

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	413	2015	RESPONSABILITA'	01/07/2015

Sent. n.413/2015/A

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai Sigg.ri Magistrati
dott.ssa Piera Maggi
dott. Mauro Orefice
dott.ssa Rita Loreto
dott.ssa Emma Rosati
dott. Piergiorgio Della Ventura
ha pronunciato la seguente

Presidente rel.
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere

SENTENZA

nel giudizio sull' appello iscritto al n. 48398 del registro di Segreteria, proposto dalla sig.ra Guia Amato, rappresentata e difesa dall'avvocato Gaetano Viciconte, avverso la sentenza n. 138/2014 del 21 maggio 2014 - 5 agosto 2014 resa dalla Sezione Giurisdizionale, per la Regione Toscana;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 18 giugno 2015, il relatore Presidente dott.ssa Piera Maggi, e il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Carmela de Gennaro;

FATTO:

Avverso la sentenza n. 138/2014 del 21 maggio 2014 - 5 agosto 2014 resa dalla Sezione Giurisdizionale, per la Regione Toscana è stato proposto appello dalla sig.ra Guia Amato, rappresentata e difesa dall'avvocato Gaetano Viciconte.

Questi i fatti di causa.

Con atto di citazione del 17 ottobre 2013 il PR. della Toscana affermava la sussistenza della responsabilità amministrativa della sig.ra Amato per un presunto danno erariale causato al Comune di Massarosa pari a € 6.200,00 derivante da inutile conferimento di un incarico professionale di assistenza legale avente ad oggetto la redazione di controdeduzioni concernenti la ricostruzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale.

La vicenda di cui è causa derivava da una nota del 24 gennaio 2011 n. 000522 con cui l'I.G.F., nell'ambito di una più ampia verifica amministrativo contabile presso il Comune di Massarosa (Lu), denunciava una ipotesi di danno erariale conseguente ad un illecito conferimento nel 2009 di un incarico professionale a soggetto esterno al Comune.

In specie, con provvedimento di conferimento (determinazione dirigenziale n. 54 del 17 settembre 2009) veniva attribuito un "incarico di assistenza legale per le repliche difensive relative ai rilievi dell'Ispettorato del Ministero Economia e Finanze, con assistenza nella formulazione dei punti di maggiore complessità della relazione di riscontro elaborata autonomamente dall'ente".

L'I.G.F. osservava che il contributo professionale apportato dall'incarico esterno non era stato di particolare rilevanza, considerato che le dette controdeduzioni comunali o si erano limitate a riconoscere la fondatezza dei rilievi formulati dall'Ispettore ovvero, nel caso di divergenze, si erano proposte ricostruzioni e soluzioni palesemente non in linea con la normativa in materia.

Deduceva la Procura che non erano, nella specie, sussistenti i presupposti previsti dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e successive modifiche, ed era mancato il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; viepiù sul piano contenutistico le controdeduzioni si erano rivelate prive dell'alta qualificazione della prestazione, ovvero dell'alto contenuto di professionalità previsto dall'art. 110, comma 6, del D.lgs. del 2000 e successive modifiche, requisiti necessari per il conferimento di incarichi.

Ne derivava che l'importo di € 6.200,00 corrisposto dal Comune di Massarosa per il suddetto incarico aveva costituito, secondo parte attrice, una spesa non dovuta e, come tale, un danno erariale del quale doveva essere chiamata a rispondere l'odierna appellante, che aveva adottato la determinazione dirigenziale n. 54 del 17 settembre 2009, dott.ssa Guia Amato, dirigente pro tempore del Settore Affari Legali del Comune di Massarosa.

Successivamente all'invito a dedurre, a fronte del quale la odierna appellante non aveva svolto alcuna attività difensiva, la parte attorea emetteva l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio.

Il P.R. richiamava la normativa di specie (art. 42 l. n. 311 del 2004 art. 3, comma 55 e 56 della l. n. 244 del 2007 ed il Regolamento del Comune di Massarosa sull'ordinamento degli Uffici e Servizi(artt. 71-80).

La motivazione della determinazione dirigenziale n. 54 del 17 settembre 2009 non aveva rispettato nessuno dei requisiti previsti dal Regolamento suddetto, in specie gli artt. 74 e 75.

