



**CORTE DEI CONTI,
SEZ. GIUR. REGIONE TOSCANA –**

13 maggio 2011 n. 175

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità, iscritto al n.57993/R del Registro di segreteria e promosso dalla Procura regionale nei confronti dei Sigg.ri:

A) [REDACTED] in qualità di Presidente della Comunità Montana "Colline Metallifere" dal 16 dicembre 1999 al 18 aprile 2005;

B) [REDACTED], in qualità di Presidente dal 21 aprile 2005 al 14 luglio 2006;

C) [REDACTED], in qualità di Presidente dal 26 luglio 2006;

parti tutte meglio rappresentate ed elettivamente domiciliate come in atti;

Visto l'atto di citazione del Vice Procuratore Generale presso questa Corte datato 10 settembre 2009;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 gennaio 2011, il relatore consigliere Carlo GRECO, l'Avv. [REDACTED] per i convenuti [REDACTED] nonché il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale Acheropita MONDERA ORANGES;

Visto l'art. 132 c.p.c. (così come modificato dall'art.45, comma 17°, legge n.69/09) da ritenersi applicabile anche al processo contabile per effetto del rinvio di cui all'art.26 del R.D. 1038/33 (cfr. sentenze di questa Sezione nn. 151/10 - 204/10 - 259/10 – 262/10 – 481/10);

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

MOTIVI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Nel merito della fattispecie il Pubblico Ministero contabile ha convenuto in giudizio i convenuti, nella loro qualità di Presidenti pro-tempore della Comunità Montana [REDACTED] con sede in [REDACTED], per sentirli condannare al pagamento in favore della suddetta Amministrazione della somma complessiva di € 181.324,52 (centottantunomilatrecentoventiquattro /52) o di quella "diversa somma che risulterà in corso di causa, aumentata degli interessi legali a decorrere dall'effettivo depauperamento del patrimonio della Amministrazione e fino all'effettivo soddisfacimento delle ragioni del creditore e per la causale di cui in narrativa e con le spese di giudizio".

Al riguardo risulta dagli atti che negli anni 2003–2008, i convenuti hanno conferito e/o reiterato un incarico dirigenziale al Rag. [REDACTED], quale responsabile del Settore Gestione Associata Risorse Umane.

Più precisamente l'incarico in questione è stato conferito:

- con decreto n. 36 del 3 dicembre 2003 del Presidente [REDACTED] (dal 3 dicembre 2003 e fino alla scadenza del mandato presidenziale, 18 aprile 2005);
- con decreto n. 2 del 26 gennaio 2006 del Presidente [REDACTED] (dal 21 maggio 2005 al 30 maggio 2006);
- con decreto n. 25 del 14 dicembre 2006 del Presidente [REDACTED] (dal 14 dicembre 2006 al 31 dicembre 2007) e con decreto n. 19 del 28 dicembre 2007 sempre dello stesso Presidente [REDACTED] (dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008).

Ciò premesso alcuni Consiglieri Comunali del Comune di [REDACTED], con nota prot. n. 10151 del 23 luglio 2008 e successivamente con nota prot. n. 12515 del 15 settembre 2008, indirizzata al Sindaco del Comune di [REDACTED] ed al Presidente della [REDACTED], hanno evidenziato la illegittimità del conferimento dell'incarico dirigenziale di cui trattasi, chiedendone la revoca, nonché il recupero delle somme indebitamente corrisposte.

Per inciso in data 11 ottobre 2008, prima della prevista scadenza dell'incarico dirigenziale, l'interessato ha rassegnato le proprie dimissioni (nota prot. n.5675 del 13 ottobre 2008 del Presidente).

Considerato però che i Responsabili della Comunità Montana non hanno inteso revocare l'incarico né recuperare le somme corrisposte al Rag. █████ in virtù del prospettato illegittimo conferimento, i suddetti Consiglieri Comunali, con nota del 13 dicembre 2008, hanno presentato denuncia di danno erariale alla Procura regionale della Corte dei conti.

