di vincoli finanziari, che nel caso di specie è comunque inesistente. L'atto di citazione si limita infatti a sottolineare l'esistenza di un maggior esborso pubblico dovuto all'indennità per videoterminale, ma in nessun modo esplicita in che senso e per quali ragioni ciò abbia comportato una violazione di vincoli di bilancio.

II)- Ultrattività degli accordi negoziali e conseguenze rispetto al CCDI del 2013

Nell'atto di citazione si contesta la sussistenza della gravità della colpa agli odierni componenti in quanto "*decisero di erogare*" l'indennità censurata, nonostante il disposto normativo e l'interpretazione sul punto resa dall'ARAN. L'impianto accusatorio si fonda, quindi, sulla presunta illegittima volontà di continuare l'erogazione, nel 2013, della indennità di videoterminale già prevista dal 2009. La Procura non ha però considerato che la censurata clausola, di cui all'art.17, comma 4, del contratto decentrato 2013, non era in alcun modo frutto di una decisione assunta *motu proprio* dai convenuti, poiché conseguiva all'applicazione di precisi obblighi normativi e contrattuali derivanti dai precedenti contratti collettivi.

La difesa ha aggiunto che, per effetto dell'art. 9, comma 171, D.L. n. 78/2010 convertito nella L. n. 122/2010, la contrattazione nazionale è rimasta bloccata per il triennio 2010-2012; nello stesso periodo, il legislatore con l'approvazione dell'art. 65, commi 1, 2 e 4 del D. Lgs. 150/2009, ha obbligato gli Enti Locali ad adeguare i contratti decentrati ai principi ed alle norme in materia contenuti nello stesso decreto, entro il termine del 31 dicembre 2012, pena l'inapplicabilità degli accordi locali. Tuttavia, gli amministratori si insediavano soltanto nel mese di giugno 2012 e, condotti gli opportuni approfondimenti sulla complessa materia della contrattazione decentrata, nel mese di dicembre 2012 disponevano l'avvio delle trattative per la sessione negoziale, poi conclusasi nel dicembre 2013.

Di conseguenza, nel dicembre del 2013, al momento della sottoscrizione del contratto decentrato, il Comune non poteva eliminare unilateralmente e retroattivamente la clausola del precedente CCDI, che prevedeva l'indennità di videoterminale. L'ultrattività dei contratti collettivi è stata confermata dalla stessa ARAN nel RAL n.167 del 2011.

III)- Inesistenza del nesso causale tra gli esborsi ed un contegno riconducibile eziologicamente ai convenuti.

Si eccepisce che gli esborsi indicati in atto di citazione non presentano alcun nesso causale rispetto all'operato degli odierni componenti; in realtà, la Procura si riferisce a emolumenti che erano maturati prima di qualsiasi decisione ascrivibile alla Giunta Comunale in virtù del contratto collettivo decentrato integrativo, relativo al quadriennio

2006/2009, che veniva sottoscritto il 7 dicembre del 2009 e che prevedeva all'art. 5, lett. f) le indennità per *“prestazioni...che comportano esposizione diretta e continua a rischi derivanti dallo svolgere la propria attività utilizzando, in via esclusiva e secondo quanto previsto dal vigente mansionario, il videoterminale, per almeno 19 ore settimanali”*.

Con il C.C.D.I. del 20 dicembre 2013 veniva prevista l'eliminazione dell'indennità in questione a decorrere dalla mensilità successiva.

Segnatamente, nell'art. 17, comma 4, di tale contratto si è disposta l'applicabilità della indennità di rischio in questione *“solo sino alla data del 31.12.2013”*. A fronte di tutto ciò, le indennità previste dal contratto previgente erano state maturate.

IV)- *Sull'elemento soggettivo e sull'inesistenza di colpa grave.*

I comportamenti dei convenuti non evidenziano sintomi di grave trascuratezza dei propri doveri, di *“macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza”* o di *“negligenza inescusabile”*, che caratterizzano il profilo soggettivo della *“colpa grave”*.

Non è infatti sufficiente ad integrare la *“colpa grave”* in esame la violazione della legge o di regole di buona amministrazione, ma è necessario che la violazione sia connotata da inescusabile negligenza o dalla previsione dell'evento dannoso. Nella fattispecie la condotta dei convenuti era non solo giustificabile ma, al contrario, improntata al rispetto delle norme (almeno nella loro ragionevole interpretazione al tempo in cui sono avvenuti i fatti contestati ed al connesso affidamento legittimo, o quanto meno incolpevole) e, comunque, era finalizzata ad

evitare all'Amministrazione reali e ben più gravi danni, che sarebbero derivati dai contenziosi promossi dai dipendenti con esito per loro favorevole.

V)- Esimente politica

I convenuti hanno eccepito che ad essi, in quanto partecipanti ad un organo politico, deve essere riconosciuta la c.d. esimente politica. Infatti, per gli atti che risultino di competenza degli uffici tecnici o amministrativi, come quelli attinenti alla contrattazione integrativa, che sono ad elevata complessità, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati o che ne abbiano autorizzato o consentito la esecuzione.

VI)- In subordine. Limitazione del quantum richiesto. Detrazione delle somme recuperate o comunque corrisposte.

Con la Determinazione n. 762 del 28.12.2018, come modificata dal Provvedimento dirigenziale n. 3286 del 21.03.2019, immediatamente esecutiva, nonché con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019, il Comune di Palermo – ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 16 del 2014- ha disposto il recupero delle somme oggetto del presente procedimento mediante il prelievo di sette rate costanti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, a valere sul sopra citato Fondo delle risorse decentrate del personale. Tale operazione, anche se non ha "effetto sanante", certamente è utile, sotto il profilo della individuazione dell'ipotetico *quantum debeatur*, al fine di ridurre ogni ipotetica condanna dei convenuti. Il danno, pertanto, non è più attuale e concreto.

In conclusione, i convenuti hanno chiesto di dichiarare inammissibile e comunque di rigettare la domanda o, in subordine, di detrarre le somme recuperate ai sensi dell'art. 4 del D.L. 16 del 2014 e di escludere gli importi dei mandati emessi sino al 2013.

5)- Si è costituita la convenuta...OMISSIS..., che nella comparsa di risposta ha dedotto:

I)- *inammissibilità e infondatezza dell'atto di citazione per difetto di giurisdizione e per insussistenza del rapporto di servizio.*

La convenuta ha richiamato l'ordinanza n. 14689 del 14 luglio 2015 della Corte di Cassazione, che ha negato che i delegati alla partecipazione alle trattative negoziali possano essere chiamati a rispondere dinanzi alla Corte dei Conti, atteso che, oltretutto, la fase della negoziazione è contraddistinta da bilanciamenti e contemperamenti di interessi, che non hanno rilevanza esterna e non possono quindi causare danno.

II)- *Inammissibilità della domanda per assenza del rapporto di causalità e dell'elemento psicologico.*

La difesa ha evidenziato che la convenuta non ha partecipato alla sottoscrizione del precedente contratto decentrato; si è limitata, quale delegata di parte pubblica, soltanto a seguire tre incontri nel 2013, atteso che il suo incarico di dirigente del settore delle risorse umane era cessato nel gennaio 2013; soprattutto non ha preso parte alla fase conclusiva dell'accordo del dicembre del 2013, tanto che non risulta la sua firma.

La convenuta ha quindi chiesto di dichiarare il difetto di giurisdizione e

di rigettare la domanda attorea.

6)- Si sono costituiti i convenutiOMISSIS....

che in comparsa di risposta hanno dedotto:

I)- *Il parere del collegio dei revisori si è limitato ai solo aspetti economico-finanziari.*

Il Collegio dei revisori, di cui i convenuti facevano parte, si è limitato - come era suo obbligo- soltanto alla verifica della compatibilità dei costi derivanti dalla contrattazione decentrata con i vincoli di bilancio, mentre non era tenuto a esprimere giudizi sulla conformità giuridica dell'accordo del dicembre del 2013 rispetto alla normativa vigente.