Dopo aver ribadito il rapporto di servizio, la Procura contabile riteneva sussistente la colpevole violazione degli obblighi di servizio, in quanto, ai sensi degli artt. 74 e 75 del suddetto Regolamento: a) non risultava essere stato compiuto il preliminare accertamento - tramite reale cognizione - dell'impossibilità oggettiva di utilizzo delle risorse umane disponibili all'interno dell'ente; b) la prestazione non si rilevava di alta e comprovata professionalità; c) mancava del tutto la prescritta attivazione della procedura pubblica comparativa e di selezione secondo i criteri e le modalità prefissate.

Pertanto la condotta della dott.ssa Amato si poneva in violazione dell'art. 42 della l. n. 311 del 2004, degli artt. 74 e 75 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Servizi del Comune di Massarosa e dell'art. 3, comma 56, della l. n. 244 del 2007.

D'altro canto il consolidato orientamento normativo di svariati anni in tema di restrizioni nel conferimento di incarichi permetteva di affermare, nella specie a carico della dott.ssa Amato, la esigibilità della condotta conforme agli obblighi di servizio, e la difformità dai menzionati canoni normativi primari e secondari rivelava un evidente scostamento dai paradigmi legali costituenti legittimo esercizio del potere discrezionale.

Ne derivava, secondo il P.R., un danno per il Comune di Massarosa pari a € 6.200,00. causato dalla dott.ssa Guia Amato, a titolo di Dirigente pro tempore del settore Affari Legali del Comune di Massarosa, oltre rivalutazioni, interessi e spese di giudizio.

In data 30 aprile 2014 si costituiva in giudizio la parte convenuta la quale osservava che:

- la natura giuridica dell'incarico conferito, in riferimento all'effettivo contenuto, non era un incarico di consulenza, ma un incarico avente ad oggetto un percorso formativo (e si richiamavano le linee di indirizzo ed interpretative della Corte conti SS.RR. del 15 febbraio 2005 in ordine alla l. 30 dicembre 2004 n. 311 e la direttiva n. 10/2010 del Dipartimento della Funzione Pubblica) al personale addetto, ai fini della ricostruzione dei fondi di alimentazione del salario accessorio, viste le straordinarie modifiche normative pervenute nel corso dell'ultimo decennio;

- gli incarichi di docenza erano estranei alla disciplina per il conferimento degli incarichi;

- in ordine all'impossibilità di utilizzare le risorse interne dell'ente, la dott.ssa Amato non era dirigente degli affari legali, bensì dirigente del settore affari generali, nel cui ambito vi era l'U.O. affari del personale e vista la carenza di personale, nell'adozione dell'atto oggetto di contestazione, l'attestazione era implicita nella valutazione di conferimento dell'incarico;

- d'altro canto la situazione di carenza di personale (nel 2009 all'U.O. personale risultava addetto soltanto un dipendente amministrativo) aveva indotto il Comune di Massarosa ad esercitare la delega di funzioni al Comune di Pietrasanta, come si evinceva da alcune delib. del Consiglio comunale di Massarosa (delibere nn. 104 del 18 aprile 2005, 126 del 20 dicembre 2007, 32 del 18 aprile 2009 e 81 del 29 settembre 2012);

- vi era stata utilità nella prestazione resa dal professionista incaricato, considerato che a fronte di una contestazione (di incremento improprio del fondo) pari a € 630.656,12 rilevata nella relazione ispettiva, a seguito delle controdeduzioni fornite dal Comune - redatte dopo l'attività formativa del professionista incaricato - la contestazione si era attestata su una somma pari a € 146.000,00 ed era operativa, nella specie, la *compensatio lucri cum damno*, visti sia la riduzione della somma contestata, sia la piena rispondenza dell'attività ai fini istituzionali del Comune.

Concludeva, la parte convenuta, per il rigetto della domanda o, in subordine, per la riduzione del *quantum debeat* alla luce dei vantaggi ottenuti dall'Amministrazione in seguito al conferimento dell'incarico all'avv. Tamassia.

In via istruttoria si depositava documentazione avvalorante le tesi difensive, e si chiedeva la prova per testi sull'attività svolta dall'avv. Tamassia.