In esito a quanto sopra la Procura contabile, attivatasi al riguardo, ha ipotizzato l'illegittimità della procedura adottata e la dannosità della spesa relativa al suddetto incarico, in quanto il Rag. █████ è sprovvisto di diploma di laurea, titolo di studio richiesto, secondo la tesi accusatoria, per il conferimento di incarichi dirigenziali.

La responsabilità del predetto danno erariale sarebbe attribuibile ai Presidenti che hanno adottato i quattro richiamati decreti d'illegittimo conferimento di posizione dirigenziale.

Attivata la procedura dell'invito a dedurre █████ hanno presentato, nei termini, una memoria scritta congiunta, contestando ogni addebito ma non hanno chiesto di avvalersi della facoltà di essere sentiti personalmente.

Valutate non esaustive le controdeduzioni difensive, veniva incardinato il presente giudizio nel quale tutti i convenuti si costituivano tramite patrocinio legale degli █████.

In particolare le tesi difensive, dopo aver ricostruito lo sviluppo legislativo che ha portato alla istituzione del Settore G.A.R.U. (Gestione associata risorse umane), mirano a giustificare l'utilizzazione del Rag. █████ come unico soggetto disponibile a ricoprire la carica in virtù del possesso di adeguate capacità ed esperienze professionali.

Sempre in via difensiva è stata ipotizzata l'assenza di colpa azionabile per la reiterazione, ad opera di Presidenti succedutisi nel tempo, di scelte amministrative già consolidate.

Come ultima annotazione viene richiesta l'applicazione del c.d. principio della compensatio lucri cum damno o, quantomeno, della valorizzazione dell'utilitas comunque conseguita tenendo conto della prestazione resa dal Rag. █████ il cui valore economico non può essere ignorato ed anzi comporterebbe una non indifferente riduzione dell'addebito tra gli importi richiesti dalla Procura (pari all'intera retribuzione di livello dirigenziale percepita dal Rag. █████) e quelli spettanti al medesimo almeno come posizione organizzativa (P.O.), sia pure al 50%, visto l'incarico part-time svolto di 18 ore settimanali.

Alla discussione orale, tutte le parti rappresentate, il Pubblico Ministero ha ribadito la responsabilità dei convenuti sotto il profilo dell'illiceità del conferimento dell'incarico, attivato in violazione delle norme di legge che hanno regolato (nel tempo) l'istituto.

Di tenore opposto il legale patrocinante, dopo aver fornito la propria versione dei fatti, ha confermato il contenuto della memoria di costituzione richiamando altresì il portato della giurisprudenza contabile che si è formata sul punto.

Come ultima annotazione le parti convenute hanno insistito sulla riduzione dell'addebito per il valore della attività svolta dal Rag. [REDACTED].

Introitata la causa per la decisione, il Collegio procede all'esame dei singoli elementi integranti la responsabilità amministrativo-contabile.

In primo luogo è incontestabile il rapporto di servizio tra i Signori [REDACTED] e l'Amministrazione danneggiata ed altrettanto pacifico è il nesso causale tra l'azione, (conferimento di un incarico dirigenziale) e l'evento (esborso di denaro pubblico).

Resta da dimostrare la dannosità delle somme versate dalla Comunità Montana al Rag. [REDACTED] in conseguenza di un incarico affidato, secondo la tesi di parte attrice, senza i presupposti di legge e, quindi, illegittimo ed inutile nonché la grave colpevolezza degli interessati.

A riguardo si osserva, come riportato espressamente nell'atto di citazione (cfr. pagg. 4-5) che "in materia di dirigenza gli Enti Locali sono tenuti, ai sensi dell'articolo 111 del decreto legislativo n.267 del 2000, ad adeguare la propria normativa statutaria e regolamentare ai principi del Capo III del T.U.E.L. ed al Capo II del decreto legislativo n. 29 del 1993 (attualmente contenuti nel Titolo II, Capo II, del d.lgs. n.165 del 2001).

Alla luce della suddetta normativa, se l'Amministrazione Locale intende provvedere al conferimento di un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 deve in ogni caso tenere presente i requisiti richiesti dalla legge in relazione alla qualifica da ricoprire.