Ovviamente l'organo di revisione non poteva esprimersi sul precedente accordo decentrato.

Gli stessi ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze, peraltro, hanno confermato che l'indennità per videoterminale era stata prevista e introdotta dal CCDI del quadriennio 2006-2009.

Dall'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001 si evince che l'organo di revisione, in ragione delle sue competenze fissate dall'art. 234 TUEL, deve svolgere soltanto una verifica di tipo economico-finanziario.

II)- *Assenza di qualsiasi riferimento all'indennità da videoterminale nell'ipotesi di accordo economico del dicembre 2013 sottoposta al Collegio dei revisori*

Il Collegio dei revisori ha esaminato il testo dell'accordo, che, però, non contiene alcun espresso riferimento all'indennità in questione, che neppure è menzionata nella relazione illustrativa. Il Collegio, dunque, non poteva rendersi conto della previsione di tale indennità.

III)- Assenza di colpa grave

La condotta dei membri del collegio di revisione non è stata contraddistinta da colpa grave, poiché: a)- l'accordo negoziale del dicembre 2013 non menzionava espressamente l'indennità in questione; b)- la verifica del collegio è soltanto di tipo economico-finanziario e non giuridico; c)- l'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001 era una norma relativamente recente di incerta interpretazione; d)- la materia della retribuzione accessoria dei dipendenti degli enti locali è stata sempre contraddistinta da numerose criticità interpretative e applicative.

V)- In subordine, riduzione del risarcimento per il lieve grado di colpa e per la scarsa incidenza causale.

La colpa eventualmente riferibile al Collegio non è grave; in ogni caso, un eventuale parere negativo, in quanto privo di carattere vincolante, non avrebbe impedito al Comune di pervenire comunque alla sottoscrizione del contratto integrativo, così come confermato dall'ARAN e dalla giurisprudenza contabile.

VI)- Rilevanza dell'operazione di recupero ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014.

Il Comune ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014 ha già disposto il recupero dell'indennità mediante riduzione delle risorse dei fondi per la contrattazione decentrata per i prossimi anni; ciò fa venir meno il danno.

In conclusione, i convenuti hanno chiesto di rigettare la domanda attorea; in via subordinata, di tener conto dell'avvenuto recupero e di

diminuire gli importi in virtù del potere riduttivo.

6)- Si è costituito il convenuto.....OMISSIS...

Collegio dei revisori del Comune di Palermo, che in comparsa ha dedotto:

I)- *Inapplicabilità delle direttive e dei pareri dell'ARAN ai revisori degli enti locali.*

Il difensore del Vetrano ha sottolineato che: *"il collegio dei revisori del Comune di Palermo è organo non aderente e, quindi, estraneo al sindacato datoriale Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni – ARAN. ... La direttiva ARAN 199 non fu inviata ai revisori del Comune di Palermo, in quanto non aderenti a detto organismo sindacale"*.

II)- *Controllo finanziario*

Il Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 40 bis del d.lgs. 165/2001, deve soltanto verificare la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva con i vincoli di bilancio. I contratti collettivi, infatti, non sono recepiti in atti legislativi e non hanno i caratteri dell'astrattezza e dell'universalità.

I revisori del Comune sono stati evocati in giudizio soltanto perché il Ragioniere generale ha ritenuto opportuno metterli in mora, senza che ciò fosse richiesto dal Pubblico Ministero.

III)- *Insussistenza dell'elemento psicologico. Riduzione.*

Non c'è stata alcuna colpa grave, sicché si giustifica l'esercizio del potere riduttivo.

In conclusione, il convenuto ha chiesto di rigettare la domanda attorea

e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

All'udienza del 12 febbraio 2020 il Pubblico ministero ha concluso come in citazione e i procuratori dei convenuti come nelle rispettive comparse di risposta. La causa è stata quindi posta in decisione.

DIRITTO

1.- In via preliminare, va respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla convenuta...OMISSIS

Invero, le Sezioni unite nell'ordinanza n. 14689 del 14 luglio 2015, richiamata dalla convenuta, hanno affermato il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti esclusivamente nei confronti dei rappresentanti sindacali; la Suprema Corte, infatti, ha chiarito che: *"... pur soggiacendo la contrattazione collettiva ai vincoli di finanza pubblica ed essendo previsti specifici controlli di compatibilità dei costi di quella integrativa (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 40 bis e art. 40, comma 3 quinquies), l'attività contrattuale collettiva è stata modellata, anche per il settore pubblico, sul paradigma di quella tipica del rapporto di lavoro privato, ove necessariamente contrapposte sono le istanze rappresentate dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle parti datoriali;*

- pertanto, deve escludersi che, nello svolgimento della loro attività sindacale, le rappresentanze dei lavoratori siano portatrici di funzioni dirette al perseguimento dei fini e degli interessi della Pubblica Amministrazione, quanto, invece, della rappresentanza degli interessi, antagonistici a quelli datoriali, dei lavoratori da cui hanno ricevuto il mandato;

- il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 40, comma 3 quinquies, laddove dispone che "Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione", sancisce testualmente che l'obbligo di perseguire il rispetto dei vincoli di bilancio grava sulla parte pubblica datoriale e non già anche sulle rappresentanze sindacali dei lavoratori;

- a prescindere quindi dagli scopi che la contrattazione collettiva, anche decentrata, si propone, deve conclusivamente escludersi che eventuali conseguenze dannose possano essere oggetto di responsabilità contabile a carico dei rappresentanti sindacali che hanno concluso gli accordi collettivi".

Poiché i convenuti non erano rappresentanti sindacali ma hanno agito -a vario titolo- per la parte pubblica, va affermata la giurisdizione della Corte dei Conti.

2.- Tanto premesso, la fattispecie in esame -così come prospettata dalla Procura regionale- rientra nell'ambito della responsabilità erariale da contrattazione collettiva. Tale forma di responsabilità si configura ogniqualvolta a un dipendente pubblico vengano erogate somme di denaro o accordati altri benefici patrimoniali in forza di disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative di legge (cfr. Corte dei Conti, Trentino Alto Adige, Bolzano, n. 52 del 15 dicembre 2017; Corte conti,

Sez. Lombardia, sent. n. 372 del 2006; Sez. Liguria, sent. n. 447 del 2007).

Va da sé che la giurisdizione della Corte -con riferimento alla responsabilità erariale da contrattazione integrativa- non implica un sindacato sulle predette previsioni contrattuali se non *incidenter tantum*, al solo fine di cogliere profili di illiceità forieri di danno erariale, in caso di acclarata macroscopica violazione del dettato normativo o di sovrastanti fonti contrattuali nazionali da parte dei convenuti che avrebbero dovuto farne applicazione in sede di contrattazione decentrata. Pertanto, la Corte non si sostituisce né si aggiunge agli organi giurisdizionali o istituzionali preposti ex lege al sindacato o all'interpretazione autentica di clausole dei CCNL, ma si limita a verificare la corretta e ragionevole applicazione dei contratti collettivi nazionali, la cui inosservanza da parte di amministratori o funzionari pubblici può tradursi in un danno erariale devoluto alla giurisdizione contabile.

Invero, una condotta dannosa per le casse pubbliche può trarre origine sia dall'adozione di atti amministrativi illegittimi da parte di amministratori o dipendenti pubblici, sia dalla sottoscrizione da parte degli stessi di contratti integrativi decentrati non conformi a legge o a sovrastanti fonti negoziali. In entrambi i casi, quale che sia lo strumento adottato, unilaterale o consensuale, ciò che in sede giuscontabile viene in rilievo è il "*comportamento gestionale*" dannoso, che si è tradotto nella sottoscrizione di un contratto collettivo decentrato con clausole *contra legem* o contrastanti con i principi della legislazione sul pubblico

impiego o dei contratti collettivi nazionali.

