

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO**

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Guido CARLINO	Presidente
Dott. Giovanni COMITE	Giudice
Dott.ssa Giuseppina MIGNEMI	Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **29838** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale

**nei confronti di**

1. **BARDELLA IVANO**, c.f.: BRD VNI 68E31 L750M, nato a Vercelli, il 31.5.1968, residente a Castelfranco Veneto, in Via Verdi n. 41, rappresentato e difeso dall'Avvocato Vincenzo Saffiotti ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Vedelago (TV), in Largo Giovanni Paolo II, n. 4;
2. **GALLIO GIOVANNI**, c.f. GLL GNN 54M02 C743J, nato a Cittadella (PD), il 2.8.1954 ed ivi residente, in Via G. Mazzini n. 53, rappresentato e difeso dagli Avvocati Maria Luisa Miazzi, Enrico Minnei e Abram Rallo ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Mestre-Venezia, Galleria Matteotti n. 9;
3. **BALLOTTO FLORIANO**, cf: BLL FRN 52B16 C734Y, nato a Cittadella (PD), il 16.2.1952 e residente a Fontaniva (PD), in Via Benedetto Croce n. 14, rappresentato e difeso dagli Avvocati Maria Luisa Miazzi, Enrico Minnei e Abram Rallo ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Mestre-Venezia, Galleria Matteotti n. 9;
4. **D'AGOSTINO FRANCESCO**, c.f.: DGS FNC 55D11 B709N, nato a Caprino Veronese (VR), l'11.4.1955 e residente a Cittadella (PD), in Via degli Alpini n. 1;
5. **PRAI NICO**, c.f.: PRA NCI 64R11 C743B, nato a Cittadella (PD), l'11.10.1964 e residente a Bassano del Grappa (VI), in Via Contrà del Guado n. 4, rappresentato e difeso dall'Avvocato Pierfrancesco Zen ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avvocato Renata Ortolani in Venezia, Castello, 5031;
6. **DALLA VALLE CLAUDIO**, c.f. DLL CLD 65B06 Z133X, nato a Berna (CH), il 6.2.1965 e residente in Bassano del Grappa (VI), in Via Molise n. 13, rappresentato e difeso dall'Avvocato Pierfrancesco Zen ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avvocato Renata Ortolani in Venezia, Castello, 5031;
7. **SGARBOSSA CLAUDIO**, c.f.: SGR CLD 58M26 D679H, nato a Fontaniva (PD), il 26.8.1958 e residente in Cittadella (PD), in Via San Gregorio Barbarigo n. 27, rappresentato e difeso dall'Avvocato Carola Pagliarin ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avvocato Eliana Bertagnolli, in Mestre, in Via Fapanni n. 46;
8. **TOFFANELLO PAOLO**, c.f.: TFF PLA 64P19 C743V, nato a Cittadella (PD), il 19.9.1964 ed ivi residente, in Via Beltrame n. 37, rappresentato e difeso dagli Avvocati Anna Masutti e Mario Viali ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Venezia, Bacino Orseolo 1757;

9. **BEVILACQUA SILVIO**, c.f.: BVL SLV 62L01 C743P, nato a Cittadella (PD), l'1.7.1962 ed ivi residente in Via Mura Rotta n. 19, rappresentato e difeso dagli Avvocati Anna Masutti e Mario Viali ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Venezia, Bacino Orseolo 1757;
10. **FANTE MICHELE**, c.f. FNT MHL 73P03 C743K, nato a Cittadella (PD) il 3.9.19973 ed ivi residente, in Via San Pietro n. 35, rappresentato e difeso dall'Avvocato Pierantonio Cavedon ed elettivamente domiciliato presso la Cancelleria della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto, a Venezia, Palazzo Mandelli, San Marcuola - Cannareggio, 1756;

**VISTO** l'atto introduttivo del giudizio;

**ESAMINATI** gli atti e i documenti di causa;

**UDITI**, nella pubblica udienza del 18 marzo 2015, il Giudice Relatore, dott.ssa Giuseppina Mignemi, il Pubblico Ministero, dott. Alberto Mingarelli, l'Avvocato Vincenzo Saffioti per il convenuto Bardella Ivano; gli Avvocati Enrico Minnei e Maria Luisa Miazzi per i convenuti Ballotto Floriano e Gallio Giovanni; l'Avvocato Mario Viali per i convenuti Bevilacqua Silvio e Toffanello Paolo; l'Avvocato Pierfrancesco Zen per i convenuti Dalla Valle Claudio e Prai Nico; l'Avvocato Pierantonio Cavedon per il convenuto Fante Michele; l'Avvocato Carola Pagliarin per il convenuto Sgarbossa Claudio;

#### **FATTO**

Con atto del 17 luglio 2014, la Procura presso questa Sezione citava in giudizio:

- i dirigenti: Gallio Giovanni e Ballotto Floriano,
- l'ex dirigente: Bardella Ivano,
- l'ex segretario generale: D'Agostino Francesco,
- i componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2003 al 2006: Prai Nico, Dalla Valle Claudio, Sgarbossa Claudio,
- i componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2006 al 2009: Toffanello Paolo, Bevilacqua Silvio e Fante Michele,

**ritenuti, a vario titolo, responsabili di aver causato al Comune di Cittadella un danno erariale di complessivi € 492.184,52, oltre accessori, derivato dall'indebita corresponsione di retribuzioni di posizione e di risultato ai dirigenti e ai segretari generali succedutisi nel periodo considerato in citazione, che va dalla metà del 2007 al 2010.**

**La notizia di danno erariale derivava da una relazione che compendia gli esiti di una verifica amministrativo-contabile del S.I.F.L.P (Servizi ispettivi di finanza pubblica), effettuata presso il Comune di Cittadella (PD), nel periodo dal 9 al 27 gennaio 2012 e pervenuta alla Procura regionale della Corte dei Conti il 16.7.2012.**

**Dalla predetta relazione, fatta propria dall'Organo requirente, emergeva che, con le delibere di Giunta n. 330 del 2003 e n. 483 del 2006, erano stati approvati i Contratti Collettivi Decentrati Integrativi di Lavoro (CCDIL), rispettivamente per i periodi 2003 - 2006 e 2007 - 2010.**

**Con riferimento ai dirigenti, veniva rilevata l'illegittimità della quantificazione della retribuzione accessoria, perché la retribuzione di posizione era stata determinata a prescindere dalla "parametrazione delle responsabilità" (pag. 14 e pag. 15 dell'atto di citazione) e perché l'art. 7 di entrambi i contratti prevedeva che, a partire dal 2004 per il primo contratto e dal 2008 per il secondo, e per ogni anno di validità dell'accordo, era riconosciuto un incremento del 3% della retribuzione di posizione individuale in godimento nell'anno precedente, nonché del monte complessivo della retribuzione di risultato dell'anno precedente, senza una valida motivazione**

**e senza le valutazioni richieste dall'art. 39 del CCNL 10.4.1996 e dall'art. 27 del CCNL 23.12.1999, con la conseguente nullità della previsione contrattuale (pag. 2 dell'atto di citazione).**

Inoltre, con la delibera dirigenziale n. 111 del 21.4.2008, dell'Ufficio di Staff, firmata dal segretario generale D'Agostino e vistata dal dirigente del Settore Finanziario Gallio, veniva ripartita la retribuzione accessoria del dirigente Stocco (3° settore), posto in comando a decorrere dal 16.4.2007, con delibera della Giunta comunale n. 134 del 2007; mentre, con delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012 e con delibera dirigenziale n. 180 del 2012, veniva ripartita la retribuzione accessoria del dirigente Bardella (1° settore), posto in congedo a decorrere dal 31.12.2010, con delibera della Giunta comunale n. 334 del 2010.

Con le determine n. 204 del 23.4.2008 e 137 del 2012, venivano riconosciuti i rispettivi adeguamenti sulle retribuzioni del segretario generale.

Tanto, nonostante la soppressione delle due posizioni dirigenziali, a modifica della dotazione organica dell'Ente, avvenuta rispettivamente con delibere della Giunta comunale n. 192 del 2009 e n. 362 del 2010.

Infine, non risultava regolarmente costituito il Fondo per le retribuzioni accessorie (pagine 14, 16 e seguenti dell'atto di citazione).

**Con riferimento al trattamento accessorio del segretario comunale, veniva rappresentato che la segreteria del Comune di Cittadella era stata retta, dall'1.10.1998 al 15.6.2009, da Francesco D'Agostino.**

**Il Consiglio comunale aveva poi deciso, nel 2009, di costituire, a norma degli artt. 30 e 98 del D.Lgs. n. 267/2000, una segreteria convenzionata con altri Comuni ed era stato nominato, come segretario, Paolo Orso.**

Secondo quanto rappresentato dall'Organo requirente, sia la determinazione di inquadramento dei segretari generali succedutisi nel tempo, che le determinazioni successive, in applicazione dell'art. 41, comma 5, del CCNL 16.05.2001 (c.d. <<galleggiamento>>), facevano riferimento agli incrementi retributivi previsti all'art. 7 dei due CCDIL del 2003 e del 2007 (pag. 4 dell'atto di citazione).

**L'illegittimità del predetto art. 7, pertanto, si ripercuoteva, inevitabilmente, anche sugli adeguamenti economici riconosciuti ai segretari generali.**

Chiariva, inoltre, la Procura che gli incrementi del 3% previsti dai CCDIL non potevano ritenersi giustificati dalla delibera di Giunta n. 63 del 23.2.2006, che aveva attribuito al Comune di Cittadella la qualifica di "struttura organizzativa complessa, con l'obiettivo di esimere l'Ente dal rispetto dei limiti di cui all'art. 27, c. 2, del CCNL 23.12.1999, atteso che detta qualificazione poteva ritenersi legittimamente attribuita solo ad enti di dimensioni rilevanti e con un'articolazione funzionale basata su almeno due livelli dirigenziali (pagine 10, 12,13 dell'atto di citazione).

**Con nota del 28.1.2013, la Procura chiedeva al segretario del Comune di Cittadella in carica di provvedere all'esatto calcolo degli aumenti della retribuzione di posizione e di risultato derivati dai contratti di cui alle delibere di Giunta n. 330/2003 e n. 483/2006 e di costituire in mora i componenti delle Giunte, il segretario comunale verbalizzante, il funzionario responsabile del servizio che aveva espresso parere favorevole, il responsabile della ragioneria, i componenti del Collegio dei revisori, nonché i beneficiari degli emolumenti indebitamente erogati.**

Il Comune di Cittadella, con lettera del 28.3.2013 a firma del segretario comunale, provvedeva alla costituzione in mora dei soggetti predetti.

Il segretario comunale, con nota dell'11.2.2013, prot. n. 5829, comunicava, inoltre, di aver dato disposizione al settore finanziario di sospendere, in via cautelare, nei confronti dei dirigenti, il

pagamento della retribuzione di posizione eccedente l'importo annuo massimo di € 45.102,87, previsto dall'art. 5, comma 3, del CCNL del 3.8.2010 della dirigenza, a partire dalla retribuzione del mese di febbraio 2013 e, conseguentemente, anche il c.d. "galleggiamento" della retribuzione di posizione del segretario, con decorrenza dalla data di assunzione in servizio.

Il segretario lamentava, poi, difficoltà per effettuare i conteggi richiesti dalla Procura.

L'Organo requirente, pertanto, con nota n. 63342 del 23.7.2013, delegava l'ispettore del S.I.F.I.P., Massimo Pugliano, ad un supplemento di accertamento istruttorio, finalizzato alla esatta quantificazione del danno erariale.

Con nota n. 101158 del 9.12.2013, l'ispettore inviava alla Procura la relazione sugli accertamenti istruttori supplementari.

L'ispettore evidenziava come i conteggi effettuati dall'Ente non avessero tenuto conto di alcuni elementi economici fondamentali, quali gli incrementi iniziali previsti dal primo comma dell'art. 7 dei CCDIL ed il riparto, tra i dirigenti in servizio, della retribuzione di posizione di quelli cessati.

Inoltre, il conteggio effettuato dall'Ente era stato espletato sulla base dell'esame dei singoli provvedimenti di spesa.