Questi requisiti si rinvergono nelle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 165 del 2001 che, all'art. 28, stabilisce in generale il titolo della laurea per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

Considerato che nel caso di specie è stato conferito un incarico dirigenziale ad un

soggetto non in possesso del titolo di studio previsto dalla richiamata normativa in materia, la relativa spesa oltre ad essere illegittima è da considerarsi dannosa per l'Ente".

Tale ricostruzione del quadro legislativo è stata contestata dalla parti convenute che richiamandosi al combinato disposto della previsione di cui all'art.39/5° comma dello Statuto e dell'art. 9 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi della Comunità Montana approvato in data 25 settembre 2003 per cui l'attribuzione di un incarico dirigenziale era subordinata al possesso di adeguate capacità ed esperienze professionali, coerentemente con la previsione dell'art.19 del D.Lgs. 165/01.

In effetti, nel testo vigente alla data dei conferimenti, il 6° comma del suddetto art.19 prevedeva alternativamente o il possesso della laurea o di specifiche esperienze lavorative.

Per inciso, solo con le modifiche introdotte al citato art. 19 dall'art. 40 del D.Lgs. n.140/09 i due requisiti della preparazione culturale ed esperienza professionale devono coesistere non essendo più previsti in via alternativa.

Tutto ciò premesso la necessità o meno del possesso di un titolo di studio qualificato è stata però variamente valutata dalla giurisprudenza contabile.

Come risulta dalla citazione e dalle difese, ci sono stati precedenti di vario tenore che o non hanno trovato conferma (Sez. Toscana n. 628/07) in appello per inammissibilità dello stesso (Sez. I n. 503/10) oppure (Sez. Toscana n. 542/06 – Sez. Lombardia n. 169/08) sono stati oggetto di "condono contabile", senza permettere cioè alle SE.ni di Appello di entrare nel merito della vicenda (Sez. I n.338/09 – Sez. III n.165/11).

Altro aspetto difformemente valutato dalle parti è l'inesistenza di soggetti di ruolo idonei allo svolgimento della neo-funzione.

Secondo le difese l'unico dirigente in ruolo presente nella Comunità Montana era il Segretario Generale che, per i numerosi compiti ad esso affidati, era oggettivamente indisponibile per l'ulteriore incarico.

Secondo invece la ricostruzione della Procura contabile (pagg.7-8 atto di citazione) "nell'organigramma dei Comuni facenti parte della Comunità Montana, si precisa che, nel periodo 2003/2008, presso i suddetti Enti Locali, risultano in servizio vari funzionari muniti di laurea, per esempio: Comune di ██████████, dott.ssa ██████████

██████████ Funzionario Amministrativo – Contabile, Cat. D, percorso giuridico D3/D6, laureata in Scienze Economiche; Comune di ██████████, dott.ssa ██████████, Funzionario Amministrativo, Cat. D, percorso giuridico D3/D6, laureata in Scienze Politiche e dott. ██████████, Funzionario Amministrativo, Cat. D, percorso giuridico D3/D6, laureato in Scienze Economiche e Bancarie.

Inoltre, all'interno della stessa Comunità Montana dal 2003 presta servizio, oltre alla dott.ssa ██████████, Istruttore Direttivo Amministrativo, Cat. D, percorso giuridico D1/D6, laureata in Economia e Commercio, il dott. ██████████, Dirigente, Segretario Generale, laureato in Sociologia".

A prescindere dalla definizione dei requisiti di legge per il conferimento dell'incarico sotto il profilo del titolo di studio e della inesistenza di figure di ruolo, i convenuti hanno ribadito che, anche in presenza di un incarico illegittimo, non necessariamente si ravviserebbe un danno erariale, in quanto bisognerebbe, comunque, tenere conto dell'utilità che l'Ente ha conseguito dalla attività svolta, seppur illegittimamente affidata.

Al riguardo, la Procura ha sottolineato che in effetti l'articolo 1 bis della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 prevede che debba tenersi conto dei vantaggi, comunque, conseguiti dalla Pubblica Amministrazione ma "l'utilitas" non si presume bensì deve essere dimostrata dai soggetti che vi hanno interesse.