Sul punto si sottolinea che -così come già chiarito dall'ARAN nel marzo del 2013 nel volume *La procedura della contrattazione decentrata integrativa* e, quindi, diversi mesi prima della conclusione del contratto decentrato per cui è causa- i soggetti che compongono la delegazione datoriale o che incidono sull'attività della stessa devono porre una particolare attenzione al rispetto dei vincoli sulla contrattazione integrativa (in ordine alle materie negoziabili e ai connessi profili finanziari), sia nelle fasi antecedenti la trattativa sia e soprattutto nel corso della stessa nel confronto con i soggetti sindacali. Sui soggetti che agiscono per la parte pubblica incombe, infatti, una specifica responsabilità amministrativa, per eventuali danni arrecati all'ente a seguito della sottoscrizione e dell'applicazione di contratti non conformi ai vincoli derivanti dalla legge o dalle previsioni della contrattazione collettiva nazionale.

Si rileva, infine, che la *causa petendi* formulata nella citazione consiste proprio nella verifica della presenza, a carico dei convenuti, della responsabilità per danno erariale; invero, il *petitum* è rappresentato dalla richiesta di condanna dei convenuti a titolo di responsabilità amministrativa, la cui giurisdizione è propria della Corte di conti, ai sensi dell'art. 103, terzo comma, Cost..

La nullità, o comunque l'invalidità delle clausole contrattuali, è qui valutata ai soli fini dell'accertamento della sussistenza degli elementi che compongono la responsabilità amministrativa, con specifico riguardo all'illiceità della condotta, in quanto contraria agli obblighi di

servizio dei convenuti che non avrebbero dovuto stipulare clausole contrattuali nulle.

3.- Ciò premesso, deve essere respinta l'eccezione preliminare formulata da tutti i convenuti, secondo cui il recupero disposto ai sensi dell'art. 4 del Decreto legge n. 16 del 6 marzo 2014, convertito nella legge n. 68 del 2 maggio 2014, comporterebbe l'improcedibilità della domanda attorea, poiché il danno non sarebbe più concreto e attuale.

In particolare, è stato dedotto che con la Determinazione n. 762 del 28 dicembre 2018 nonché con Deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019, il Comune di Palermo -ai sensi dell'art. 4 del D.L. 16 del 2014- ha disposto il recupero delle somme oggetto del presente procedimento mediante il prelievo di sette rate costanti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, a valere sul Fondo delle risorse decentrate del personale. Ad avviso delle difese, ciò implica che il danno non è più concreto e attuale, posto che già con la rata prelevata nell'anno 2019 dal Fondo, è stato oggetto di recupero l'importo di euro 212.286,82, cioè oltre il 72% della somma oggetto di causa (euro 293.157,06); nel 2020 tale recupero è integrale ed è superiore alla somma oggetto del giudizio.

Il Collegio osserva che il citato art. 4 del D.L. 16 del 2014 prevede che:

"1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento

delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli”.

La Corte ritiene di aderire all'autorevole orientamento espresso dalla Sezione giurisdizionale per il Veneto nella sentenza n. 98 del 2015, ove si è rilevato che le disposizioni in questione non incidono in alcun modo sulla procedibilità dell'azione erariale.

Invero, oltre al generico obbligo delle Amministrazioni di tutelare i propri interessi, anche attraverso forme di recupero di somme indebitamente corrisposte, una previsione normativa specifica per il recupero di emolumenti indebitamente erogati a titolo di retribuzione accessoria già esisteva nel sistema giuridico prima dell'introduzione dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014 ed era contenuta nell'art. 40, comma 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, senza che tale disposizione abbia mai indotto alcun dubbio sulla contemporanea procedibilità dell'azione erariale. Il sistema giuridico vigente, infatti, prevede concomitanti procedure, ciascuna autonomamente attivabile, finalizzate a perseguire il ristoro per l'Amministrazione che abbia subito un danno.

L'evocazione della mera funzione risarcitoria del giudizio contabile, che verrebbe preclusa dall'attivazione di forme alternative di recupero delle somme costituenti danno erariale, finirebbe per ignorare la complessa fisionomia della responsabilità erariale, la cui attuale conformazione, si articola *“secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori”* (Corte Costituzionale, sent. n. 453 del 30.12.1998).

Invero, per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione del giudice contabile, che -sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso- stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto e debba, pertanto, essere considerato risarcibile (Corte Costituzionale n. 183 del 2007).

La responsabilità amministrativa si connota, quindi, per la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, e risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo (Corte Costituzionale, n. 371 del 1998).

In linea con tali affermazioni del Giudice delle leggi, la stessa giurisprudenza di questa Corte ha ribadito come l'azione di responsabilità non sia intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e l'autore dell'illecito che lo ha causato, ma tutela soprattutto l'esigenza che i mezzi finanziari pubblici siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici.

La funzione istituzionale obbliga il Procuratore ad agire secondo principi di imparzialità e di necessaria tutela degli interessi pubblici, espressi dalla obbligatorietà ed irrinunciabilità dell'azione, attraverso la quale trova tutela sia l'interesse pubblico all'utilizzazione corretta del

patrimonio pubblico, sia l'aspetto "*sanzionatorio dei comportamenti*

illeciti dei pubblici amministratori e dipendenti". (Corte dei Conti, Sez.

Riun., 25-3-2005, n. 1; Sez. Appello Sicilia, sent. n. 53 del 12.2.2014).

La responsabilità amministrativo-contabile, dunque, è un istituto che,

pur finalizzato al risarcimento del danno erariale, non è privo di

carattere sanzionatorio in senso pubblicistico, evidenziato da elementi

quali l'iniziativa del P.M., il carattere personale e l'intrasmissibilità agli

eredi, il potere del giudice di ridurre gli addebiti (Corte dei Conti, Sez. I

d'App., sent. n. 15 del 14.1.2003).

Naturale conseguenza di ciò è che il diritto di natura risarcitoria che il

P.M. attiva con l'esercizio dell'azione di responsabilità, pur traendo

origine dai medesimi fatti, non è identificabile né del tutto

sovrapponibile con il diritto di credito che l'amministrazione

danneggiata può direttamente ed autonomamente esercitare nei

confronti dello stesso soggetto autore del fatto dannoso (Corte dei

Conti, Sez. d'App. Sicilia, sent. n. 15 del 2015; Sez. II d'App., sent. n.

10 del 18.1.2002), né è del tutto sovrapponibile con altre forme di

recupero delle risorse costituenti il danno erariale.

Nell'attuale sistema delle "materie di contabilità pubblica", si può

affermare che il giudizio di responsabilità amministrativa non ha solo la

funzione di procurare alla P.A. danneggiata un "titolo esecutivo" che le

consenta di ripristinare, a carico di un determinato soggetto, il

patrimonio lesa, bensì anche quella di accertare o escludere la

responsabilità (sia essa contrattuale o extracontrattuale) di quel

soggetto nella gestione delle risorse pubbliche, con la triplice finalità di

eventualmente sanzionarne il comportamento mediante le regole proprie della responsabilità amministrativa, di offrire alla P.A. elementi di valutazione di quel soggetto nell'ambito degli ulteriori rapporti presenti o futuri con quest'ultimo intercorrenti e, infine, di produrre tutti quegli ulteriori effetti, anche di status, che l'ordinamento prevede come direttamente connessi ad un pronuncia di responsabilità amministrativa (si veda, ad esempio, il comma 5 dell'articolo 248, del D. Lgs., n. 267/2000).