Dal punto di vista metodologico, l'ispettore chiariva che, invece, il conteggio correttamente effettuato doveva partire dalla quantificazione degli emolumenti spettanti a norma delle disposizioni vigenti; doveva, poi, essere calcolata, esaminando la documentazione in possesso dell'Ente, la retribuzione effettivamente corrisposta nel periodo considerato (2003 - 2013), dalla quale doveva essere sottratta quella legittimamente riconoscibile, per ottenere, così, per differenza, gli importi economici indebitamente corrisposti.

Con riferimento, quindi, alle retribuzioni di posizione dei dirigenti, le tabelle realizzate dall'ispettore prendevano ad iniziale riferimento la quantificazione dei compensi correttamente individuati dall'Ente, attraverso la dovuta parametrizzazione delle responsabilità, effettuata con le deliberazioni della Giunta comunale n. 447 del 2002 e n. 93 del 2003 e con le corrispondenti determinazioni dirigenziali applicative n. 430 del 2002 e n. 82 del 2003.

Venivano, quindi, ricostruite, attraverso l'esame degli adeguamenti contrattuali relativi al periodo di riferimento, le retribuzioni di posizione giuridicamente riconoscibili ogni anno.

La differenza tra le retribuzioni di posizione effettivamente percepite e quelle spettanti ammontava ad € 748.124,83, comprensivi delle somme provvisoriamente riconosciute in eccesso, con disposizione del segretario comunale n. 5829 del 2013.

L'ispettore, poi, con lo stesso metodo, quantificava l'indebita retribuzione di posizione corrisposta ai segretari generali in € 167.059,74.

Con riferimento alla retribuzione di risultato, l'ispettore evidenziava come l'Amministrazione del Comune di Cittadella non avesse mai formalmente definito, a norma dell'art. 28, c. 1, del CCNL 23.12.1999, la quota delle risorse complessive destinate al finanziamento della predetta indennità accessoria, che veniva concretamente quantificata nei singoli atti di liquidazione.

Quindi, prendeva ad iniziale riferimento la retribuzione di posizione effettivamente percepita dai dirigenti, per calcolare, passando per la quantificazione del fondo globale teorico e della corrispondente retribuzione teorica di posizione, la percentuale minima (il 15% indicato dalla normativa contrattuale) delle risorse da destinare alla retribuzione di risultato.

Venivano, poi, rilevate le somme concretamente erogate a tale titolo dal Comune, per ottenere, attraverso una proporzione matematica, la retribuzione di risultato riconoscibile.

La differenza tra la retribuzione di risultato dovuta e quella effettivamente erogata ai dirigenti era pari ad € 129.274,04.

Per la retribuzione di risultato dei segretari comunali, l'ispettore individuava la percentuale salariale effettivamente riconosciuta a titolo di retribuzione di risultato, in applicazione dell'art. 42, c. 2, del CCNL 16.5.2001.

La stessa percentuale veniva applicata alla differenza tra la retribuzione di posizione percepita e quella dovuta, per ottenere così la quota di retribuzione di risultato indebitamente corrisposta, ammontante ad € 15.208,66.

La quantificazione complessiva del danno, contenuta nella tabella n. 16 della relazione dell'ispettore, ammontava ad un totale di € 1.059.667,27, comprensiva di tutti gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato dei dirigenti e dei segretari, indebitamente erogate dal 2003 fino al 2013.

La **Procura evidenziava, peraltro, due circostanze incidenti sulla quantificazione del danno, come prospettata dall'ispettore.**

In primo luogo, il Comune di Cittadella, oltre ad adottare il provvedimento di sospensione n. 5828 del 12.2.2013, con delibera n. 219 del 16.10.2013, annullava la precedente delibera n. 125 del 2012, con la quale era stata disposta la ripartizione della retribuzione di posizione di un dirigente congedato (Bardella); delibera ritenuta in contrasto con le vigenti norme contrattuali e legislative.

In forza della delibera n. 219/2013, il Comune cominciava anche il recupero coatto, nei limiti del quinto dello stipendio, nei confronti dei dirigenti in favore dei quali era stata disposta la ripartizione ed in particolare, veniva disposto il recupero di € 49.206,32 nei confronti di Giovanni Gallio e di € 41.553,25 nei confronti di Floriano Ballotto.

Quanto ai segretari, rispetto agli emolumenti per "galleggiamento" derivanti dalla delibera n. 125 del 2012, la dott.ssa Nadia Andreatta (attuale segretario) ne aveva interrotto, con nota n. 35700 del 7.11.2013, l'erogazione nei propri confronti, nelle more della fissazione della definitiva retribuzione di posizione ai dirigenti in servizio, disponendo il recupero di € 3.025,93, con ratei per circa 10 mesi.

In secondo luogo, ai fini dell'esatta quantificazione del danno, la Procura evidenziava che il precedente segretario, Paolo Orso - che risultava avere percepito indebitamente, per il c.d. "galleggiamento", oltre alle somme illegittimamente riscosse in virtù delle precedenti delibere della Giunta del 2003 e del 2006, anche la somma di € 12.459,95 in relazione alla delibera n. 125 del 2012 - aveva restituito ogni emolumento illegittimamente acquisito, per un totale di € 72.415,44, al netto dei soli oneri contributivi.

Tutto ciò considerato, la Procura precisava che il danno risarcibile doveva individuarsi nelle somme indebitamente erogate ai dirigenti ed ai segretari comunali, al netto delle somme restituite da Orso e di quelle già in fase di recupero, relative agli anni 2011, 2012 e 2013.

Inoltre, la Procura, con riferimento alla prescrizione dell'azione erariale, puntualizzava che, vertendosi in ipotesi di dolosa appropriazione di somme, il *dies a quo* dovesse individuarsi nel giorno dell'invio alla Procura regionale della prima relazione dell'ispettore del S.I.F.I.P., avvenuto il 16.7.2012, da considerarsi la data del disvelamento, ai sensi dell'art. 2941, n. 8, c.c..

Il danno risarcibile, pertanto, sarebbe quello prodotto dalla metà del 2007 fino al 2010 ed ammonterebbe ad € 438.856,72 (pag. 29 dell'atto di citazione).

Peraltro, secondo la Procura, laddove si dovesse ritenere che non vi sia stato occultamento doloso, il decorso della prescrizione dovrebbe considerarsi interrotto con la prima costituzione in mora effettuata dal Comune di Cittadella nel marzo 2013, per cui il danno risarcibile sarebbe quello prodotto negli anni 2008, 2009 e 2010, per un totale di € 385.528,93, oltre accessori.

La Procura elencava, poi, tutte le determinazioni che avrebbero “*preceduto e causato*” la liquidazione degli emolumenti indebiti a favore dei dirigenti e dei segretari comunali (pag. 29, 30, 31 e 32 dell’atto di citazione).

Sulla base degli elementi innanzi esposti, l’Organo requirente invitava a dedurre, quali corresponsabili a diverso titolo, 19 persone, e precisamente, il Sindaco ed i componenti della Giunta, votanti a favore delle due delibere n. 330 del 2003 e n. 483 del 2006: Bitonci Massimo (Sindaco), Pan Giuseppe, Bonetto Gilberto, Scalco Anita, Campagnolo Pio Luigino, Bolesani Corrado, Balsamo Maurizio e Zurlo Sonia; i dirigenti Bardella Ivano, Gallio Giovanni, Ballotto Floriano, Stocco Walter; il segretario generale, D’agostino Francesco; i membri del Collegio dei revisori in carica dal 6.10.2003 al 24.9.2006: Prai Nico, Dalla Valle Claudio e Sgarbossa Claudio; i membri del Collegio dei revisori in carica dal 25.9.2006 al 30.11.2009: Toffanello Paolo, Bevilacqua Silvio e Fante Michele.

Per quanto rappresentato nell’atto di citazione, in sede di deduzioni, i componenti della Giunta osservavano, in una comune memoria, che doveva applicarsi, nei loro confronti, la c.d. “*esimente politica*”, prevista dall’art. 1, comma *ter*, della legge n. 20 del 1994.

La Procura, condividendo detta tesi, riteneva di non citarli in giudizio, reputando non sussistente un concorso sostanziale nella determinazione del danno erariale, in ragione del fatto che i documenti che avevano consentito gli indebiti benefici erano stati predisposti dai dirigenti e dal segretario generale.

Con riferimento, poi, all’ex dirigente Stocco, la Procura accoglieva l’eccezione di prescrizione dell’azione.

Secondo la prospettazione dell’Organo requirente, il convenuto non aveva partecipato in alcun modo alla formazione delle delibere da cui era derivato il danno. Quindi, non essendo configurabile una condotta dolosa, la prima contestazione del danno, interruttiva del decorso della prescrizione, doveva considerarsi la messa in mora effettuata dal Comune di Cittadella, nel marzo del 2013.

E considerato che Stocco era cessato dal servizio il 16.4.2007, risultava prescritto l’intero danno a suo carico.

Riguardo alla tesi di alcuni convenuti che voleva intervenuta la sanatoria di cui all’art. 4 del D.L. n. 16 del 6.3.2014, convertito nella L. 2.5.2014 n. 68, la Procura ne riteneva la inapplicabilità alla fattispecie e, per l’ipotesi in cui il Collegio giudicante la avesse invece ritenuta operante, chiedeva di sospendere la decisione e sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale.

Con riferimento al merito delle deduzioni degli altri convenuti, la Procura forniva chiarimenti in ordine al mancato accoglimento della proposta di “*transazione*” del Bardella, sulla costituzione del Fondo per la retribuzione accessoria, sulle valutazioni delle posizioni dirigenziali, sulla qualifica di “*struttura complessa*” attribuita al Comune, sull’utilizzo del Fondo salario-accessorio dei dirigenti non più in servizio, sulla valenza dei pareri resi sulle delibere di Giunta, sulle competenze del Collegio dei revisori, senza tuttavia modificare le proprie conclusioni.

Quindi, in relazione alla prima delibera di Giunta comunale n. 330 del 30.7.2003 e agli atti amministrativi attuativi, che avrebbero causato la prima posta di danno di € 106.655,59, per il periodo fino al 2007 (considerata la prescrizione per gli emolumenti corrisposti negli anni anteriori), la Procura riteneva doversi ravvisare la responsabilità, a titolo di dolo:

➤ dell’ex segretario comunale, Francesco D’Agostino, che era stato beneficiario degli emolumenti, che aveva espresso il parere di regolarità tecnica ed aveva assistito alla seduta nella quale era stata assunta la predetta delibera di Giunta;

➤ del dirigente Giovanni Gallio, che, oltre ad essere beneficiario degli emolumenti, aveva espresso il parere di regolarità contabile sulla delibera ed apposto il visto sulle numerose determine attuative;

➤ del dirigente del personale, Ivano Bardella, autore di gran parte delle determine attuative delle delibere, oltre che beneficiario delle somme erogate.

La Procura, poi, riteneva doversi ravvisare la responsabilità, a titolo di colpa grave:

➤ dei componenti del Collegio dei revisori, Nico Prai (Presidente), Claudio Dalla Valle e Claudio Sgarbossa, che avrebbero espresso parere favorevole alla delibera o, comunque, nulla avrebbero osservato, pur avendo avuto conoscenza della delibera predetta.

Pertanto, per il danno di € 106.655,59, venivano chiamati a rispondere:

- a titolo di dolo ed in solido, Ivano Bardella, Francesco D'Agostino e Giovanni Gallio;
- in concorso, a titolo di colpa grave, nella misura del 30% del danno, in quote uguali tra loro, i tre membri del Collegio dei revisori: Claudio Sgarbossa, Nico Prai e Claudio Dalla Valle.

Per questa partita di danno non veniva chiamato a rispondere il dirigente Floriano Ballotto per l'intervenuta prescrizione.