La sentenza impugnata accoglieva parzialmente la pretesa attorea affermando che la delibera, contrariamente a quanto dedotto dal legale difensore, costituiva un vero e proprio incarico di consulenza, siccome emerge chiaramente dal dispositivo dovendosi applicare, in tema di interpretazione dell'atto amministrativo, in generale le norme poste dal codice civile per l'interpretazione del contratto (artt. 1362,1363,1364 e 1367 c.c.), mentre non trovano applicazione, in via di principio, le norme relative all'interpretazione dell'atto in senso contrario all'autore della clausola, oppure quelle che, in caso di oscurità dell'atto, impongono di interpretarlo nel senso meno gravoso per l'obbligato (se è a titolo gratuito), o nel senso che realizzi l'equo temperamento degli interessi delle parti se è a titolo oneroso.

Il Collegio richiamava, sulla specifica questione dell'interpretazione dell'atto amministrativo, la giurisprudenza del Cons. di Stato, Sez. V, 16 gennaio 2013 n. 238 (cfr. anche C. Stato, Sez. IV, 31 ottobre 1996 n. 1183) che aveva ribadito tali principi ed aveva statuito che, per l'atto amministrativo, carattere preminente è l'interpretazione collegata all'interpretazione letterale.

Pertanto avendo il provvedimento ad oggetto in maniera evidente il conferimento di incarichi e avendo la normativa (art. 7, comma 6 del D. Lgs. 165/2001, e successive modifiche) e la giurisprudenza contabile stabilito, sullo specifico oggetto, principi e criteri direttivi, veri e propri "paletti" volti da un canto ad evitare l'utilizzo superfluo di incarichi esterni (con dispendio inutile

di risorse finanziarie pubbliche) e dall'altro a valorizzare le professionalità esistenti all'interno delle Pubbliche Amministrazioni si rendevano applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile in materia e rivenienti da numerose sentenze (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. I Centr. 2 settembre 2008 n. 393, Sez. II Centr. 11 giugno 2001 n. 208 e Sez. III Centr. 6 febbraio 2006 n. 74 limitando le citazioni alla giurisprudenza di appello) riepilogati in una decisione della Sez. I Centr. 11 marzo 2014 n. 389 in siffatto modo: a) il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze; b) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante lo svolgimento di attività continuativa, ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto; c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e temporaneità; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente; e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata; g) l'incarico non deve essere generico od indeterminato; h) i criteri di conferimento non devono essere generici.

Da tanto conseguiva l'illegittimità e la sussistenza di un danno erariale a fronte di un incarico non motivato e si riconosceva la responsabilità a titolo di colpa grave per la Amato in cui favore, peraltro - essendo derivato un vantaggio per l'Amministrazione dall'attività di consulenza - il danno veniva quantificato nella misura del 50% dell'importo richiesto dalla parte attorea, pari a € 3.100,00 somma che l'Amato era chiamata a risarcire con l'aggiunta, con decorrenza dalla data di liquidazione della fattura relativa alla consulenza (dichiarata illecita dal punto di vista erariale) del maggior importo tra interessi legali e rendimento medio netto dei titoli di stato con scadenza non superiore ai dodici mesi (Cass. SS.UU. 19499 del 2008 e Sez. II 12828/2008).

Sulla somma così determinata venivano, altresì, aggiunti gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Avverso tale sentenza ha proposto appello la sig.ra Amato, come sopra rappresentata e difesa, chiedendo l'annullamento e/o la riforma della sentenza impugnata, ed il rigetto della domanda attorea;

in via istruttoria, rinnova la richiesta di prova per testi, formulando sei specifici quesiti e indicando i testi nelle persone dei sigg.ri Rita Cosci e Massimiliano Lombardi, dipendenti del comune, e della dott.ssa Rosa Priore, segretario comunale.

Con integrale refusione delle spese, per entrambi i gradi di giudizio.

Il Procuratore Generale in data 19 maggio 2015 ha depositato le proprie conclusioni in cui osserva che, nell'atto di appello, si afferma:

l'erronea applicazione dell'art. 7, comma 6, d.lgs. 165 del 2001;

la violazione dell'art. 1362 e ss.cc.;

la violazione dei principi in tema di interpretazione dell'atto amministrativo.