In questo caso gli interessati mentre in sede d'invito si erano limitati ad asserire, apoditticamente, che la Comunità Montana ha tratto beneficio dall'incarico conferito, all'atto della costituzione in giudizio è pervenuta, in allegato alle memorie di rito del 18 febbraio 2010, specifica documentazione inerente l'attività amministrativa svolta dal Rag. ██████████ che, in un certo senso, integra la precedente relazione datata 3 agosto 2009 trasmessa dal Segretario Generale che, giustamente la Procura aveva contestato proprio per la carenza di prova documentale delle affermazioni ivi contenute e che, per inciso erano riassumibili nel mero corretto funzionamento del G.A.R.U.

Per quanto attiene poi alla dimostrazione dell'elemento psicologico della colpa grave o del dolo da parte dei soggetti responsabili del danno erariale, gli interessati (in sede di controdeduzioni all'invito) hanno affermato di aver adottato i decreti di conferimento in contestazione nella ritenuta e fondata convinzione che il Rag. ██████████ avesse il pieno possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle funzioni a lui affidate.

In sede di costituzione in giudizio i convenuti (pagg. 13-14 della memoria) non

hanno chiarito su quali basi avevano formulato il convincimento che il Sig. ■ avesse i requisiti per svolgere un incarico dirigenziale ma hanno solo sottolineato come la reiterazione dell'incarico abbia finito per instaurare un fumus di legittimità di tutta la vicenda.

Circostanza che, per inciso, è contraddetta dalle denunce formalizzate dai Consiglieri di minoranza (di cui sopra) con le quali i Presidenti erano stati invitati a non procedere al rinnovo dell'incarico proprio la sua ipotizzata illegittimità.

Al riguardo, la Procura ha evidenziato come, a prescindere dal possesso del titolo di studio qualificato, dal curriculum del Sig. V. (prodotto dalla Comunità Montana ■ in data 5 giugno 2009 – cfr. All.3/3 della nota di deposito n.1 del 10 settembre 2009) non emergono particolari doti professionali e culturali dell'interessato, tali da indurre ad un conferimento dirigenziale diretto.

Alla luce delle suesposte considerazioni (pag. 11 atto di citazione) "la scelta di conferire un incarico dirigenziale ad un soggetto non in possesso dei requisiti di legge, appare tutt'altro che fondata, bensì superficiale e negligente, tale da ritenere gravemente colposo il comportamento di chi conferisce un incarico, a spese di un Ente pubblico, senza una preventiva, doverosa, attenta e scrupolosa verifica dell'esistenza, in capo al soggetto prescelto delle condizioni richieste per quel determinato incarico".

In effetti, l'ultima affermazione della Procura trova fondamento nella attenta lettura dell'art. 19 del D.Lgs. 165/01 (vigente all'epoca).

Il sesto comma, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera g) della legge 145/02, alternativamente alla elevata formazione e specializzazione culturale (cioè titolo di studio, per tabulas nella fattispecie carente) prevede che i soggetti potenzialmente destinatari di incarico dirigenziale siano "di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali..." oppure provengano "da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato".

In altri e conclusivi termini devono avere già svolto funzioni dirigenziali per un dato arco temporale sì da "sopperire" alla carenza del possesso del formale titolo di studio.

Nel caso concreto il curriculum professionale sopra indicato attesta solo la cronologia del servizio prestato dal Rag. ██████ come mero Applicato – ex 5° livello (dal 1975 al 1985) presso il Comune di ██████ (GR) poi come Funzionario Capo Ufficio Segreteria AA.GG. ex 8^ qualifica professionale (dal 1985 al 1998) ed infine come Responsabile del Settore Segreteria AA.GG. cat. D. (dal 1998 al 2003).

L'assenza di altri elementi qualificanti (ad esclusione di una "Segreteria organizzativa" della Scuola di aggiornamento del personale dal 1996) induce il Collegio ad escludere nel Rag. ██████ il possesso di quella particolare professionalità che avrebbe legittimato non solo lo svolgimento di funzioni dirigenziali ma anche la retribuzione delle stesse.