Chiariva la Procura che, nell'ipotesi di concorso nella produzione del danno di soggetti responsabili a titolo di dolo e soggetti responsabili a titolo di colpa grave, dovrebbe ritenersi sussistente la solidarietà passiva, seppure nei limiti della parte di danno riconducibile a coloro che hanno agito con colpa grave - e fatta salva un'eventuale loro azione di regresso nei confronti degli altri responsabili in solido a titolo di dolo - senza che, in nessun caso, l'amministrazione possa conseguire risarcimenti maggiori rispetto all'effettivo danno.

In subordine, la Procura chiamava a rispondere del danno di € 106.655,59,

- in solido, a titolo di dolo, D'Agostino, Bardella e Gallio;
- a titolo di colpa grave, i revisori Sgarbossa, Prai e Dalla Valle, nei limiti della quota del 30%, in via sussidiaria rispetto all'obbligazione principale.

In ulteriore subordine, l'Organo requirente chiamava a rispondere dello stesso danno, a titolo di colpa grave,

- D'Agostino nella misura del 35%,
- Bardella nella misura del 35%,
- Gallio nella misura del 20%;
- i predetti revisori, sempre in parti uguali, nella misura del 10%, o nelle diverse ripartizioni ritenute dal Collegio giudicante.

Per quanto concerne la seconda posta di danno di € 385.528,93, derivata dalle maggiori retribuzioni di posizione e di risultato pagate ai dirigenti e al segretario comunale negli anni 2008, 2009 e 2010, connesse alla delibera della Giunta n. 483 del 2006 e agli atti amministrativi di esecuzione, la Procura chiamava a rispondere del danno, in solido tra loro ed a titolo di dolo, *"per la consapevolezza che avevano della portata degli atti da loro preparati, scritti, sottoscritti o vistati, oltreché beneficiari"* (pag. 70 dell'atto di citazione):

- Ivano Bardella, vice-segretario comunale e dirigente responsabile del Settore Personale, che aveva assistito alla seduta della Giunta e che aveva espresso anche il parere di regolarità tecnica,
- il segretario Francesco D'Agostino,
- il ragioniere comunale Giovanni Gallio.

Bardella e D'Agostino, in palese conflitto di interessi in quanto beneficiari, venivano ritenuti responsabili anche in quanto autori di un gran numero di determinate attuative degli aumenti disposti pure in proprio favore.

Il segretario D'Agostino veniva chiamato a rispondere anche per il danno prodotto nell'anno in cui non era più in servizio (2010) essendo i pagamenti di quell'anno riconducibili alla delibera di Giunta emanata quando lui era in carica e a numerose determinate di cui lo stesso era stato firmatario, inducendo automatismi anche per il periodo in cui non era più in servizio.

In concorso, sempre in solido, a titolo di colpa grave, nella misura del 30% del danno venivano chiamati a rispondere, in quote uguali tra loro:

- i tre membri del Collegio dei revisori, in carica all'epoca della delibera di Giunta n. 483 del 2006: Paolo Toffanello, Silvio Bevilacqua e Michele Fante,
- nonché il dirigente Floriano Ballotto, in quanto beneficiario degli aumenti ingiustificati delle retribuzioni di posizione e di risultato.

In subordine, venivano chiamati a rispondere del danno di € 385.528,93,

- in solido, a titolo di dolo, D'Agostino, Bardella e Gallio;
- a titolo di colpa grave, i revisori Toffanello, Bevilacqua e Fante, nonché il dirigente Ballotto, nei limiti della quota del 30%, in via sussidiaria rispetto all'obbligazione principale a carico di D'Agostino, Bardella e Gallio.

In ulteriore subordine, venivano chiamati a rispondere dello stesso danno a titolo di colpa grave:

- D'Agostino, nella misura del 35%;
- Bardella, nella misura del 35%;
- Gallio, nella misura del 20%;
- i revisori e il dirigente Ballotto, nella misura del 10%, da dividersi in parti uguali, o nelle diverse ripartizioni ritenute dal Collegio giudicante.

Con separate memorie, depositate entrambe in data 25.2.2015, si costituivano Prai Nico e Dalla Valle Claudio, membri del Collegio dei revisori dal 2003 al 2006, difesi dall'Avvocato Pierfrancesco Zen.

Con riferimento al Prai, la difesa evidenziava che l'atto di citazione era stato notificato al convenuto solo in data 28.1.2015.

Non vi sarebbero stati, quindi, novanta giorni liberi tra la notificazione dell'atto di citazione e l'udienza (163 c.p.c.).

Pertanto, in caso di mancata estromissione del convenuto dal giudizio per intervenuta prescrizione, la difesa chiedeva un termine per precisare le conclusioni sulle questioni di merito.

La difesa eccepiva, quindi, per entrambi i convenuti, Prai e Dalla Valle, la prescrizione e, nel merito, chiedeva il rigetto della domanda.

In subordine, chiedeva che il giudizio fosse esteso anche ai membri della Giunta e al Sindaco *pro-tempore* del Comune di Cittadella, direttamente responsabili nell'assunzione delle decisioni (Delibere n. 330/2003 e n. 483/2006) causative dell'asserito danno erariale.

In estremo subordine, chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

In via istruttoria, chiedeva di accedere ai verbali della delibera della Giunta comunale n. 330/2003.

Con memoria depositata in data 26.2.2015, si costituiva in giudizio Claudio Sgarbossa, presidente del Collegio dei revisori nel 2003, difeso dall'Avvocato Pagliarin, chiedendo, in via preliminare di merito, che fosse dichiarata l'intervenuta prescrizione del danno e, per l'effetto, fosse assolto il convenuto.



Nel merito, la difesa chiedeva il rigetto della richiesta di condanna avanzata dalla Procura e, per l'effetto, l'assoluzione del convenuto anche, eventualmente, in applicazione dell'art. 4 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito nella legge 2 maggio 2014, n. 68.

In ulteriore subordine, la difesa auspicava la più ampia applicazione del potere riduttivo.

Con memoria depositata in data 25.2.2015, si costituiva in giudizio Michele Fante, difeso dall'Avvocato Pierantonio Cavedon, che concludeva chiedendo di accertare l'insussistenza del fatto contestato e di disporre, conseguentemente, l'archiviazione del procedimento.

In subordine, chiedeva di accertare la mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave e, per l'effetto, di rigettare la domanda della Procura.

In ulteriore subordine, chiedeva che fosse dichiarata l'improcedibilità dell'azione erariale per intervenuta sanatoria, in forza dell'art. 4 del D.L. n. 16/2014, convertito nella legge n. 68/2014.

Ancora, in ulteriore subordine, chiedeva che fosse dichiarata l'inammissibilità della citazione del revisore per colpa grave in concorso con il dolo di Bardella, D'Agostino e Gallio.

Con separate memorie depositate in data 26.2.2015, si costituivano in giudizio Silvio Bevilacqua e Paolo Toffanello, difesi dagli Avvocati Anna Masutti e Mario Viali, rassegnando per i due convenuti conclusioni analoghe.

In particolare, in via preliminare, la difesa chiedeva di accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale.

Nel merito, di accertare e dichiarare l'assenza di responsabilità in capo ai convenuti e, per l'effetto, rigettare la domanda, in quanto infondata in fatto e in diritto.

Sempre nel merito, di riconoscere l'avvenuta sanatoria ex art. 4, co. 3 D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito nella legge 2 maggio 2014, n. 68 e, per l'effetto, escludere la sussistenza di qualsivoglia responsabilità a carico dei convenuti.

In via subordinata, la difesa chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.

Con memoria depositata in data 25.2.2015, si costituiva, in proprio, il convenuto Francesco d'Agostino chiedendo, in via preliminare, che fosse autorizzata o ordinata la chiamata in causa dei membri della Giunta comunale, responsabili dell'adozione delle delibere n. 330 del 2003, n. 63 del 2006 e 483 del 2006; che fosse autorizzata o ordinata la chiamata in causa dei membri della Giunta responsabili dell'adozione della delibera n. 219 del 2013, che, abrogando la delibera n. 125 del 2012, non aveva abrogato anche le delibere n. 330/2003, n. 63/2006 e n. 483/2006; che fosse autorizzata o ordinata la chiamata in causa dell'ex segretario, Orso, e dell'attuale segretario, Andreatta, per l'eventuale danno erariale prodottosi a tutt'oggi, a partire dagli anni successivi a quelli oggetto di vertenza.

Nel merito, D'Agostino chiedeva fossero respinte le domande di cui in citazione, perché infondate in fatto e in diritto per la piena legittimità degli atti, per l'applicabilità della sanatoria, per l'imputabilità esclusiva della responsabilità alla Giunta e ai revisori, e comunque, per l'assenza della colpa grave.

In subordine, il convenuto chiedeva che fosse ridefinito in ribasso il *quantum*, attribuendo le singole quote di responsabilità quasi esclusivamente in capo alla Giunta e ai revisori e, sulla propria quota chiedeva l'esercizio del potere riduttivo, per le stesse ragioni che configurerebbero la colpa lieve: parere di legittimità, affidamento, *utilitas*, complessità normativa.

Con memoria depositata in data 25.2.2015, si costituiva in giudizio Ivano Bardella, con il patrocinio dell'Avvocato Vincenzo Saffiotti, rassegnando conclusioni analoghe a quelle rassegnate dal convenuto D'Agostino.

Con separate memorie depositate in data 26.2.2015, si costituivano in giudizio Giovanni Gallio e Floriano Ballotto, con il patrocinio degli Avvocati Maria Luisa Miazzi, Enrico Minei e Abram Rallo, che rassegnavano, per entrambi i convenuti, le medesime conclusioni.

In particolare, la difesa, in via preliminare, chiedeva che fosse dichiarata la nullità dell'atto di citazione per genericità ed indeterminatezza; che fosse dichiarata l'inammissibilità/improcedibilità dell'azione per intervenuta sanatoria ex art. 4 del D.L. n. 16 del 2014, convertito nella L. n. 68 del 2014; che fosse dichiarata la prescrizione *in toto*, o, in subordine, *in parte de qua*.

Nel merito, la difesa chiedeva il rigetto della richiesta di condanna formulata dalla Procura e, quindi, per l'effetto, l'assoluzione dei convenuti.

In subordine, auspicava l'applicazione del potere riduttivo.

In via istruttoria, la difesa chiedeva, laddove ritenuto necessario, che venisse disposta una consulenza tecnica d'ufficio volta ad accertare le competenze accessorie che potevano essere erogate ai dirigenti, in considerazione delle condizioni strutturali ed organizzative del Comune ed in considerazione dei carichi di lavoro e delle responsabilità che gravavano sul convenuto.

Chiedeva, altresì, la difesa, sempre in via istruttoria, che fosse ordinata l'esibizione e l'acquisizione al fascicolo di tutti gli atti e di tutte le informazioni scritte utili e necessarie alla definizione del processo, ai sensi degli artt. 210 e 213 c.p.c..

All'udienza del 18 marzo 2015, preliminarmente, il Procuratore, in ordine alla notifica dell'atto di citazione al convenuto Prai Nico, rappresentava che la prima notifica non era andata a buon fine, mentre la seconda notifica, correttamente eseguita, era stata ricevuta dal convenuto solo il 26 gennaio 2015 e, pertanto, effettivamente, non erano stati rispettati i termini a comparire.

L'Avvocato Zen, per il convenuto Prai Nico, dichiarava di rinunciare ai termini a difesa.

Il Procuratore, con riguardo alle difese di Bardella e D'Agostino, esprimeva perplessità in ordine alla utilizzabilità delle registrazioni ambientali e delle trascrizioni delle conversazioni prodotte in giudizio finalizzate a provare la piena consapevolezza ed il ruolo attivo del Sindaco Bitonci nella determinazione delle retribuzioni accessorie dei dirigenti, rimettendosi alle decisioni del Collegio per un'eventuale integrazione del contraddittorio o limitazione delle responsabilità per gli altri chiamati in giudizio.

L'Organo requirente, poi, rappresentava che, secondo quanto era emerso dalla relazione del segretario generale in carica sull'ammontare esatto del danno subito dal Comune di Cittadella, depositata agli atti del giudizio solo in data 16.3.2015, il Comune stava procedendo solo al recupero delle somme indebitamente erogate in virtù della delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012.