I suddetti motivi di appello si basano sulla contestazione dell'affermazione, contenuta in sentenza, in tema di interpretazione dell'atto amministrativo, secondo cui "la delibera, contrariamente a quanto dedotto dal legale difensore, costituisce un vero e proprio incarico di consulenza, siccome emerge chiaramente dal dispositivo. In tema di interpretazione dell'atto amministrativo si applicano in generale le norme poste dal codice civile per l'interpretazione del contratto (art. 1362, e segg.)". Dopo aver richiamato giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, sent. n. 238 del 2013; Sez. VI, sent. n. 1183 del 1996), il Giudice, quindi, afferma che "Il provvedimento ha ad oggetto in maniera evidente il conferimento di incarico e la normativa (art. 7,

comma 6, del d.lgs. 165 del 2001) e la giurisprudenza contabile hanno stabilito, sullo specifico oggetto, principi e criteri direttivi, veri e propri paletti volti da un canto ad evitare l'utilizzo superfluo di incarichi esterni (con dispendio inutile di risorse finanziarie pubbliche) dall'altro a valorizzare le professionalità esistenti all'interno della Pubblica Amministrazione".

Viceversa, nell'atto di appello si ribadisce che nel caso in specie, non si è in presenza né di incarico professionale ex art. 7, comma 6, d. lgs. 165/2001, né dell'acquisizione di un contributo di alta professionalità, ex art. 110, comma 6, d. lgs 267/2000 trattandosi, a dire della difesa, di un "affidamento di servizi formativi rivolti al personale e, come tale, svolto sotto la forma dell'affiancamento ai singoli soggetti, o gruppi di lavoro di soggetti dell'Amministrazione, al fine di consentire una formazione *in itinere*, volta alla disamina concreta delle materie oggetto di intervento formativo.

La tesi, invero, seppur suggestiva, non trova, secondo il P.M., riscontro nei fatti.

Il P.G. rileva, al riguardo, innanzitutto che, a parte l'indicazione nella determinazione adottata dalla dott.ssa Amato, la quale reca quale oggetto "Servizio di assistenza legale per le repliche difensive relative ai rilievi dell'Ispettorato del Ministero Economia e Finanze", qualificando, appunto, come "assistenza legale" e non "formazione e aggiornamento del personale", l'incarico di cui trattasi, nessun ulteriore elemento, in merito all'oggetto della prestazione è esplicitato nella parte motiva della determinazione.

Peraltro, sotto l'aspetto contabile, la spesa, come da mandato n. 2939 del 12/8/2010 (in atti) risulta così imputata:

- Voce economica – prestazione di servizi;
- Codice gestionale - spese per liti (patrocinio legale);
- Capitolo – 00210 e articolo 01 - spese per liti, arbitraggi e risarcimenti.

Se si fosse trattato, come affermato dall'appellante, di una spesa per formazione e/o aggiornamento del personale, a prescindere dall'indicazione riportata nell'atto amministrativo, avrebbe dovuto essere sicuramente altra l'imputazione della spesa.

Il dato, non sarebbe solamente un fatto formale e/o contabile, privo di rilievo, quanto piuttosto la conferma che non trattasi di un problema di "interpretazione" della volontà delle parti, quanto piuttosto di una precisa individuazione e attribuzione di una spesa in capo al bilancio dell'ente locale, che non lascia adito ad interpretazioni di sorta.

La superiore argomentazione, ad avviso del P.G., supera anche la richiesta prova per testi, giacché sarebbe inconfutabilmente provato agli atti che l'amministrazione ha sostenuto una spesa per incarico ad un legale.

Che l'attività del legale, comunque, possa aver comportato "anche" un vantaggio per l'Amministrazione, giacché lo stesso avrebbe operato avvalendosi dei dipendenti del comune addetti al servizio interessato e che questi possano aver tratto insegnamenti per il futuro, è una possibilità che in ogni caso il giudice di I° grado ha valutato, unitamente alla circostanza della diminuzione degli importi contestati in sede ispettiva e, avvalendosi del potere riduttivo dell'addebito, ha condannato la dott.ssa Amato al 50% della somma contestata dalla Procura Regionale.

Concludendo il Procuratore Generale, ha chiesto che la Sezione d'Appello voglia respingere, perché infondato, il gravame proposto dalla sig.ra Amato, confermando la sentenza della Sezione Giurisdizionale della Toscana e condannando la ricorrente al pagamento delle spese dei due gradi di giudizio.

Alla pubblica udienza il Procuratore Generale si è riportato agli scritti..

DIRITTO:

Le argomentazioni di parte appellante muovono dall'assunto che, nel caso di specie, non si verterebbe in tema di conferimento di incarico, bensì di formazione del personale.