Da tutto ciò consegue che l'azione di responsabilità amministrativa non può trovare ostacoli al proprio pieno compimento nell'adozione di strumenti alternativi, dei quali sia titolare la P.A. danneggiata, per il recupero del danno subito.

Anche quando risulti possibile l'impiego di rimedi concorrenti, è certamente configurabile un danno erariale connotato dai caratteri indispensabili della certezza (essendosi il depauperamento patrimoniale verificato effettivamente in tutti i suoi elementi, avendo avuto luogo le condotte che hanno generato per l'Amministrazione una situazione patrimoniale deteriorata), dell'attualità (sussistendo al momento della proposizione della domanda e della decisione) e concretezza (essendo la perdita non semplicemente ipotetica).

Ai fini della configurazione del danno non occorre, invece, che il danno sia anche "irreversibile", nel senso che non è necessario che il pregiudizio risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi satisfattori della pretesa creditoria. Danno azionabile, infatti, va considerato anche il pregiudizio che possa ottenere ristoro in esito a

rimedi di carattere amministrativo o contenzioso (Corte dei Conti, Sez.

Giur. Sicilia sentenze nn. 1033/2012, 331/2010, 3315/2008).

Con specifico riferimento alle caratteristiche del recupero ai sensi dell'art. 4 del decreto legge n. 16 del 6 marzo 2014, si è espressa anche la Presidenza del Consiglio nelle "*Indicazioni esplicative in materia di trattamento retributivo accessorio di Regioni ed Enti locali*", emanate il 12 agosto 2014, in esito alla relazione del Comitato previsto dalla circolare interministeriale del 12 maggio 2014, n. 60. In tali *Indicazioni* è sempre esclusa, nell'applicazione dei primi tre commi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 2014, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti (vds. par. 4). Non vi è quindi corrispondenza biunivoca tra beneficiari dell'indebita remunerazione e platea dei soggetti che percepiranno un minore trattamento accessorio per effetto della riduzione del Fondo per le risorse decentrate.

Occorre soprattutto sottolineare due elementi specifici, che sono dirimenti al fine di escludere la possibilità che il recupero ai sensi del citato art. 4 del D.L. n. 16 del 2014 faccia venir meno il danno erariale.

In primo luogo, tale recupero non comporta un effettivo incasso di somme in favore del Comune, poiché non vi è un incremento patrimoniale tale da pareggiare l'illegittimo depauperamento derivante dal pagamento dell'indennità non dovuta. Il recupero consiste, in realtà, nella riduzione del Fondo delle risorse decentrate del personale e, dunque, si risolve soltanto in un risparmio di spesa.

In secondo luogo, non si tratta di un recupero nei confronti dei

dipendenti che hanno beneficiato dell'indennità, poiché questi ultimi non devono restituire alcunché. L'Amministrazione, infatti, ha ridotto il fondo per le risorse decentrate per gli anni dal 2019 in poi nei confronti di tutti i dipendenti, sicché coloro che sopportano gli effetti della decurtazione non coincidono con i beneficiari dell'indennità da videoterminale. In altre parole, gli attuali dipendenti subiscono una diminuzione del Fondo per le risorse decentrate per compensare gli importi indebitamente erogati sino al 2014 ad altri, che, qualora frattanto siano andati in pensione, ovviamente neppure saranno incisi da tale compressione del summenzionato Fondo.

Per quanto sopra esposto l'eccezione di inammissibilità va quindi respinta.

4.- Nel merito, la fattispecie in esame richiede preliminarmente una disamina della normativa applicabile *ratione temporis* in materia di contrattazione decentrata.

L'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 nel comma 3-bis prevede che: *"la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono"*.

Il medesimo art. 40 nel comma 3 quinquies stabilisce che: *"Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione"*

annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile".

L'art. 40, comma 3-quinquies, infine, prevede che: *"In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della Funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva".*

Va precisato che la nullità e la non applicabilità delle clausole del contratto integrativo difformi dal contratto nazionale costituisce indirizzo maturato in giurisprudenza; in tal senso le Sezioni Unite della Cassazione, 17 aprile 2009, n. 9146, hanno ribadito il *"principio di diritto, assorbente ogni altra considerazione, secondo il quale la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, restando escluso che le pubbliche amministrazioni possano assumere obbligazioni in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione, con la conseguenza che le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate"*

Importanti principi in materia di contrattazione integrativa sono esposti nel comma 3-bis dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 e nel d.lgs. 150 del 2009. Il comma 3 bis, infatti, prevede che: *"la contrattazione*

collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento".

L'art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, modificato dal d.lgs. 150 del 2009, prevede che: "3. *I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a)- alla performance individuale; b)- alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c)- all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute".*

Va poi menzionato l'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001, che dispone che: "*Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui*

all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo". Tale norma già sopra richiamata prevede che: "Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile"

Tanto premesso, alla luce delle disposizioni sopra richiamate, il Collegio osserva che il riconoscimento come trattamento accessorio dell'indennità di videoterminale, imputato a vario titolo ai convenuti, si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento; tutto ciò era chiaro ai convenuti. In tal senso, assume rilevanza l'orientamento dell'ARAN per regioni e autonomie locali (RAL) n. 199 del 2011, che qui si riproduce testualmente: *"...l'indennità di rischio disciplinata dall'art.37 del CCNL del 14.9.2000 può essere erogata solo in presenza di quelle situazioni o prestazioni lavorative, individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa, che comportano una continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale. Ciò comporta la necessità di un'attenta e ponderata valutazione dell'ambiente e delle condizioni di lavoro per verificare se gli stessi sono in grado di fare emergere una situazione di effettiva esposizione del lavoratore a rischi di pregiudizi per la sua salute o per la sua integrità personale. Dovrebbe trattarsi, comunque, di situazioni o condizioni che non caratterizzano in modo specifico i contenuti tipici e generali delle mansioni di un determinato profilo professionale, dato che queste sono già state valutate e remunerate con il trattamento*

economico stipendiale previsto per il suddetto profilo, essendo piuttosto riconducibili alle specifiche modalità ed alle caratteristiche ambientali in cui le mansioni stesse vengono concretamente espletate;

b) l'uso del computer, oggi, rientra, come ordinario strumento di lavoro, nella normale attività dei dipendenti di tutte le categorie, ivi compresi i dirigenti e, pertanto, non sembra potersi condividere, proprio per la mancanza della causale giustificativa, una decisione nel senso dell'eventuale riconoscimento di un compenso specifico, a titoloni indennità di rischio, per ciò che appare normalità gestionale. A tal fine si evidenzia anche che il vigente CCNL non contempla più alcuna "indennità per videoterminale", pur presente nell'ordinamento pubblico prima della privatizzazione, confermandosi in tal modo la non attualità di tale tipo di compenso per la remunerazione di mansioni rientranti nell'ambito della ordinaria attività lavorativa di tutte le categorie professionali. Anche il richiamo alla legge n.626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, spesso operato per giustificare l'attribuzione del compenso di cui si tratta, non sembra utile a tale scopo, in quanto anche il legislatore non prevede alcuna forma di tutela economica dei lavoratori interessati all'uso del terminale o del computer, apprestando, invece, solo altre forme di salvaguardia della salute degli stessi".

In definitiva, alla luce della vigente normativa e del citato orientamento dell'ARAN, nel 2013 era evidente che l'indennità di videoterminale si poneva in irrimediabile contrasto con i principi relativi alla contrattazione decentrata e al trattamento accessorio dei dipendenti

pubblici. Tale circostanza è stata completamente trascurata dai convenuti.