E, pertanto, non erano in fase di recupero le ulteriori somme indebitamente erogate ai dirigenti negli anni dal 2011 al 2013, in esecuzione delle delibere n. 330/2003 e n. 483/2006 e della determina n. 111/2008 ed ammontanti ad € 146.826,68.

La Procura, quindi, riteneva che la predetta somma dovesse aggiungersi al danno così come determinato nell'atto di citazione e ripartito secondo i medesimi criteri percentuali fra i responsabili della seconda partita di danno.

Riguardo, poi, all'eccezione di prescrizione dell'azione sollevata dai difensori del primo Collegio dei revisori: Prai, Dalla Valle e Sgarbossa, la Procura rappresentava che la loro condotta era connotata solo da colpa grave. Pertanto, per i predetti convenuti il decorso della prescrizione doveva ritenersi interrotto con la messa in mora effettuata dal Comune di Cittadella nel marzo del 2013.

Sarebbe, pertanto, prescritta l'azione per tutte le somme indebitamente corrisposte fino al marzo del 2008.

E, quindi, considerato che non risultavano mandati emessi nel 2008, il Procuratore dichiarava di ritenere operante la prescrizione dell'azione erariale per il danno attribuito al primo Collegio dei revisori e rinunciava, di conseguenza, alla domanda di cui all'atto di citazione nei loro confronti.

Il Procuratore ribadiva, poi, tutto quanto esposto nell'atto di citazione.

I difensori di tutti i convenuti per la seconda posta di danno dichiaravano di non accettare il contraddittorio sulla domanda così come modificata dalla Procura in udienza, sulla base del documento prodotto fuori termine.

Tutti i difensori, poi, precisavano le argomentazioni difensive già rappresentate in atti e ribadivano le conclusioni ivi rassegnate.

Conclusa la discussione, la causa passava in decisione.

## DIRITTO

### 1. Oggetto del giudizio

Il giudizio odierno è finalizzato ad accertare la fondatezza della pretesa azionata dalla Procura, concernente un'ipotesi di danno erariale di complessivi € 492.184,52, oltre accessori, asseritamente causato, a vario titolo, dai dirigenti Gallio Giovanni e Ballotto Floriano, dall'ex dirigente Bardella Ivano, dall'ex segretario generale D'Agostino Francesco, dai componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2003 al 2006: Prai Nico, Dalla Valle Claudio, Sgarbossa Claudio; dai componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2006 al 2009: Toffanello Paolo, Bevilacqua Silvio e Fante Michele, derivato dall'indebita corresponsione di retribuzioni di posizione e di risultato ai dirigenti e ai segretari generali succedutisi dalla metà del 2007 al 2010.

2. Sulla inammissibilità della domanda proposta dal Pubblico Ministero in udienza, relativa al danno di € 146.826,68, derivato dalla indebita corresponsione di somme a titolo di retribuzione di posizione e retribuzione di risultato ai dirigenti e ai segretari comunali, negli anni 2011, 2012 e 2013.

L'Organo requirente, in udienza rappresentava che, secondo quanto emerso dalla relazione del segretario generale sull'ammontare esatto del danno subito dal Comune di Cittadella, depositata agli atti del giudizio in data 16.3.2015, il Comune stava procedendo solo al recupero delle somme indebitamente erogate in virtù della delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012.

E, pertanto, non erano in fase di recupero le ulteriori somme indebitamente erogate ai dirigenti negli anni dal 2011 al 2013, in esecuzione delle delibere n. 330/2003 e n. 483/2006 e della determina n. 111/2008 ed ammontanti ad € 146.826,68.

La Procura, quindi, riteneva che la predetta somma dovesse aggiungersi al danno così come determinato nell'atto di citazione e ripartito secondo i medesimi criteri percentuali fra i responsabili della seconda partita di danno.

Le difese dei convenuti ritenuti responsabili dell'ulteriore danno rifiutavano il contraddittorio sul punto ritenendo trattarsi di domanda nuova, presentata per la prima volta in udienza, sulla base di documentazione tardivamente depositata, e, pertanto, come tale, inammissibile.

Secondo la giurisprudenza consolidata (Cass. civ., Sez. III, n. 1475/2007; Cass. civ., Sez. I, n. 11861/1999), la domanda giudiziale deve essere interpretata dal Giudice con riferimento alla volontà della parte, quale emergente non solo dalla formulazione letterale delle conclusioni assunte nell'atto introduttivo, ma anche dall'intero complesso dell'atto che la contiene.

L'unica attività consentita alle parti, dopo l'introduzione del giudizio, è quella volta essenzialmente a precisare e puntualizzare, in termini di maggiore chiarificazione

dell'originario contenuto della domanda, il "*petitum*" e la "*causa petendi*", ossia quell'attività riassumibile nella formula della "*emendatio libelli*", ben diversa dalla "*mutatio libelli*", con la quale si introducono nuovi temi di indagine e di decisione, ovvero si prospettano altre ragioni non dedotte in origine.

Nel sistema processuale, infatti, l'unico intervento modificativo delle precedenti richieste può avvenire soltanto in senso limitativo dell'oggetto del giudizio con la riduzione quantitativa della pretesa, oppure con la rinuncia ad un capo della domanda, esplicita oppure implicita (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 38 del 5.2.2014).

La giurisprudenza di questa Corte ha affermato che configura una nuova domanda l'istanza che introduce un nuovo tema di indagine e di decisione, ovvero prospetta altre ragioni che implicano la valutazione di fatti e di situazioni prima non dedotti, alterandosi così l'oggetto sostanziale ed i termini stessi della controversia (Corte dei Conti, Sez. II d'Appello, sent. n. 5 del 12 marzo 1996).

Si verte in ipotesi di domanda nuova anche nel caso di prospettazione di nuove circostanze e situazioni giuridiche, nel caso di mutamento dei fatti costitutivi del diritto fatto valere in giudizio, nel quale, quindi, viene ad essere introdotto un nuovo tema d'indagine. (Cass. n. 1740/2008 e n. 2723/2010; Corte dei Conti, Sezioni Riunite, sent. n. 929 dell'11 febbraio 1994).

Di converso, deve escludersi la sussistenza di una "*mutatio libelli*" laddove la fattispecie concreta, posta a base del diritto fatto valere nel processo, rimanga immutata nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, essendosi solo proceduto, nell'ambito del "*petitum*" originario, a una migliore integrazione, ovvero anche alla deduzione, ai fini della quantificazione del danno (Corte dei Conti, Sez. Giur. Lazio, sent. n. 751 del 28.10.2014; Cass. Sez. III, sent. n. 9453 del 2013 e sent. n. 23828 del 2010), di processi logici diversi e ulteriori (Corte dei Conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 15 del 20 gennaio 1998).

In termini analoghi si è espressa la giurisprudenza della Cassazione che, con indirizzo consolidato, ha statuito che sussiste domanda nuova quando sia dedotta una nuova "*causa petendi*", quando il fatto costitutivo della pretesa sia modificato nei suoi elementi materiali, ovvero nel caso in cui si verifichi l'alterazione dell'oggetto sostanziale e dei termini della controversia in modo da prospettare una nuova e diversa pretesa (Cass. Sez. II, n. 7039 dell'8.4.2015; Cass. n. 4241 del 28.4.1999).

Ebbene, nel caso di specie, la pretesa relativa al risarcimento dell'ulteriore danno di € 146.826,68, presentata dal Procuratore per la prima volta solo nell'udienza di discussione, **deve configurarsi come l'introduzione nel giudizio di una domanda del tutto nuova, che implica nuovi temi di indagine e di decisione, oltretutto in assenza del necessario contraddittorio con le controparti, attesa l'assenza di contestazione dell'addebito nell'invito a dedurre e nell'atto di citazione.**

Infatti, il danno ulteriormente contestato, pure se asseritamente derivato, analogamente alle prime due poste, dalla indebita corresponsione di somme a titolo di retribuzione accessoria, si riferisce ad annualità diverse (2011, 2012 e 2013), liquidate sulla base di un diverso CCNL, di delibere di Giunta diverse e di differenti determinazioni di spesa.

Pertanto, la domanda in questione, oltre ad integrare una consistente modifica del "*petitum*", implica la valutazione di fatti nuovi rispetto a quelli dedotti nell'invito a dedurre ed nell'atto di citazione.

**Vertendosi, quindi, in ipotesi di domanda nuova, la stessa va dichiarata inammissibile.**

**3. Sulla nullità dell'atto di citazione per genericità e indeterminatezza (art. 1 del R.D. n. 1038 del 1033; artt. 163 e 164 c.p.c.)**

In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per genericità ed indeterminazione del *petitum* e della *causa petendi*.

A norma dell'art. 1 del R.D. n. 1038 del 1933, *"Le istanze, i ricorsi e gli appelli da presentarsi alla Corte dei Conti devono contenere ... la esposizione dei fatti e la qualità nella quale furono compiuti, l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata."*

A norma dell'art. 3 del medesimo R.D., *"Gli atti di cui agli articoli precedenti sono nulli quando ... siavi assoluta incertezza sull'oggetto della domanda."*

L'art. 163 c.p.c., applicabile al presente giudizio in forza del rinvio dinamico operato dall'art. 26 del R.D. n. 1038/1933, prevede, poi, che l'atto di citazione debba contenere *"3) la determinazione della cosa oggetto della domanda; 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni."*

Il successivo art. 164 c.p.c. prevede che *"la citazione è altresì nulla se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito nel n. 3) dell'art. 163 ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al n. 4) dello stesso articolo."*

Ciò posto, il Collegio ritiene che, a valle di una lettura del combinato disposto dell'articolo 164, comma 4, e dell'articolo 163, comma 3, n. 4 c.p.c., nella valutazione della prospettazione attorea, pur se fondata essenzialmente sul virgolettato delle relazioni dell'ispettore del S.I.F.I.P. e su relazioni dell'attuale segretario comunale in carica, nonché priva di una rielaborazione sistematica complessiva delle ragioni giuridiche della pretesa, la domanda non risulti così carente da comprometterne l'idoneità ad instaurare il giudizio.

La nullità della citazione, con riferimento alle modalità di indicazione del *"petitum"*, sussiste nel caso di totale omissione o assoluta incertezza del *"petitum"* inteso, sotto il profilo formale, come il provvedimento giurisdizionale richiesto e, sotto quello sostanziale, come il bene della vita di cui si domanda il riconoscimento, tenendo conto che, l'indeterminatezza dell'oggetto della domanda, per produrre nullità, deve essere assoluta, come appunto stabilisce la norma.

La giurisprudenza di questa Corte ha precisato che non vi è luogo *"alla dichiarazione di nullità ed al conseguente ordine all'attore ex art. 164 c.p.c., comma 5, di integrare l'atto di citazione allorché il petitum, inteso sia sotto il profilo formale del provvedimento richiesto che sotto quello sostanziale del bene della vita oggetto della domanda, sia desumibile dal complesso dell'atto e dalla documentazione ivi allegata."* (Corte dei Conti, Sez. Veneto, sent. n. 200 del 12.6.2013)

Relativamente alla *"causa petendi"*, il giudice ha, invece, il potere-dovere di qualificare giuridicamente l'azione e di attribuire al rapporto dedotto in giudizio un *"nomen iuris"* diverso da quello indicato dalle parti, purché non sostituisca la domanda proposta con una diversa, modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà fattuale non dedotta e allegata in giudizio, dovendo questi ultimi essere puntualmente indicati (Cass. Sez. I, sent. n. 28986 del 10.12.2008).

La ragione ispiratrice delle predette disposizioni risiede nell'esigenza di porre il convenuto nelle condizioni di apprestare adeguate e puntuali difese e di offrire al giudice l'immediata contezza del *thema decidendum*.

Nel valutare il grado di incertezza della domanda, occorre, pertanto, avere riguardo alla natura dell'oggetto ed alla relazione in cui con esso si trovi eventualmente la controparte, dovendosi stabilire se tale rapporto consenta comunque l'individuazione di quanto l'attore richiede e delle ragioni per cui lo fa o se, viceversa, sia tale da rendere effettivamente difficile l'approntamento di una precisa linea di difesa (cfr. Cass. Civ. Sez. I, Sent., 20-6-2011, n. 13448; Cass., Sez. II, 21.11.2008, n. 27670; Cass. Sez. I, 12.11.2003, n. 17023).