Al riguardo si osserva che, secondo basilari principi di ermeneutica, confermati anche dalla giurisprudenza, gli atti amministrativi vanno interpretati sulla base di ciò che obiettivamente dichiarano e mostrano di intendere e disporre secondo la volontà manifestata dalla Amministrazione e non già secondo ciò che avrebbero potuto o dovuto in ipotesi essere (Cons. di Stato sent. n. 00360 del 10/09/1991).

Nel caso di specie la delibera assunta dalla dott.ssa Amato esplicitamente espone che l'Amministrazione intende avvalersi della "esperienza professionale dell'avv.to Luca Tamassia, esperto legale, in materia di gestione giuridico economica del personale e organizzazione pubblica e consulente" e, pertanto viene "ritenuta la necessità di conferire incarico di assistenza legale per le repliche difensive relative ai rilievi dell'Ispettorato"; la delibera definisce espressamente la prestazione quale "servizio legale previsto nell'allegato II B del d.lgs. 163/2006" e. nel dispositivo, "determina di incaricare l'avv.to prof. Luca Tamassia ...omissis... della assistenza legale per le repliche difensive ai rilievi contenuti nella relazione ministeriale richiamata premesse" e impegna la somma al cap. 210 Spese per liti, arbitraggi, e risarcimenti" e tale ultimo aspetto viene, a ragione, ritenuto determinante dal P.G..

Poiché anche per l'interpretazione degli atti amministrativi, così come per i contratti, il criterio ermeneutico preminente è quello relativo all'elemento letterale, dovendo il giudice riconoscere l'intento dell'Amministrazione ed il potere concretamente esercitato sulla base delle espressioni utilizzate e di quanto razionalmente da esse si poteva intendere, secondo buona fede non può non ritenersi che con la delibera sia stato affidato un incarico di consulenza legale soggiacendo l'interpretazione degli atti amministrativi alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (cd. interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione di buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che si può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da consentire anche la verifica del suo corretto operato (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2011, n. 4980).

Da tale premessa, deriva, quale diretto corollario, la regola secondo la quale solo in caso di oscurità ed equivocità dell'articolato può ammettersi una diversa interpretazione, non potendo generalmente ricostruirsi l'effettiva volontà dell'Amministrazione mediante complesse indagini ermeneutiche ed integrative (Cons. di Stato Sez. 04 Sent. n. 06694 del 09/12/2002 e Cons. di Stato, Sez. V, sentenza 16 gennaio 2013 n. 238).

Da ciò consegue che l'evidenza della determina e l'imputazione della relativa spesa rendono superfluo ogni ulteriore accertamento sulla natura dell'incarico e, del resto, le modalità di svolgimento dell'incarico stesso, su cui la parte vorrebbe acquisizione di prova testimoniale, nulla tolgono alla natura dello stesso in quanto, ove realmente si fosse stati in tema di attività di formazione, le modalità di esplicazione di essa avrebbero dovuto essere specificate in una motivata

delibera anche in relazione al compenso statuito e stante anche il fatto che tutti i capitoli di prova testimoniale richiesti sul punto non godono nemmeno di un inizio di prova (individuazione e convocazione dei partecipanti nelle aule all'uopo individuate, elaborati del personale, elenco dei partecipanti, verifica dei risultati conseguiti, tempi impiegati, attestati rilasciati etc.) e, pertanto, una acquisizione di testimonianze si risolverebbe nell'acquisizione di mere valutazioni del personale e di soggettive percezioni prive di obiettivi riscontri documentali e di concreta attendibilità dato anche che, come ben afferma anche il P.G., non si è escluso che dall'espletamento dell'incarico un qualche arricchimento professionale, peraltro valutato, sia potuto derivare.

La tesi della difesa di parte appellante, pertanto, non è credibile.

Quanto al beneficio arrecato al Comune, deve rilevarsi che di esso ha già tenuto conto il giudice di primo grado riducendo sensibilmente il danno richiesto.

L'appello, pertanto, è infondato e, come tale, da respingere.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette

RIGETTA:

il gravame proposto avverso la sentenza in epigrafe.

Le spese del presente giudizio, che si liquidano in 128,00 (centoventotto/00) seguono la soccombenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 18 giugno 2015.

Il Presidente Estensore
f.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria il 1 LUG.2015
Il Dirigente
f.to Massimo Biagi