Non appare pertinente la giurisprudenza di merito, che -secondo i convenuti- avrebbe riconosciuto ai contratti decentrati la possibilità di attribuire ulteriori indennità per attività lavorative svolte in condizioni disagiate o di rischio. La Corte, in primo luogo, osserva che non risulta che tale giurisprudenza assolutamente minoritaria del giudice ordinario abbia trovato conferma nei successivi gradi di giudizio. In secondo luogo, tale indirizzo si pone chiaramente in contrasto con le richiamate disposizioni del d.lgs. 165 del 2001 e del d.lgs. 150 del 2009, che collegano il trattamento accessorio ad obiettivi di *performance* e al rispetto delle clausole e delle regole della contrattazione collettiva nazionale. In terzo luogo, va escluso che l'utilizzo dei videoterminali nel 2013 potesse determinare un rischio specifico per la salute o condizioni disagiate tali da giustificare la corresponsione di una speciale indennità. Tutto ciò era ben noto al Sindaco, che, infatti, nella richiamata nota n. 874238 del 7 dicembre 2012, recante le *"Direttive in materia di utilizzo delle risorse per la contrattazione decentrata Area comparto anni 2012 e 2013"*, ha espressamente disposto di *"rivedere il budget dell'istituto del rischio eliminando l'indennità di videoterminale e l'indennità di rischio corrisposta al personale di P.M. in viabilità, in considerazione del fatto che l'erogazione delle predette indennità oggi non risulta più in linea con il dettato contrattuale"*

Va peraltro chiarito che, diversamente da quanto sostenuto dai convenuti, la nullità di cui all'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. 165

del 2001, evocata dalla Procura, non richiede necessariamente la violazione di specifici "vincoli di bilancio" (vds. comparse dei convenuti Giambrone, Lapiana, Bazzi e Barbera).

In realtà, dal tenore letterale dell'art. 40, comma 3 quinquies, del d.lgs. 165 del 2001 non si evince che la nullità derivi esclusivamente dal mancato rispetto di vincoli di bilancio, intesi come stanziamenti e tetti finanziari. L'art. 40 nel comma 3 quinquies del d.lgs. 165 del 2001, infatti, pone un rapporto di subordinazione tra la contrattazione decentrata e quella nazionale, nel senso che quest'ultima fissa principi, limiti e criteri, che devono essere rispettati in sede di contrattazione integrativa, tant'è che la richiamata disposizione non si riferisce a vincoli di bilancio in senso proprio e non avrebbe potuto farlo, posto che il contratto nazionale non è un documento contabile. Giova ribadire che l'art. 40 nel comma 3 quinquies del d.lgs. 165 del 2001 stabilisce che: *"Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile"*.

Nell'odierna vicenda, in atto di citazione è chiarito che l'indennità di videoterminale è illegittima, in quanto è in palese contrasto con i principi della contrattazione collettiva nazionale, che hanno escluso la possibilità di riconoscere in maniera indistinta e generalizzata le indennità, come quella di videoterminale, che sono connesse al normale svolgimento dell'attività lavorativa.

Non vi era quindi alcuna esigenza per la Procura di evidenziare il contrasto tra la clausola contrattuale sull'indennità in questione e i documenti di programmazione finanziaria del Comune. In altre parole, pur qualora un ente locale possa disporre di adeguati stanziamenti e di sufficienti risorse, è nulla una clausola del contratto decentrato, che comporti l'attribuzione di indennità contrastanti con i principi della contrattazione nazionale, che assume carattere vincolante.

In sintesi, la clausola contrattuale del dicembre del 2013 relativa all'indennità di videoterminale e il successivo pagamento erano affetti da nullità per violazione dei limiti posti dal contratto collettivo nazionale e dalla vigente disciplina (artt. 40 e 40 bis del d.lgs. 165 del 2001; artt. 41, 64 e 65 del d.lgs. 165 del 2001).

5.- Tanto premesso, occorre procedere all'esame della posizione dei singoli convenuti.

Va assolta ...OMISS, che il Pubblico Ministero ha citato in giudizio quale componente della delegazione trattante di parte pubblica.

Dalla nota dell'1 aprile 2019 n. 1/RIS del dirigente del settore delle risorse umane del Comune di Palermo, prodotta dalla Procura, emerge che...OMISS... ha partecipato a tre riunioni: quella del 17 gennaio

2013, quella del 21 marzo 2013 e quella del 21 maggio 2013.

dunque, non ha partecipato alle successive riunioni e soprattutto alla seduta del 15 novembre 2013, nel corso della quale è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo economico sull'utilizzo delle risorse decentrate per l'anno 2013, e neppure alla definitiva firma del contratto. La convenuta, quindi, è estranea ai fatti e non ha tenuto una condotta che si è inserita nella sequenza causale, che ha portato al danno.OMISSIS va pertanto assolta da ogni addebito.

6.- Deve essere invece affermata la responsabilità dei convenuti

Il Sindaco ha emesso la richiamata nota prot. n. 874238 del 7 dicembre 2012, recante "*Direttive in materia di utilizzo delle risorse per la contrattazione decentrata area comparto anni 2012 e 2013*", nella quale -come già esposto- viene palesata la consapevolezza circa l'incompatibilità tra l'indennità di videoterminale e il vigente sistema contrattuale. Il Sindaco e gli altri assessori hanno poi approvato la deliberazione n. 259 del 17 dicembre 2013, avente ad oggetto l'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'accordo economico sull'utilizzo delle risorse decentrate del 2013, legittimando così i pagamenti avvenuti nel 2014. Tali atti del Sindaco e della Giunta si sono chiaramente inseriti in maniera determinante nella sequenza causale, che ha condotto al pagamento dell'indennità in questione.

Non può essere accolta l'eccezione relativa all'esimente politica, invocata dai convenuti ...OMISSIS...

Il Collegio osserva che l'assunzione della carica di Sindaco e di quella di assessore comunale impone, anche per soggetti privi di adeguata cultura giuridica o tecnica e perfino in piccoli Comuni ove l'attività politica non è svolta professionalmente, la doverosa conoscenza del minimale quadro normativo di riferimento che regola le materie oggetto di deliberazione, come nel caso di specie. Non è quindi giustificabile un totale e acritico affidamento ai tecnici, risultando altrimenti deresponsabilizzata con tale "delega" ogni scelta operata dall'organo comunale. Va comunque escluso che i convenuti siano soggetti del tutto privi di cultura giuridica e amministrativa.

Nel caso in esame la nota del Sindaco, prot n. 874238 del 7 dicembre 2012, relativa al riconoscimento dell'indennità da videoterminale sino al dicembre 2013, rappresenta un'evidente e consapevole scelta gestionale (e non già politica) posta in essere dall'organo politico e, come tale, lo coinvolge nella responsabilità per il danno successivamente arrecato alle casse comunali. Invero, il Sindaco - come già riportato - ha disposto che la delegazione di parte pubblica si sarebbe dovuta attenere alla seguente direttiva: *"rivedere il budget dell'istituto del rischio eliminando l'indennità di videoterminale e l'indennità di rischio corrisposta al personale di P.M. in viabilità, in considerazione del fatto che l'erogazione delle predette indennità oggi non risulta più in linea con il dettato contrattuale"*. Con tale direttiva, quindi, il Sindaco ha di fatto vincolato la delegazione trattante all'inserimento sia pure provvisorio della clausola sull'indennità di videoterminale, che egli stesso sapeva illegittima.

La Giunta comunale, a sua volta, non poteva non conoscere il contenuto della nota del Sindaco, atto di indirizzo vincolante, che è stato ripreso nel contratto decentrato.

In considerazione della natura e della peculiarità del contratto decentrato, i componenti della Giunta avrebbero dovuto prestare massima attenzione in relazione all'articolazione del contratto e alle direttive impartite dal Sindaco per la negoziazione. La Giunta, quindi, autorizzando la sottoscrizione, ha integralmente fatto propri i contenuti del contratto decentrato, inclusa la clausola sull'indennità di videoterminale e ha giustificato i pagamenti nel 2014.