Sullo stesso solco della citata giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'incertezza del *petitum* e/o della *causa petendi* che giustificano una pronuncia di nullità dell'atto introduttivo ai sensi dell'art. 164, comma 4, c.p.c., può verificarsi *"qualora manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente contraddittorie o carenti, da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge"* (Corte dei conti, Sez. II d'Appello, sent. n. 458 del 7.7.2014; Sez. I d'Appello, sent. n. 339 del 22.5.2013; Sez. I d'Appello, sent. n. 253 del 12.2.2014; Sez. Veneto, sent. n. 200 del 12.6.2013; Sez. III d'Appello, sent. n. 746 del 2.11.2010).

*"Se ne deduce che l'editio actionis è vulnerata, nella sua esigenza di assicurare un compiuto diritto di difesa, da un'insufficiente determinazione dell'oggetto della domanda, ossia di petitum e causa petendi, di modo che vi sia assoluta incertezza sugli elementi identificatori del diritto fatto valere. Tale verifica, però, deve effettuarsi da parte del Giudice, attraverso un esame complessivo dell'atto introduttivo e dei documenti allegati (cfr. Cass. Sez. I Civ., n. 17023/03) con la conseguenza che una valutazione in termini di nullità/finammissibilità della pretesa può essere fatta solo allorché l'oggetto sia "assolutamente" incerto, tale da ledere il diritto costituzionale all'approntamento di un'adeguata ed informata difesa."* (Corte dei Conti, Sez. Veneto, sent. n. 101 del 4.4.2013. In senso conforme, Corte dei Conti, Sez. Sicilia, sent. n. 167 del 31.1.2014; Sez. I d'Appello, sent. n. 339 del 22.5.2013; Sez. III d'Appello n. 746 del 2.11.2010; Sez. Puglia, sent. n. 1373 del 16.10.2013).

**L'identificazione dell'oggetto della pretesa e delle ragioni della stessa - da operarsi caso per caso - postula, quindi, una valutazione sull'insieme delle indicazioni di fatto e di diritto e sulla loro idoneità a porre immediatamente il soggetto chiamato in giudizio nella condizione di apprestare adeguate difese.**

Ebbene, nel caso di specie, dall'atto di citazione, risultano evincibili il *petitum*, la *causa petendi*, nonché i fatti posti a fondamento della pretesa.

Con riferimento al *petitum*, la Procura ha rappresentato che il danno erariale, contestato ai soggetti convenuti, era pari alle somme indebitamente percepite a titolo di retribuzione di posizione e di retribuzione di risultato dei dirigenti e dei segretari comunali nel periodo dal 2007 al 2010, e, per ciascuno dei convenuti, ha precisato la quota di danno imputabile in via principale ed in via subordinata.

L'Organo requirente, poi, ha comunque sufficientemente individuato la *causa petendi*, per ciascuno dei convenuti, in relazione alle funzioni esercitate nell'ambito dell'Ente ed in concreto, nell'ambito delle procedure di definizione ed attribuzione della retribuzione accessoria, precisando, per ciascuno, anche il titolo di imputazione soggettiva della responsabilità.

Considerato che l'atto di citazione risulta sufficientemente completo nella indicazione di *petitum* e *causa petendi*, nonché nella illustrazione dei fatti di causa, l'eccezione di nullità per genericità e indeterminatezza deve essere respinta.

**4. Sulla eccezione di improcedibilità della domanda per intervenuta sanatoria ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 6.3.2014, convertito con modifiche nella L. n. 68 del 2.5.2014, recante "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi".**

**Il D.L. 6 marzo 2014, n. 16 (in Gazz. Uff., 6 marzo 2014, n. 54, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche", all'art. 4**

**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. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.**

Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over.

Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. (...).

A norma del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: "(...) 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.*

*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.”.*

L'eccezione di improcedibilità è infondata.

**Le disposizioni innanzi riportate non incidono in alcun modo sulla procedibilità dell'azione erariale.**

**Innanzitutto, va rilevato che, 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 proprio dall'art. 40, comma 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sopra riportato, senza che questa disposizione abbia mai indotto alcun dubbio sulla contemporanea procedibilità dell'azione erariale.**

**Il sistema giuridico vigente, infatti, prevede concomitanti procedure finalizzate a perseguire il ristoro dell'Amministrazione che abbia subito un danno, ciascuna autonomamente attivabile.**

**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 di tale fattispecie.**

**Sebbene in questa sede, non occorra accertare quale sia la funzione caratterizzante, o meglio, quella caratterizzante in termini di prevalenza, dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, deve considerarsi che la sua 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).**

**Nell'attuale sistema della responsabilità amministrativa, di cui è chiamata a conoscere questa Corte, l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del Pubblico Ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile.**

**Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione del giudice contabile, il quale, 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 Corte Costituzionale, infatti, con riferimento all'istituto della “responsabilità amministrativa”, ha rilevato l'esistenza di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile, alla stregua di peculiari connotazioni di cui è prova, tra l'altro, il principio, peraltro già anticipato in parte dall'art. 58 della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali), secondo il quale il debito per il fatto dannoso non si trasmette agli eredi, salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi.**



A tale processo di nuova conformazione dell'istituto, sviluppato con le ulteriori previsioni contenute nella legge di conversione, fa riscontro la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego, attuata, in epoca di poco precedente, dal decreto legislativo n. 29 del 1993 (cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 80 del 1998) attraverso la c.d. "privatizzazione", in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione.

La "nuova" 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 poi ribadito come l'azione di responsabilità non sia intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e autore dell'illecito che lo ha causato, ma tuteli soprattutto l'esigenza che i mezzi finanziari pubblici ed il patrimonio pubblico siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici di cui è titolare il soggetto pubblico.

La tutela accordata ai soggetti pubblici per i danni arrecati dai soggetti legati con essi da rapporto di servizio si conforma nei tratti essenziali agli istituti civilistici, ma con significative differenze, coerenti ai sottolineati aspetti finalistici.

Fondamentale, in questo senso, è l'attribuzione in via esclusiva dell'azione di responsabilità al Procuratore della Corte dei Conti, quale soggetto rappresentativo degli interessi dello Stato-comunità, alla soddisfazione dei cui bisogni è destinato il patrimonio pubblico ed è indirizzata l'attività amministrativa, sottraendo così alla valutazione discrezionale degli amministratori degli enti pubblici la tutela dei diritti di cui si tratta.

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 finalizzata 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 leso, 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, in base al quale gli amministratori degli enti locali, riconosciuti dalla Corte dei Conti responsabili, per dolo o colpa grave, di danni prodotti nei 5 anni precedenti il dissesto, non possono per 5 anni ricoprire incarichi di assessori, revisori e rappresentanti di enti locali, sempre che vi sia un nesso accertato tra le azioni ed omissioni di cui sono stati riconosciuti responsabili e il dissesto dell'ente).

**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.**

Ritenendo insussistente il nocumento patrimoniale nelle ipotesi in cui sono previste altre forme concomitanti di ristoro del danno, il Giudice finirebbe per disattendere i canoni interpretativi di cui all'art. 12 delle "Disposizioni sulla legge in generale", che impone di tener conto della «intenzione del legislatore».

In altri termini, si riterrebbe decisivo un profilo della fattispecie (quello riguardante la componente risarcitoria- restitutoria) che, però, non è il solo rilevante.

L'esistenza di presidi ordinamentali, ulteriori rispetto al giudizio di responsabilità, non esclude né la celebrazione né il buon esito di quest'ultimo.

In definitiva, i congegni apprestati dal legislatore non si pongono in rapporto di reciproca esclusione.

Nell'eventualità in cui la sussistenza di un credito dell'Amministrazione sia diretta conseguenza della condotta almeno gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte, gli strumenti che l'ordinamento appresta per consentire di soddisfare la pretesa creditoria e lo strumento dell'azione di responsabilità amministrativa che, in ogni caso, a quel medesimo risultato consente di pervenire, non si ostacolano vicendevolmente.

Se i rimedi alternativi non abbiano già condotto all'integrale soddisfacimento del credito, non ci sono ostacoli, a seconda dei momenti in cui la questione si pone, né alla proponibilità né alla procedibilità dell'azione erariale intestata al PM contabile nei confronti del soggetto la cui condotta (gravemente colposa o dolosa) quel credito (danno erariale) abbia generato.

L'azione giudiziaria e quella amministrativa ben possono, provvisoriamente, marciare su binari paralleli e a velocità differenti: solo all'esito di entrambe potrà e dovrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso agli ordinari strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti.

A tale conclusione deve pervenirsi ove si osservi che, anche quando risulti possibile l'impiego di rimedi concorrenti, è certamente configurabile un danno erariale connotato da quei caratteri indispensabili per essere utilmente posto a fondamento di una richiesta risarcitoria innanzi al Giudice contabile e cioè quello 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 deteriore), della «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, per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, non è necessario che il pregiudizio risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi soddisfattori della pretesa creditoria.

Danno azionabile, infatti, va considerato anche il pregiudizio che possa ottenere ristoro in esito a rimedi di carattere amministrativo oppure all'eventuale ricorso, in funzione del medesimo risultato finale, degli altri rimedi contenziosi e non contenziosi consentiti dall'ordinamento (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sicilia sentenze nn. 1033/2012, 221/2012, 7402010, 331/2010, 3315/2008).

Irrilevante ai fini della procedibilità del giudizio per danno erariale è, poi, anche il comma 3 dell'art. 4, che, fermo l'obbligo di recupero delle somme indebitamente corrisposte a seguito della contrattazione collettiva integrativa per aver superato i vincoli finanziari, prevede che non si applichi l'art. 40, comma 3 *quinquies* del D.Lgs n. 165 del 2001, al ricorrere di alcune condizioni, tra cui la circostanza che non vi sia già stato un riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale. Per un verso, va rilevato che il fatto che la disposizione *de quo* abbia previsto, tra i presupposti per l'attivazione, che non vi sia stato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, vale solo ad escludere l'applicabilità della norma, nei casi in cui già vi sia stata una sentenza definitiva di condanna sulla fattispecie, che abbia eventualmente dichiarato quella nullità, sia pure *incidenter tantum*.

Ciò in evidente applicazione del generale principio di certezza del diritto.

Per altro verso, rileva che la nullità di un atto foriero di danno erariale non è di certo condizione di procedibilità del giudizio amministrativo -contabile, così come non necessariamente risulta determinante ai fini dell'esito del giudizio.

Infatti, così come non tutti gli atti nulli determinano un danno erariale, anche atti perfettamente validi ed efficaci possono determinare un danno all'Amministrazione.

In termini diversi, la nullità è una sanzione che l'ordinamento commina in casi di particolare gravità dello scostamento dell'atto dai predeterminati parametri di valutazione dello stesso.

Detta sanzione, tuttavia, se per un verso, non è necessariamente un sintomo di danno erariale, per altro verso non è presupposto dell'attivazione del giudizio amministrativo, ben potendo verificarsi casi di danno erariale connessi ad atti non sanzionati con nullità.

La mancanza della previsione normativa della sanzione della nullità per alcuni atti forieri di danno, pertanto, è assolutamente neutra sia rispetto alla sussistenza del danno erariale, che rispetto alla procedibilità del giudizio di responsabilità amministrativa.

Diversa è, poi, la questione della recuperabilità delle somme nei confronti dei dipendenti (nel caso di specie, dirigenti), che siano meri percettori della retribuzione accessoria indebitamente corrisposta.

La esenzione dalla nullità, altrimenti comminata dall'art. 40, comma 3 *quinquies*, consentendo di mantenere in vita l'atto presupposto delle determinazioni relative alla corresponsione degli emolumenti accessori, pare preordinata proprio a permettere di evitare il recupero sui meri percettori.