Come ultima considerazione il Collegio disattende anche l'eccE.ne difensiva per cui l'incarico sarebbe stato comunque ammissibile ex art. 28/5° comma lett. d) del D.Lgs. n. 165/01 (cfr. pag.12 memoria difensiva).

Si tratta del richiamo generale che regola l'accesso alla Dirigenza per cui l'anzianità posseduta dal Rag. ██████ (18 anni) legittimerebbe l'ammissione del medesimo alla quota riservataria del 30% dei posti disponibili per il reclutamento ex art. 28 cit.

In realtà la norma in questione non ipotizza l'ammissione diretta alla qualifica dirigenziale bensì l'ammissione al concorso per esami (ex 2° comma art. 28 cit.), equiparando una prestazione lavorativa apicale di durata al possesso del titolo di studio.

Ciò premesso l'interessato avrebbe dovuto pur sempre superare le prove di esame in concorso con altri aspiranti, situazione ben diversa dall'essere immediatamente incardinato in una posizione dirigenziale.

Per tutto quanto sopra, pur sussistendo tutti gli elementi per addivenire ad un addebito di responsabilità, il Collegio non ritiene fondata in toto la richiesta risarcitoria.

In effetti, le considerazioni svolte dalla difesa in ordine ai costi che comunque la Comunità Montana avrebbe sostenuto per lo svolgimento delle funzioni amministrative di responsabile del G.A.R.U. paiono fondate.

La ricostruzione dei costi operata dalla Procura (cfr. all. 11 alla nota di dep. n.1) indica il riepilogo delle somme erogate al Rag. ██████ a loro volta proporzionalmente imputate ai convenuti che hanno ricoperto nel tempo la carica di Presidente della Comunità Montana, devono quantomeno tener conto dei valori economici della

Posizione Organizzativa che l'interessato ha comunque esercitato a favore della Comunità Montana.

Tale minore importo, riassunto nelle memorie difensive (pag. 18) costituisce la giusta retribuzione del dipendente cui è stata affidata la responsabilità del Servizio G.A.R.U., la cui prestazione lavorativa non è stata contestata dall'Amministrazione.

In sintesi, l'importo da risarcire per le erogazioni stipendiali quantificate in atti in €. 181.324,52 (centottantunomilatrecentoventiquattro /52) può ridursi ad €. 55.108,15 (cinquantacinquemilacentotto/15), pari alla differenza tra la P.O. comunque spettante e le indennità di incarico dirigenziale percepite (riduzione percentuale del 69,69%).

Tale importo determina la pari riduzione percentuale delle quote di responsabilità di cui è condanna nei seguenti termini:

1) ████████ - (€. 40. 744,83 meno 69,69%) = €.12.383,17
(dodicimilatrecentottantatre/17);

2) ████████ - (€. 43.021,70 meno 69,69%) = €.13.075,16
(tredicimilasettantacinque/16);

3) ████████ - (€. 97.557,98 meno 69,69%) = €. 29.649,82
(ventinovemilaseicentoquarantanove/82).

Sulle somme, per le quali é pronunciata condanna, si procede al riconoscimento della rivalutazione monetaria, in quanto richiesta nell'atto di citazione non tanto nelle "conclusioni" quanto nel corpo dell'atto (cfr. pag.15).

La rivalutazione monetaria va calcolata secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), a decorrere dalla data di verifica dell'evento dannoso che, nella fattispecie, considerato l'illecito addebito alla convenuta come un unicum, va individuato nella data del 1° gennaio 2009, primo giorno del mese successivo a quello in cui si è esaurita la serie di comportamenti dannosi fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza sono invece dovuti gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione giurisdizionale della Regione Toscana della Corte dei conti, definitivamente pronunciando, in parziale conformità delle conclusioni del pubblico ministero, condanna i convenuti al pagamento del complessivo importo di €. 55.108,15 (cinquantacinquemilacentotto/15),