In sintesi, non può essere ravvisata l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter, della legge n. 20 del 1994 in favore del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale. La *ratio* della disposizione, infatti, risiede nella tutela della buona fede degli organi di governo in sede di adozione di atti deliberativi che necessitano di un'istruttoria tecnico-amministrativa particolarmente complessa e rappresenta la proiezione del principio (introdotto nell'ordinamento dal d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 - odierno art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) di netta separazione e divieto di interferenza tra funzioni di indirizzo politico spettanti agli amministratori pubblici e attività gestorie di competenza dirigenziale.

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

5 luglio 2013 n. 476).

Non è quindi meritevole di accoglimento l'assunto dei convenuti

O circa l'esimente politica

e circa l'attribuzione *in toto* ad altri soggetti la responsabilità dei fatti

accaduti, in nome di un'asserita buona fede. Al riguardo, basti

considerare la nota del Sindaco n. 874238 del 7 dicembre 2012 e la

deliberazione di Giunta n. 259 del 17 dicembre 2013, che -nonostante

la contrarietà al sistema contrattuale vigente- hanno consentito il

riconoscimento dell'indennità da videoterminale; ciò denota la

partecipazione consensuale dei summenzionati convenuti con

assunzione della relativa responsabilità.

7.- In merito alla posizione dei convenuti ...OMISSIS...

componenti del collegio dei revisori, che ha espresso il parere

favorevole sull'ipotesi di contratto decentrato, va respinta

preliminarmente l'eccezione formulata dal procuratore di

, che ha sostenuto che l'ARAN sarebbe un organismo sindacale.

In realtà, l'ARAN - Agenzia per la rappresentanza Negoziante delle

Pubbliche Amministrazioni, istituita già dal D. Lgs. 29 del 1993 e

riconfermata nelle sue funzioni dal d.lgs. 165 del 2001 e dal d.lgs. 150

del 2009, è l'Agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e

di autonomia organizzativa, gestionale e contabile, che rappresenta le

pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di

lavoro. L'Agenzia svolge ogni attività relativa alla negoziazione e

definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del

pubblico impiego, ivi compresa l'interpretazione delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche.

Nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, l'Aran si attiene agli atti di indirizzo dei Comitati di settore, ferma restando l'autonomia dettata dall'esigenza di garantire una corretta e funzionale dinamica negoziale.

L'Agenzia - oltre a curare le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva

- assiste le pubbliche amministrazioni per l'uniforme applicazione dei contratti collettivi di lavoro e, su richiesta dei Comitati di settore, può costituire delegazioni temporanee a livello regionale o interregionale per soddisfare specifiche esigenze delle amministrazioni interessate.

Va quindi respinta l'eccezione del procuratoreOMISSIS...secondo la quale l'ARAN è un organismo sindacale.

Per quanto attiene specificamente alle competenze dell'organo di revisione, non può accogliersi l'argomento difensivo, secondo cui i convenuti, quali revisori del Comune, avrebbero dovuto semplicemente valutare la compatibilità finanziaria del contratto decentrato con le risorse finanziarie disponibili e con il bilancio comunale.

La Corte osserva che l'art. 40 bis del d.lgs. 156 del 2001 prevede che:

"1. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei

trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo”.

Invero, con l'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009, che ha riformulato integralmente l'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, la funzione di controllo del collegio dei revisori è stata ampliata, comprendendo sia la compatibilità dei costi complessivi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (incentrata sulla costituzione del fondo in aderenza al CCNL di comparto ed alle eventuali norme di finanza pubblica, come l'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010), che la verifica delle “*disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori*”; ciò in esecuzione di uno degli obiettivi posti dal d.lgs. n. 150 del 2009, costituito dall'incremento della finalizzazione del salario accessorio alla produttività -individuale e collettiva- e al merito.

I richiamati testi normativi non qualificano precisamente la natura del potere di controllo attribuito al collegio dei revisori, né le conseguenze discendenti da un eventuale esito negativo (se non l'obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva, imposto dal comma 1 dell'art. 40-bis, in caso di destinazione complessiva di risorse in eccesso). In particolare, non viene precisato se il parere dell'organo di controllo sia preclusivo dell'efficacia del contratto.

Si deve nondimeno ritenere che trovino applicazione i principi generali in materia di poteri attribuiti al collegio dei revisori dei conti negli enti locali. L'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, per esempio, dopo aver elencato gli atti sottoposti all'obbligatorio parere preventivo dell'organo di revisione, specifica che l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti ovvero a motivare adeguatamente la mancata adozione. Tale previsione appare in linea anche con i principi in materia di controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1999, recante la disciplina generale in materia di controlli interni presso le pubbliche amministrazioni, precisa, infatti, che il controllo di regolarità amministrativa e contabile (all'interno del quale si annovera, in virtù del medesimo art. 2, quello dell'organo di revisione) non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva (se non nei casi espressamente previsti dalla legge) e *“fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile”*.

I predetti principi sono stati ripresi dal d.lgs. n. 123 del 2011, che, all'art. 20, nell'elencare i compiti dei collegi di revisione presso le pubbliche amministrazioni, richiama pressoché testualmente, alla lettera h), per la contrattazione integrativa, quanto già disposto dall'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

Si tratta allora di un'attività obbligatoria, che l'organo di revisione deve svolgere in maniera accurata, professionale e attenta. E' infatti evidente che l'organo di revisione, pur non potendo paralizzare il

procedimento di contrattazione decentrata, deve esprimere un parere chiaro e completo, che sia consequenziale a una puntuale e professionale disamina del contratto integrativo sotto il profilo finanziario e giuridico. Va da sé, infatti, che un parere negativo dell'organo di revisione su tutto o su parte del testo dell'ipotesi di contratto dovrebbe dissuadere l'Amministrazione e indurla a non concludere il procedimento di contrattazione. Pertanto, l'inadeguata formulazione del parere e l'omissione di rilievi rendono i componenti dell'organo di revisione partecipi della sequenza contrattuale e del danno che ne è scaturito.

Va dunque sottolineato che, diversamente da quanto sostenuto dai convenuti, il controllo demandato dall'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001 all'organo di revisione non è meramente contabile, posto che la citata disposizione impone la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa non solo con i vincoli di bilancio della singola amministrazione ma anche con quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare attenzione per le disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. Si configura pertanto un tipo di controllo che investe profili giuridici e finanziari.

Lo stesso Manuale ARAN *“La procedura della contrattazione decentrata integrativa”* del marzo del 2013, che i revisori non potevano non conoscere, ha chiarito che: *“Tale controllo [cioè quello dell'organo di revisione] è finalizzato non solo alla verifica della compatibilità degli oneri delle clausole del contratto di secondo livello*

con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente, ma anche del rispetto delle disposizioni inderogabili di norme di legge che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

Dalla formulazione testuale dell'art. 40 bis, comma 1, del D. Lgs n. 165/2001 (Controlli in materia di contrattazione integrativa),⁸ sembra doversi ricavare che questa forma di controllo attiene al rispetto da parte del contratto integrativo di tutti i vincoli comunque derivanti da norme di legge, e non solo di quelli relativi alla misura e le modalità di corresponsione del trattamento economico accessorio.

Infatti, per queste, il legislatore prevede solo un "particolare riferimento", confermando, quindi, indirettamente, a contrariis, l'estensione del controllo anche al rispetto di tutte le altre norme di legge concernenti la contrattazione.

Conseguentemente, si deve ritenere che il controllo dei soggetti a ciò preposti non possa non estendersi anche alla valutazione al merito delle scelte contrattuali.