In tal senso, si è espressa anche la Presidenza del Consiglio nelle "Indicazioni esplicative in materia di trattamento retributivo accessorio di Regioni ed Enti locali", emanata l'8 agosto 2014, in esito alla relazione del Comitato previsto dalla circolare interministeriale del 12 maggio 2014, n. 60 e sottoposto alla Conferenza Unificata, che, in data 10 luglio 2014, ne ha approvato l'emanazione.

Secondo quanto esplicitato in detto documento, 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.

In conformità alle predette indicazioni, si sta attestando anche la giurisprudenza di merito (si veda, per tutte, Corte d'Appello di Firenze del 25 novembre 2014, in riforma della sentenza n. 234 del 2013 del Tribunale di Firenze), che ha escluso la ripetibilità nei confronti dei dipendenti, delle somme corrisposte a titolo di retribuzione di posizione e di risultato, proprio in applicazione del sopravvenuto art. 4, comma 3, del D.L. n. 16 del 2014.

La questione della sanatoria, posta in questi termini, tuttavia, attiene a fattispecie che esulano dalla giurisdizione della Corte dei Conti, attenendo esclusivamente alla regolamentazione degli aspetti economici di rapporti di lavoro di stampo privatistico.

Non sussistono ragioni, pertanto, per esaminare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle disposizioni normative in discussione, ai fini di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale delle stesse.

#### 5. Richieste probatorie

In via preliminare, poi, il Collegio, ritenuta l'esaustività dell'istruttoria e della documentazione versata in atti e non ritenendo, quindi, sussistenti validi motivi per giustificare il prolungamento dell'attività processuale, nel rispetto dei principi di economicità e speditezza dell'azione (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 35 del 2014), rigetta le richieste istruttorie avanzate da alcuni convenuti.

Il Collegio neppure ritiene utile approfondire le questioni di ammissibilità ed utilizzabilità delle intercettazioni ambientali e delle relative trascrizioni depositate in atti da alcuni convenuti, atteso che la decisione del giudizio può completamente prescindere, risultando la restante documentazione più che sufficiente a fondare la valutazione di questa Corte.

#### 6. Richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti del Sindaco, dei componenti della Giunta e dell'attuale Segretario Generale

Le difese di alcuni convenuti hanno richiesto l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Sindaco, dei componenti della Giunta e dell'attuale Segretario Generale, perché ritenuti corresponsabili del danno contestato dalla Procura.

L'art. 47 del R.D. n. 1038/1933, prevede che *"l'intervento (del terzo) può essere anche ordinato dalla sezione, d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti"*.

La previsione è assimilabile a quella recata dall'art. 107 c.p.c., a norma del quale *"il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l'intervento"*.

Come chiarito anche dalla recente giurisprudenza di questa Corte (Corte dei Conti, Sez. I d'App., sent. n. 80 del 27.1.2015), la possibilità per il Giudice contabile di una chiamata in giudizio di soggetti ai quali ritenga la causa comune si assume rilevante nelle ipotesi di litisconsorzio necessario.

Tuttavia, il giudizio di responsabilità amministrativa, in linea tendenzialmente generale, non dà luogo ad ipotesi di litisconsorzio necessario, disciplinato dall'art. 102 c.p.c., che notoriamente vanno circoscritte alle azioni costitutive plurisoggettive o alle azioni di condanna aventi ad oggetto prestazioni che, rispetto a più coobbligati, siano da considerare indivisibili o inscindibili, essendo ben possibile un'azione limitata solo ad alcuni soggetti autori del fatto dannoso, rispetto ad altri, per i quali la responsabilità potrebbe essere fatta valere con una distinta azione.

A norma dell'art 1, comma 1 *quater*, della legge n. 20/1994, infatti, se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei Conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso (Corte dei Conti, Sez. I d' Appello, sent. n. 1003 del 23.7.2014).

Ciascun convenuto risponde, quindi, in ogni caso, solo del danno per l'apporto causale recato.

Nel caso di specie, non ricorrendo le ipotesi innanzi dette, non si verte in un caso di litisconsorzio necessario.

Pertanto, non sussiste alcun obbligo per il Collegio di chiamare in giudizio soggetti diversi da quelli convenuti dalla Procura regionale (Corte dei Conti, Sez. II d' App., sent. n. 95 del 10.3.2015).

E, peraltro, a prescindere dalla discussa compatibilità di tale istituto con il principio di terzietà e imparzialità del giudice, sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione, il Collegio non ravvisa neppure l'opportunità di integrare il contraddittorio, atteso che, nel caso concreto, il corredo probatorio acquisito agli atti del giudizio consente di valutare compiutamente l'apporto dei convenuti alla causazione del danno, anche eventualmente tenendo conto delle posizioni dei soggetti dei quali si auspicava la chiamata in causa.

## 7. La prescrizione

### 7.1 La posizione della Procura

Secondo la Procura, il *dies a quo* della prescrizione decorrerebbe "dal giorno dell'invio alla Procura regionale della prima relazione dell'ispettore Pugliano, avvenuto in data 16.7.2012, da ritenersi la data in cui il doloso appropriamento (considerato che i beneficiari degli emolumenti indebiti coincidono in gran parte con i responsabili degli uffici che avrebbero dovuto impedire tali elargizioni) è stato disvelato ai sensi dell'art. 2941 n. 8 c.c.

Per cui il danno risarcibile rispetto all'azione di responsabilità della Procura contabile è dato dalla somma di € 438.856,72 (pari a metà dell'anno 2007, e alle annualità intere del 2008, 2009 e 2010).

Ovvero, laddove non si considerasse il doloso occultamento, deve ritenersi come interruttiva della prescrizione la prima costituzione in mora effettuata dal Comune di Cittadella nel marzo 2013, per cui il danno risarcibile in questa sede, salvo la dovuta azione di recupero dell'indebitato per gli anni anteriori da parte del Comune di Cittadella, va limitato agli anni 2008, 2009 e 2010, per un totale di € 385.528,93 oltre accessori."

### 7.2 L'occultamento doloso del danno

A termini dell'art. 1, comma 2, della L. n. 20 del 1994, come sostituito dall'art. 3 del D.L. n. 543 del 1996, convertito nella L. n. 639 del 1996, "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta".

La summenzionata disposizione normativa, nel prevedere che, in caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta, costituisce applicazione, nello specifico ambito della responsabilità amministrativa, della norma di cui all'art. 2941, n. 8, c.c., che prevede la sospensione del corso della prescrizione per il debitore che abbia dolosamente occultato l'esistenza del debito, finché il dolo non sia stato scoperto.

Nel silenzio dei lavori preparatori, la giurisprudenza ha, in genere, ritenuto che il legislatore, con l'indicata norma, abbia voluto ribadire il principio della decorrenza del termine prescrizione dal momento della conoscibilità obiettiva del danno, restando salvo il principio della conoscenza effettiva "solo" in caso di dolo (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 224 del 16.12.2014).

Parte della giurisprudenza ha, poi, proceduto all'ampliamento del concetto di occultamento doloso del danno facendo coincidere, nel caso di illecito a carattere doloso, il comportamento

causativo del danno con l'occultamento doloso, affermando che, in tali casi, l'occultamento doloso del danno deve considerarsi *in re ipsa*.

Invero, *“il doloso occultamento non coincide con la commissione dolosa del fatto dannoso, ma richiede un’ulteriore condotta indirizzata a impedire la conoscenza del fatto e che, comunque, perché di occultamento doloso si possa parlare, occorre un comportamento che, pur se può comprendere la causazione del fatto dannoso, deve tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire il disvelamento di un danno ancora “in fieri” oppure a nascondere un danno ormai prodotto.”* (Corte dei Conti, Sez. III d’App., sent. n. 830 del 20.12.2012).

Alla stregua della giurisprudenza oltremodo maggioritaria, affinché sia configurabile l’occultamento doloso del danno occorre, quindi, *“un comportamento volto al raggiro, callido, teso con atti commissivi al nascondimento, di cui deve lasciar baluginare l’intenzionalità.”* (Corte dei Conti, Sez. III d’App., sent. n. 830 del 20.12.2012).

Peraltro, alla luce degli esposti principi, nella specie, non essendo stato evidenziato e tantomeno dimostrato un comportamento degli agenti specificamente finalizzato all’occultamento doloso del danno, la prescrizione deve farsi decorrere dalla data di compimento degli atti causativi del danno erariale (Corte Conti, Sez. III d’Appello, sent. n. 830 del 20.12.2012 e sent. n. 474 del 14.12.2006).

Per quanto rappresentato dalla Procura, infatti, il danno sarebbe derivato dalla indebita corresponsione di somme a titolo di retribuzione di posizione e di risultato a dirigenti e Segretari generali, in applicazione di due delibere della Giunta comunale e delle conseguenti determinazioni dirigenziali di liquidazione degli emolumenti, nonché da alcune determine dirigenziali di redistribuzione della retribuzione di dirigenti cessati dal servizio.

Ebbene, tutto l’iter procedurale volto alla corresponsione delle somme era costituito da atti pubblici, concretamente accessibili a chiunque avesse avuto interesse e non risultano allegati, né tantomeno provati, comportamenti volti a celare l’esistenza e/o il contenuto dei predetti.

### 7.3 Il *dies a quo* della prescrizione

Escluso, per quanto detto, l’occultamento doloso del danno, il *dies a quo* della prescrizione va individuato nel momento in cui si è verificato il fatto dannoso.

La regola codicistica di cui all’art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall’art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall’art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato *“dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso”*.

La giurisprudenza prevalente di questa Corte, recentemente ribadita dalle Sezioni Riunite con sentenze n. 5/2007/QM del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM, ha chiarito che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizione, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell’effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l’azione/omissione e l’effetto lesivo, siano temporalmente riconducibili a periodi diversi.

Il “fatto dannoso”, infatti, è costituito dal binomio “condotta ed evento” e si perfeziona con il verificarsi di quest’ultimo.

Per fatto dannoso deve intendersi, in generale, non il momento del comportamento difforme dalle regole, ma quello del verificarsi dell’*eventus damni*: è da tale momento che l’organo inquirente contabile può legittimamente esercitare l’*actio damni*.

In particolare, la giurisprudenza consolidata di questa Corte ha affermato che, in tema di responsabilità per erogazione di somme non dovute, la prescrizione decorre dal momento in cui

avviene il pagamento, senza che si debba tener conto della data del fatto che ha reso dovuta l'erogazione (Corte dei Conti, Sez. II d'Appello, sent. n. 140 del 4.3.2014).

In proposito, le SS.RR. di questa Corte, già con sentenza n°7/2000/Q.M. del 24.5.2000, pronunciandosi in ipotesi di illecito con effetti che si protraggono nel tempo, avevano affermato che i danni si verificano con i singoli esborsi dei corrispettivi periodici, soggetti, ciascuno, ad un proprio termine di prescrizione quinquennale, con decorrenza dalla data dei pagamenti stessi.

Il medesimo principio è stato ribadito nella sentenza delle Sezioni Riunite n. 5/QM del 19.7.2007, in cui è ulteriormente chiarito che *“la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento; è, quindi, dal pagamento ... che decorre il termine di prescrizione”*.

La prescrizione, quindi, nel caso di specie, decorrerà da ciascuno dei pagamenti della retribuzione di posizione e di risultato ritenuti illegittimi.

#### **7.4 L'interruzione della prescrizione**

**Il decorso della prescrizione, nel caso di specie, risulta validamente interrotto dalla costituzione in mora inviata a tutti i convenuti dal segretario generale del Comune di Cittadella, in data 28 marzo 2013.**

**Secondo consolidata giurisprudenza del giudice di legittimità e del giudice contabile, l'atto di costituzione in mora non richiede formule rituali o sacramentali.**

La Cassazione ha statuito che la costituzione in mora, di cui all'art. 1219 c.c., idonea ad integrare l'atto interruttivo della prescrizione, ai sensi dell'art. 2943, ultimo comma, c.c., deve presentare un elemento soggettivo, costituito dalla chiara indicazione del soggetto obbligato, e un elemento oggettivo, consistente nell'esplicazione scritta di una pretesa, intimazione o richiesta di adempimento idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto indicato, con l'effetto sostanziale di costituirlo in mora.