Conseguentemente, l'organo di controllo dovrebbe evidenziare anche, ad esempio, il mancato rispetto dei nuovi ambiti di competenza della contrattazione collettiva ovvero il mancato rispetto delle disposizioni legislative che impongono di erogare i premi monetari in correlazione con la performance individuale ed organizzativa e di corrispondere i trattamenti accessori che remunerano il disagio con l'effettiva sussistenza delle condizioni lavorative che ne legittimano l'erogazione.

L'organo di controllo fornisce un parere motivato sul testo negoziale".

Il parere dell'organo di revisione, pertanto, avrebbe dovuto riguardare

anche la conformità giuridica tra il contratto, da un lato, e il contratto nazionale e la vigente normativa, dall'altro.

Non può neppure accogliersi l'ulteriore argomento difensivo dei convenuti ...OMISSIS---, che hanno affermato che la mancanza menzione espressa dell'indennità da videoterminale nel contratto sottoposto al loro esame escluderebbe qualunque addebito di colpa grave.

Il Collegio osserva che l'analisi di un contratto collettivo non può prescindere da una valutazione preliminare delle direttive per la contrattazione, che nel caso specifico erano contenute nella nota prot. n. 874238 del 7.12.2012 in cui, con riferimento ai criteri vincolanti per la contrattazione decentrata di comparto per gli anni 2012 e 2013, il Sindaco ha disposto di: *“rivedere il budget dell'istituto del rischio eliminando l'indennità di videoterminale e l'indennità di rischio corrisposta al personale di P.M. in viabilità, in considerazione del fatto che l'erogazione delle predette indennità oggi non risulta più in linea con il dettato contrattuale”*.

Va aggiunto che l'art. 17 del contratto decentrato, relativo all'indennità di rischio, nell'ultimo paragrafo prevede che: *“Le prestazioni svolte dal personale appartenente ai profili di collaboratore professionale amministrativo, collaboratore professionale sistemi informativi ed agente specialista di P.M., individuate dall'art. 5, lett. d), punti f) ed i) del CCDI 2006-2009, vengono considerate prestazioni di lavoro, che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale solo sino alla data del 31 dicembre*

2013”.

Il Collegio dei revisori, dunque, avrebbe dovuto consultare il precedente CCDI e avrebbe potuto accertare che l’art. 17 del contratto decentrato si riferisce all’indennità di videoterminale e mira ad un parziale ultrattività di tale emolumento. L’organo di revisione, quindi, si sarebbe dovuto porre il problema della compatibilità tra tale clausola e i principi e i vincoli della contrattazione collettiva, posto che l’ARAN con l’orientamento 199 del 2011 ha correttamente chiarito -come peraltro compreso dallo stesso Sindaco nella summenzionata nota del dicembre del 2012- che l’indennità di videoterminale non è compatibile con l’attuale disciplina della contrattazione collettiva, poiché l’utilizzo del videoterminale è una normale modalità di lavoro quotidiano.

Vi sarebbe una piena contraddizione con il ruolo di garanzia intestato dalla legge ai revisori, se essi potessero burocraticamente (ma legittimamente) assolverlo –specie laddove, come nel caso di specie, assuma *ex lege* una inequivoca valenza certativa- senza dover verificare la coerenza fra CCDI e CCNL di riferimento, anche sotto il profilo della corrispondenza fra gli importi previsti e le regole giuridiche da applicare.

L’organo di revisione, composto dai onvenuti

ha perciò espletato in maniera negligente l’attività di verifica sul contratto collettivo e ha omesso di rendere un parere completo, che avrebbe dovuto contenere rilievi sull’indennità di videoterminale, in modo tale da stimolare una valutazione critica della Giunta sull’operato della delegazione trattante e sulla legittimità della successiva

sottoscrizione del contratto. Il collegio dei revisori, quindi, si è inserito nella sequenza causale, che ha portato al danno erariale.

8.- In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, in ordine ai fatti per cui è causa, del danno che ne è derivato a carico del Comune di Palermo devono rispondere coloro che hanno avuto una parte attiva nel procedimento di formazione e di sottoscrizione del contratto decentrato relativamente all'indennità da videoterminale, ad eccezione tuttavia della convenuta Vicari, che va prosciolta da ogni addebito, non essendo emerse a suo carico prove di un ruolo attivo nella delegazione trattante.

Tale responsabilità va allora affermata per il Sindaco e per gli altri assessori, giacché ad essi spettano sia la formulazione dell'atto di indirizzo, dal quale la delegazione trattante di parte pubblica non può discostarsi, sia l'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva, che, a sua volta, comporta la conseguente formale condivisione dei contenuti dello schema di contratto collettivo decentrato integrativo. Ai fini dell'esclusione o della riduzione della responsabilità in discorso potrebbe rilevare unicamente il personale contrario avviso del singolo assessore, se fatto constare formalmente in ordine ai contenuti contrattuali, anche quando ciò non abbia avuto in concreto l'effetto di impedire la sottoscrizione di un contratto integrativo difforme da quello nazionale. Nessuno dei componenti della Giunta ha formulato dissenso, sicché ciascuno è paritariamente responsabile per il danno. Analogamente, accanto alla responsabilità del Sindaco e dei componenti della Giunta, la Corte ritiene che sussista anche quella dei

componenti l'organo di revisione che ha avuto un ruolo nella vicenda per cui è causa, rendendo parere favorevole sull'ipotesi di contratto integrativo, quando invece avrebbe dovuto formulare specifico rilievo con evidenza dell'illegittimità dell'indennità di videoterminale.

9.- A questo punto, occorre procedere alla quantificazione del danno erariale. Al riguardo, il Collegio evidenzia che la responsabilità prospettata in citazione si riferisce al danno che è derivato dalla sottoscrizione del contratto collettivo decentrato nel dicembre 2013.

Non sono quindi certamente riconducibili a tale contratto i mandati emessi da maggio 2013 sino ad ottobre 2013, poiché tali pagamenti sono consequenziali al contratto collettivo decentrato per il quadriennio 2006 – 2009.

Va tuttavia precisato che una situazione ben diversa si prospetta per i pagamenti avvenuti nel 2014 per le ragioni che qui si esporranno.

Invero, il d.lgs. n. 150 del 2009 ha introdotto importanti regole applicabili anche agli enti locali per l'erogazione degli emolumenti accessori. Per quanto interessa in questa sede, tale decreto dispone il divieto di distribuzione automatica, o sulla base di automatismi, di incentivi e premi, che devono essere sempre collegati alla *performance*. L'art. 18 del d.lgs. 150 del 2009, infatti, stabilisce: "*1. Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici*

sia di carriera.

2. E' vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto”.

Dal punto di vista generale, il trattamento accessorio viene dunque agganciato a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, mentre l'attribuzione delle progressioni economiche deve avvenire in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti.

Il modificato assetto delle fonti e della disciplina legale ha portato all'inserimento di una specifica disposizione, cioè l'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009, volta ad imporre l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti ai nuovi precetti e principi entro termini ben precisi, che per gli enti locali si identificano nel 31 dicembre 2012.

L'art. 65 del d.lgs. 150 del 2009, infatti, stabilisce che: *“1. Entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché' a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto.*

2. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili...

4. Relativamente al comparto regioni e autonomie locali, i termini di cui

ai commi 1 e 2 sono fissati rispettivamente al 31 dicembre 2011 e al 31 dicembre 2012, fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, comma 4".