Ancor più di recente la Cassazione (ord. n. 14230 del 5 giugno 2013) ha affermato che, al fine dell'efficacia interruttiva della prescrizione, è sufficiente che il creditore manifesti e porti a conoscenza legale del suo debitore, mediante atto scritto, la volontà di ottenere il soddisfacimento del suo diritto.

Nella specie, l'atto di costituzione in mora è rivolto ai destinatari, a richiesta della Procura Regionale della Corte dei Conti, in conseguenza della verifica amministrativo - contabile svolta dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica; sono richiamati gli articoli del codice civile che regolano la costituzione in mora (artt. 1219 e 2043 c.c.); vi è rappresentato che l'atto è finalizzato alla costituzione in mora per il danno derivato dalle indebite attribuzioni stipendiali ed in particolare, da indebite retribuzioni di posizione e di risultato conferite a dirigenti e segretari generali, *“per effetto dei Contratti Decentrati Integrativi approvati con le deliberazioni di Giunta Comunale n. 330 del 30 luglio 2003 e n. 483 del 29 dicembre 2006.”*

**Il fatto che dall'atto di costituzione in mora non possa desumersi l'esatta quantificazione del danno, “è circostanza irrilevante, poiché la costituzione in mora si riferisce alla richiesta di un risarcimento di un danno che, per le sue caratteristiche, non può che essere determinato, nel suo ammontare, dalla Corte dei conti in esito al giudizio di responsabilità”** (Corte dei Conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 291 del 24.2.2014).

#### **7.5 Conclusioni**

**Deve essere, innanzitutto, chiarito che, anche ai fini della prescrizione, vanno considerati separatamente i pagamenti effettuati in applicazione della prima delibera della Giunta (n. 330 del 30 luglio 2003), dai pagamenti effettuati in applicazione della seconda delibera (n. 483 del 29 dicembre 2006).**

Infatti, l'approvazione della seconda delibera, attuativa del nuovo contratto collettivo integrativo, per un verso, interrompe ogni nesso causale tra le condotte dei convenuti responsabili del danno derivato dai pagamenti effettuati in applicazione della prima delibera e, per altro verso, fonda autonomamente il danno derivato dai pagamenti successivi alla sua approvazione.

Quindi, nel caso di specie, con riferimento al danno derivato dai pagamenti effettuati in applicazione della delibera della Giunta Comunale n. 330 del 30 luglio 2003, la prescrizione iniziata a decorrere da ciascuno dei pagamenti delle retribuzioni di posizione e di risultato in favore dei dirigenti e del segretario generale *pro-tempore* è stata validamente interrotta solo il 28 marzo 2013.

Pertanto, considerato che l'ultimo pagamento riferibile a detta delibera è stato effettuato nel 2006, il danno risulta interamente prescritto, poiché realizzatosi tutto ben oltre il termine quinquennale.

Con riferimento, poi, al danno derivato dai pagamenti effettuati in applicazione della delibera della Giunta Comunale n. 483 del 29 dicembre 2006, la prescrizione, iniziata a decorrere da ciascuno dei pagamenti delle retribuzioni di posizione e di risultato in favore dei dirigenti e del segretario generale *pro-tempore*, è stata validamente interrotta il 28 marzo 2013 e, pertanto, risulta prescritto il danno per le somme corrisposte anteriormente al 28 marzo 2008.

Andrà, pertanto, considerato, ai fini delle valutazioni di merito del Collegio, solo il periodo dal 28 marzo 2008 alla fine del 2010.

Non risultano, altresì, prescritti i pagamenti di retribuzione accessoria derivati dalle determinate dirigenziali n. 111 del 21.4.2008 e n. 204 del 2008, con le quali è stata disposta la redistribuzione della retribuzione di posizione di un dirigente cessato dal servizio.

#### **7.6 La posizione del Collegio dei revisori in carica dal 6.10.2003 al 24.9.2006.**

Nico Prai, Claudio Dalla Valle e Claudio Sgarbossa, componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2003 al 2006, sono stati convenuti in giudizio dalla Procura perché ritenuti responsabili, a titolo di colpa grave, della prima posta di danno di € 106.655,59, nella misura del 30%, in quote uguali tra loro, ed in subordine, sempre nella misura del 30%, ma in via sussidiaria.

**Considerato che la Procura ha imputato ad essi solo il mancato controllo sulla delibera della Giunta n. 330 del 2003 e, pertanto, solo il danno derivato dai pagamenti delle retribuzioni di posizione e di risultato avvenuti in applicazione della stessa, l'azione nei loro confronti risulta prescritta.**

I convenuti Nico Prai, Claudio Dalla Valle e Claudio Sgarbossa vanno, quindi, prosciolti per intervenuta prescrizione.

### **8. Merito**

#### **8.1 Il quadro normativo**

**Come già detto, la valutazione del merito deve essere limitata al danno contestato dalla Procura per il periodo dal 28 marzo 2008 alla fine del 2010, poiché, per gli anni precedenti, risulta maturata la prescrizione e, per gli anni successivi, la domanda proposta per la prima volta in udienza è inammissibile.**

**L'art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 165 del 30.3.2001, espressamente applicabile anche ai Comuni in virtù dell'art. 1, comma 2, dello stesso decreto, nel testo vigente al momento dei fatti di causa, disponeva che "La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia**



correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità. La graduazione delle funzioni e delle responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita, ai sensi dell'art. 4, (...) con provvedimenti dei rispettivi organi di governo per le altre amministrazioni o enti, (...).

Il C.C.N.L. del personale dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali, relativo al quadriennio normativo 2006 - 2009, disciplinava la retribuzione accessoria dei dirigenti dei Comuni, al Capo II, articoli 16 e 17.

In particolare, l'art. 16, recante norme sugli "Incrementi delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato", disponeva che: "1. Il valore economico della retribuzione di tutte le posizioni dirigenziali ricoperte alla data dell'1.1.2007, nell'importo annuo per tredici mensilità, determinato secondo la disciplina dell'art. 27 del CCNL del 23.12.1999, è incrementato di un importo annuo lordo, comprensivo del rateo di tredicesima mensilità, pari a € 478,40.

Conseguentemente, le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999, sono incrementate, per l'anno 2007, in misura corrispondente agli incrementi di retribuzione riconosciuti a ciascuna funzione dirigenziale.

2. Gli enti, nel limite delle risorse complessivamente destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, a decorrere dall'1.1.2007, possono adeguare il valore della retribuzione delle posizioni dirigenziali non ricoperte alla medesima data, tenendo conto degli incrementi risultanti dall'applicazione del comma 1.

3. A decorrere dal 31.12.2007, i valori minimi e massimi della retribuzione di posizione di cui all'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.1999, come modificati dall'art. 4, comma 3, del CCNL del 14.5.2007, sono conseguentemente rideterminati nel valore minimo di € 10.922,17 e nel valore massimo di € 44.491,87; resta in ogni caso ferma la disciplina prevista dall'art. 27, comma 5, del citato CCNL del 23.12.1999, come modificato dall'art. 24 del CCNL del 22.2.2006.

4. Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999, sono altresì incrementate negli importi ed alle scadenze di seguito indicate:

- con decorrenza dall'1.1.2007, nella misura dell' 1,39% del monte salari relativo alla dirigenza per l'anno 2005;
- con decorrenza dal 31.12.2007, nella misura dell'1,78% del monte salari relativo alla dirigenza per l'anno 2005, che comprende ed assorbe il precedente incremento.

5. Le risorse di cui al comma 4 sono finalizzate esclusivamente al finanziamento della retribuzione di risultato dei dirigenti per gli anni 2007 e 2008, nel rispetto dei criteri di determinazione e di erogazione di tale voce retributiva applicati presso ciascun Ente nei suddetti anni. Gli incrementi sono corrisposti sulla base delle risultanze della valutazione delle prestazioni e dei risultati di gestione dei dirigenti relativa al medesimi anni 2007 e 2008."

L'art. 17, recante "Ulteriori incrementi delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato per gli Enti Locali", disponeva che: "1. Gli Enti Locali possono integrare, in aggiunta alle disponibilità derivanti dall'applicazione dell'art. 16, le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, di cui all'art.26 del CCNL del 23.12.1999, qualora siano in possesso dei seguenti requisiti:

- a) effettiva adozione di adeguati sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dirigenti, secondo le previsioni dell'art.14 del CCNL del 23.12.1999;
- b) rispetto del patto di stabilità per il triennio 2005-2007;
- c) rispetto dei vincoli di contenimento della spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione;
- d) raggiungimento, sulla base di espressa certificazione dei servizi di controllo interno, di una percentuale non inferiore al 70% degli obiettivi annuali stabiliti nel PEG;

e) osservanza degli indicatori di capacità finanziaria sotto indicati.

2. A decorrere dal 31.12.2007 e a valere per il solo anno 2008, in aggiunta alle disponibilità derivanti dall'applicazione dell'art. 16, i Comuni e le Province possono incrementare le risorse di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999 fino ad un massimo dell'1% del monte salari del 2005 relativo alla dirigenza, qualora il rapporto tra il numero di posizioni dirigenziali previste dal proprio ordinamento coperte ed il personale in servizio alla data del 31 dicembre 2007 sia non superiore ai seguenti valori:

a) per i Comuni

da 10.000 a 59.999 abitanti 1/35

da 60.000 a 249.000 abitanti 1/40

oltre 249.000 abitanti 1/50

(...)

3. A decorrere dal 31.12.2007 e a valere per il solo anno 2008, i Comuni e le Province, in aggiunta all'aumento di cui al comma 2, possono incrementare le risorse di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999 fino ad un massimo dello 0,5% del monte salari 2005 relativo alla dirigenza, qualora sia stato rispettato patto di stabilità interno anche per l'anno 2008 ed il rapporto tra il numero di posizioni dirigenziali coperte ed il personale in servizio alla data del 31.12. 2007 sia non superiore ai seguenti valori per classe demografica:

a) per i Comuni

da 10.000 a 59.999 abitanti 1/43;

da 60.000 a 249.000 abitanti 1/53;

oltre 249.000 abitanti 1/63.

(...)

4. In sostituzione dei parametri di cui al comma 2, fermo restando il rispetto dei requisiti di cui al comma 1, lett. a), b), c) e d), i Comuni e le Province, a decorrere dal 31.12.2007 ed a valere per il solo anno 2008, in aggiunta alle disponibilità derivanti dall'applicazione dell'art. 16, possono incrementare le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, di cui all' art. 26 del CCNL del 23.12.1999, fino ad un massimo dell'1% del monte salari del 2005 relativo alla dirigenza, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore ai seguenti valori:

a) 30% per i Comuni;

b) 26%, per le Province.

5. In sostituzione dei parametri di cui al comma 3, i Comuni e le Province, a decorrere dal 31.12.2007 ed a valere per il solo anno 2008, in aggiunta all'aumento di cui al comma 4, possono incrementare le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, di cui all' art. 26 del CCNL del 23.12.1999, fino ad un massimo dello 0,5% del monte salari del 2005 relativo alla dirigenza, qualora sia stato rispettato il patto di stabilità interno anche per l'anno 2008 ed il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore ai seguenti valori:

a) 23% per i Comuni;

b) 18% per le Province.

6. A decorrere dal 31.12.2007 e a valere per il solo anno 2008, in aggiunta alle disponibilità derivanti dall'applicazione dell'art. 16, i Comuni capoluogo delle aree metropolitane, di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 267 del 2000, che abbiano rispettato il patto di stabilità interno per il triennio 2005-2007 nonché i vincoli di contenimento della spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione, possono incrementare le risorse di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999 fino all'1% del monte salari del 2005 relativo alla dirigenza, qualora il rapporto tra il numero di posizioni dirigenziali previste dal proprio ordinamento coperte ed il personale in servizio alla data del 31 dicembre 2007 sia pari o inferiore a 1/55 .

7. L'importo percentuale di cui al comma 6 è elevabile fino ad un massimo dell'1,5%, qualora, oltre al rispetto delle condizioni e dei parametri ivi indicati, gli enti abbiano rispettato il patto di stabilità interno anche per l'anno 2008.