Non appare dunque pertinente l'argomento prospettato dai convenuti in merito all'ultrattività del CCDI del quadriennio 2006-2009, così da fornire giustificazione anche ai pagamenti avvenuti nel 2014. Sul tema il Collegio condivide l'orientamento dell'ARAN n. 1217 del 2011 per Regioni e autonomie locali, ove si chiarisce che: *"Non possono, tuttavia, trovare applicazione le clausole del precedente CCDI qualora queste siano difformi dalle regole del nuovo CCNL che nel frattempo sia, eventualmente, intervenuto. Si tratterebbe, infatti, di clausole nulle per contrasto con le disposizioni dei Contratti Collettivi Nazionali, stante il preciso vincolo dell'art.40, comma 3, del D.Lgs.n.165/2001, che richiede un forte vincolo di coerenza tra CCNL e CCDI".*

Ne deriva che, diversamente da quanto sostenuto dai convenuti in tema di ultrattività dei contratti collettivi decentrati, non è possibile riconoscere l'efficacia delle clausole del precedente contratto collettivo decentrato, che sono contrastanti sia con i principi della contrattazione collettiva nazionale sia con i principi posti dal d.lgs. 150 del 2009, che ha fissato il termine del 31 dicembre 2012

L'obbligo di adeguamento, che doveva compiersi entro il 31 dicembre 2012, è duplice: a) rispettare la nuova ripartizione delle competenze fra legge e contratto; b) rivedere le disposizioni che, già secondo la pregressa disciplina, non erano conformi alle norme della legge e del contratto nazionale. Sotto quest'ultimo profilo, doveva giungersi al

superamento delle ipotesi di distribuzione non premiale o automatica del salario accessorio; occorre prevedere la remunerazione delle attività rischiose o disagiate in modo da assicurare comunque la finalizzazione all'efficienza ed alla produttività della prestazione (cfr., in tal senso, anche la Circolare della Funzione Pubblica n. 7 del 2010).

In breve, decorso il termine del 31 dicembre 2012, è cessata l'efficacia le clausole dei contratti collettivi decentrati contrastanti con i principi del medesimo d.lgs. 150 del 2009.

Di conseguenza, il contratto collettivo decentrato del dicembre 2013 non avrebbe dovuto prevedere neppure transitoriamente il riconoscimento dell'indennità di videoterminale e non avrebbe potuto consentire gli esborsi sostenuti dall'amministrazione nel 2014 per un totale di euro 162.985,41. Tale somma, pertanto, costituisce il danno erariale riconducibile alla firma del contratto decentrato, che ha comportato l'ultrattività dell'indennità in questione e ha dato una formale giustificazione ai pagamenti avvenuti nel 2014, chiaramente *contra legem*.

In definitiva, la responsabilità amministrativa dei convenuti ...OMISSIS
.....sussiste
per le indennità corrisposte al personale con mandati di pagamento del 2014, pari a un totale di euro 162.985,41, che costituisce danno erariale.

Il Collegio ritiene che non possa procedersi all'esercizio del potere riduttivo. Invero, la presunzione sottesa alla regola di cui l'art.2126 cod. civ., se può in astratto spiegare qualche effetto per il trattamento

economico fondamentale, di certo non può fare altrettanto per il trattamento accessorio, in coerenza con la natura di questo.

L'accessorio, infatti, resta subordinato, nella spettanza, al verificarsi delle condizioni di meritevolezza, nel quadro di una logica comunque selettiva, perché tendente all'incentivazione di determinati comportamenti professionali.

Nel caso in esame, invece, i convenuti hanno contribuito a vario titolo con colpa grave alla firma del contratto decentrato del dicembre 2013 e all'erogazione nel 2014 degli emolumenti relativi all'indennità di videoterminale, ormai illegittima. Né, tanto meno, è emersa un qualche *utilitas* che sarebbe derivata dall'attribuzione dell'indennità di videoterminale, che si è tradotta in un generalizzato e ingiustificato incremento del trattamento accessorio per la generalità dei dipendenti.

10.- Dopo avere quantificato il danno in euro 162.985,41, bisogna procedere alla sua ripartizione. Il Collegio ritiene che non possa configurarsi una responsabilità solidale, poiché i convenuti non hanno agito con dolo e non hanno conseguito un illecito arricchimento. Sussiste quindi una responsabilità parziaria, nell'ambito della quale va ritenuto che i convenuti abbiano paritariamente contribuito alla causazione del danno, avendo ciascuno di loro agito con colpa grave e violando elementari precetti di diligenza.

Pertanto, l'importo di euro 162.985,41 va diviso per tredici quote, atteso che i convenuti ritenuti responsabili sono stati tredici (nel dettaglio:

La somma di euro 162.985,41 ripartita per tredici quote ammonta ad euro 12.537,30, che è l'importo dovuto da ciascun convenuto responsabile oltre alla rivalutazione e agli interessi.

11.- In conclusione, non potendosi accogliere la domanda attorea, OMISSIS... va assolta da ogni addebito.

Il Collegio, invece, alla luce di quanto sopra esposto, dichiara la responsabilità amministrativa di ...OMISSIS

per il

danno erariale conseguente alla sottoscrizione del contratto collettivo decentrato del dicembre del 2013.

ciascuno per la propria quota e senza vincolo di solidarietà, vanno condannati al pagamento -in favore del Comune di Palermo e a titolo di risarcimento del danno erariale- dell'importo di euro 12.537,30 (dodicimilacinquecentotrentasette/30) cadauno; su tale somma è dovuta la rivalutazione dal 17 marzo del 2014 (data dell'ultimo mandato di pagamento) sino alla data di pubblicazione della presente sentenza; sull'importo così rivalutato sono poi dovuti interessi legali data di pubblicazione della presente

sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

Quanto alle spese di giudizio, il rigetto della domanda nel merito nei confronti della Vicari impone al Collegio di pronunciarsi in ordine alla liquidazione delle spese processuali alla luce dell'art. 31 c.g.c., ai sensi del quale: *"1. Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. 2. Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa"*. Nella fattispecie esame, essendo stata esclusa la sussistenza della condotta imputata in atto di citazione alla convenuta, non può procedersi alla compensazione ma -ai sensi del comma 2 del medesimo art. 31 c.g.c.- le spese devono regolarsi secondo la soccombenza. Pertanto, all'assoluzione della convenutaOMISSI..... consegue la statuizione sul rimborso delle spese legali in suo favore. Tali spese si liquidano in euro 2.500 (duemilacinquecento/00) oltre il 15% per spese generali, I.V.A. e C.P.A., e vanno poste interamente a carico del Comune di Palermo, amministrazione nei cui confronti si è instaurato il rapporto di servizio. Nei confronti convenuti condannatiOMISSIS....

..... invece,

le spese del giudizio seguono la soccombenza e la liquidazione avviene come da dispositivo.

p.q.m.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando:

assolve

...OMISSIS... da ogni addebito;

condanna

....OMISSIS..... ciascuno per la propria quota e senza vincolo di solidarietà, al pagamento -in favore del Comune di Palermo e a titolo di risarcimento del danno erariale- dell'importo di euro 12.537,30 (dodicimilacinquecentotrentasette/30) cadauno, oltre alla rivalutazione nei sensi esposti in parte motiva e agli interessi legali sulla somma rivalutata, da calcolarsi sino all'effettivo soddisfo;

-liquida -a favore della convenutaOMISSIS... le spese legali nella misura di euro 2.500 (duemilacinquecento/00), oltre il 15% per spese generali, I.V.A. e C.P.A., ponendole tutte a carico del Comune di Palermo;

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020.

Il Magistrato estensore

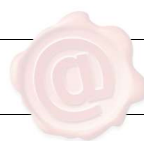
Il Presidente

Francesco Antonino Cancilla

Guido Carlino



FRANCESCO
ANTONINO
CANCILLA
CORTE DEI CONTI
07.04.2020
10:28:33 UTC



CARLINO
GUIDO
CORTE DEI
CONTI
07.04.2020
17:00:26
CEST

Depositato in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 16 aprile 2020

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Rita Casamichele



RITA CASAMICHELE
CORTE DEI
CONTI/80218670588
16.04.2020 09:36:30 UTC