(...)

10. Le risorse derivanti dall'applicazione dei precedenti commi sono finalizzate esclusivamente al finanziamento della retribuzione di risultato dei dirigenti per il 2008, nel rispetto dei criteri di determinazione e di erogazione di tale voce retributiva applicati presso ciascun Ente nel suddetto anno. Gli incrementi sono corrisposti sulla base delle risultanze della valutazione delle prestazioni e dei risultati di gestione dei dirigenti relativa al medesimo anno 2008.”.

L'art. 26 del C.C.N.L. del 1999, richiamato dalle predette disposizioni, prevede che: “1. A decorrere dall'anno 1999, per il finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato sono utilizzate le seguenti risorse:

a) l'importo complessivamente destinato al finanziamento del trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998, secondo la disciplina del CCNL del 10.4.1996 e del CCNL del 27.2.1997;

b) le somme derivanti dalla attuazione dell'art. 43 della legge 449/1997;

c) i risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dell'art. 2, comma 3, del D. Lgs. n. 29/1993;

d) un importo pari al 1,25% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997 a decorrere dal 31.12.1999 ed a valere per l'anno 2000, corrispondente all'incremento, in misura pari ai tassi programmati di inflazione, del trattamento economico della dirigenza, eccedente quello tabellare e la indennità integrativa speciale.

e) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione della dirigenza, quali quelle di cui all'art. 37 del presente CCNL e all'art. 18 della L. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni;

f) le somme connesse al trattamento incentivante del personale dirigenziale trasferito agli enti del comparto a seguito della attuazione dei processi di decentramento e delega di funzioni;

g) l'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità nonché quello del maturato economico di cui all'art.35, comma 1, lett. b del CCNL del 10.4.1996 dei dirigenti comunque cessati dal servizio a far data dal 1.1.1998; tali risorse sono destinate alle finalità di cui all'art. 27.

i) le risorse derivanti dall'applicazione della disciplina dell'art. 32;

2. Ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa, gli enti verificano la possibilità di integrare, dall'anno 1999, le risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo dell'1,2% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997. Tale disciplina non trova applicazione nei confronti degli enti locali in situazione di dissesto o di deficit strutturale, per i quali non sia intervenuta ai sensi di legge l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

3. In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 39, comma 1, della legge 449/1998, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. Analoga disciplina si applica agli enti, anche di nuova istituzione, che istituiscano per la prima volta posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica.

4. A decorrere dal 31.12.1999, le risorse finanziarie destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato della dirigenza possono essere integrate dagli enti nell'ambito delle effettive disponibilità di bilancio. Possono avvalersi di tale facoltà gli enti che certifichino di essere in possesso dei

requisiti, desunti dal bilancio, individuati in una apposita intesa che le parti del presente CCNL si impegnano a stipulare entro il 30.4.2000; a tal fine l'ARAN convoca le organizzazioni sindacali firmatarie del presente contratto entro il mese successivo alla data della sua stipulazione. Nella predetta intesa sarà incluso un indice basato sul rapporto tra spesa per il personale con qualifica dirigenziale rispetto alla spesa per il restante personale.

5. Gli enti possono integrare le risorse di cui al comma 1 con una quota non superiore al 6% del minore importo del finanziamento a carico del pertinente capitolo di bilancio, derivante, a parità di funzioni e fatti salvo gli incrementi contrattuali, dalla riduzione stabile di posti di organico della qualifica dirigenziale.

6. La verifica della sussistenza delle condizioni per l'applicazione dei commi 3, 4 e 5 è oggetto di contrattazione decentrata integrativa ai sensi dell'art. 4.

## **8.2 La sussistenza del danno**

**Con la delibera n. 63 del 23 febbraio 2006, la Giunta del Comune di Cittadella: "PREMESSO che in data 22.2.2006 è stato stipulato il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali per il biennio economico 2002-2005 prevedendo una serie di adeguamenti automatici della retribuzione tabellare, nonché della retribuzione di posizione; VERIFICATA la particolare complessità della struttura dell'Ente, soprattutto in riferimento a quanto disposto dall'art. 27, c.5, C.C.N.L. del 23.12.1999 (...); VISTO l'art. 88 del D.lgs. 267/2000; VISTO il contratto decentrato dirigenti a tempo indeterminato del Comune di Cittadella siglato il 20.7.2002 e valido per il periodo 1.1.2003 -31.12.2006; VISTO l'art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001; VISTO il vigente regolamento di ordinamento degli uffici e servizi" deliberava "1) di dare idonea applicazione al C.C.N.L. 22.2.2006; 2) (...) 3) di dare atto che il Comune presenta una struttura organizzativa complessa, ai sensi del c. 5 art. 27 C.C.N.L. 23.12.1999; 4) di demandare al Direttore Generale la formalizzazione dei relativi impegni di spesa nonché la corresponsione degli emolumenti."**

Con la successiva delibera n. 483 del 29.12.2006, la Giunta, "Vista l'ipotesi di contratto collettivo decentrato - Area della Dirigenza del Comune di Cittadella per il quadriennio 2007 - 2010 e coinvolgente i n. 4 (quattro) dirigenti a tempo determinato; Visto il verbale relativo alla concertazione inerente l'argomento di cui trattasi; Ritenuto, pertanto, di approvare l'ipotesi di contratto collettivo decentrato sopra citato, autorizzandone la sottoscrizione e la conseguente applicazione; Visti gli articoli 4 e 5 del C.C.N.L. - area dirigenza del 23.12.1999; Vista la D.G.C. n. 63 del 23.2.2006 relativa all'entrata in vigore del contratto relativo al personale con qualifica di dirigente firmato il 22.2.2006;" deliberava "1) di approvare il contratto collettivo decentrato integrativo del personale con qualifica dirigenziale in allegato al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante e sostanziale; 2) di autorizzare la sottoscrizione e la conseguente applicazione del C.C.N.L. sopra citato; 3) di dare atto che la spesa trova imputazione negli appositi capitoli di bilancio che presentano la necessaria disponibilità; 4) di trasmettere il presente provvedimento alle OO.SS. in ossequio all'art. 4 - comma 4^ del C.C.N.L. 23/12/1999."

Secondo la Procura, risulterebbe foriera di danno la previsione dell'art. 7 del C.C.D.I.L., approvato dalla Giunta con la delibera n. 483 del 2006 recante "Criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e a quella di risultato", secondo cui "Viste le disponibilità finanziarie dell'ente, le parti convengono quanto segue: A decorrere dall'1 gennaio 2007, la retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali viene determinata nei seguenti importi su base annua: (omissis). Il fondo per la retribuzione di risultato dell'anno 2007, determinato nell'importo di € 27.913,00 verrà corrisposto alle figure dirigenziali previa valutazione del nucleo di valutazione o del Direttore Generale (nel caso di inesistenza del nucleo). A decorrere dal 1° gennaio dell'anno 2008 e per ogni anno di validità del presente accordo verrà riconosciuto un incremento del 3% della retribuzione di posizione di posizione individuale in godimento nell'anno precedente, nonché del monte complessivo della retribuzione di risultato dell'anno precedente."

Detto incremento retributivo, motivato solo in ragione delle “*disponibilità finanziarie dell'ente*”, secondo la Procura, costituirebbe danno erariale, poiché autorizzato senza alcun riferimento alle valutazioni richieste, con riguardo a questo specifico contratto, dall'art. 27 del CCNL 23.12.1999, in base al quale: “*Gli enti determinano i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne.*”.

L'erronea quantificazione della retribuzione accessoria per i dirigenti avrebbe poi inciso sulla correttezza della determinazione accessoria del segretario generale, determinata, in applicazione dell'art. 41 del C.C.N.L. 16.5.2001, sulla base di quella dei dirigenti (cd. “galleggiamento”).

Secondo quanto affermato dal Comune di Cittadella in sede di deduzioni ai rilievi dell'ispettore del S.I.F.I.P. ed anche sostenuto dalla difesa dei convenuti, la qualificazione dell'Ente come “struttura organizzativa complessa” avrebbe esonerato il Comune dal rispetto dei limiti di cui all'art. 27, comma 2, del C.C.N.L. 1999 e avrebbe legittimato, pertanto, anche gli incrementi automatici del 3% annuo previsti dall'art. 7 del C.C.N.L.I. per il 2007-2010.

**Ebbene, la delibera della Giunta che classifica il Comune come struttura organizzativa complessa è completamente immotivata e, pertanto, non è idonea a giustificare lo sfioramento dei comuni vincoli di stanziamento per la retribuzione accessoria dei dirigenti** (Corte dei Conti, Sez. Giur. Toscana, sent. n. 235 del 22.12.2014).

E' certamente vero che la qualificazione del Comune come struttura complessa rientra nel potere discrezionale degli organi dell'Ente e tuttavia, la Corte di Cassazione (cfr., *ex multis* SS.UU. n. 14488 del 2003) ha avuto modo di chiarire che, se è indubitabile che l'esercizio, in concreto, del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei Conti, il limite in questione va posto in correlazione con l'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, il quale stabilisce, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia.

**Ne deriva che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, ed il magistrato contabile ha, comunque, il potere - dovere di verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità** (Corte dei Conti, II Sez. d'App., sent. n. 367 del 24 settembre 2010).

Analogamente, la sentenza n. 570 del 20 settembre 2010 della III Sez. d'Appello **ha statuito che la cognizione della Corte dei Conti riguarda, in linea di massima, anche le scelte discrezionali dell'Amministrazione, per verificare se esse siano coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, ovvero comportino l'adozione di scelte arbitrarie e diseconomiche: il magistrato contabile, con giudizio *ex ante*, può verificare se la scelta operata corrisponda a criteri di logica e ragionevolezza.**

La costante giurisprudenza della Corte dei Conti (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 363 del 3 ottobre 2011 e sent. n. 235 del 22.12.2014) ha avuto modo di statuire, in ordine alla preclusione di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994 (insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali), che, se da una parte il giudice contabile non può sostituire le proprie valutazioni alle scelte di merito fatte dagli organi della Pubblica amministrazione, d'altra parte, la legge non ha precluso la verifica delle modalità con cui il potere discrezionale viene esercitato.

Pertanto, il giudice contabile può e deve verificare in concreto se l'esercizio del potere discrezionale è avvenuto o meno nel rispetto dei limiti dell'ordinamento giuridico (quali la razionalità, la logicità delle scelte, il risultato di economicità e buona amministrazione, la congruità e proporzionalità tra mezzo e fine).

Ciò trova l'avallo della Corte di Cassazione, la quale ha reiteratamente affermato che il limite dell'insindacabilità va posto in correlazione con l'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, il quale stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di economicità ed efficacia, criteri che costituiscono specificazione del principio sancito dall'art. 97, comma 1, della Costituzione e che hanno acquistato dignità normativa, assumendo rilevanza sul piano della legittimità dell'azione amministrativa.

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e costi sostenuti e la violazione di tali criteri può assumere rilievo anche nel giudizio di responsabilità, dal momento che l'antigiuridicità dell'atto amministrativo costituisce un presupposto necessario (anche se non sufficiente) della colpevolezza di chi lo ha posto in essere (Cass. SS.UU. n. 14488/2003, n. 7024/2006 e n. 8096/2007).

Ne deriva che la Corte dei Conti può verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità (Cass. SS.UU. n. 18757 del 2008).

In sostanza l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali operate dalla P.A., ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, non priva la Corte dei Conti, in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, del potere di controllare la conformità a legge dell'attività amministrativa in relazione ai fini imposti, in via generale o in modo specifico dal legislatore (Cass. SS.UU. n. 80972 del 2007).

Ed una volta accertata tale conformità ovvero non estraneità ai suddetti fini, il Giudice contabile non può estendere il proprio sindacato alla concreta e specifica articolazione della scelta dell'Amministratore pubblico (Cass. SS.UU. 2 aprile 2007 n. 8097). Questo perché ciò che è insindacabile è soltanto la scelta tra più opzioni che siano tutte lecite, legittime, razionali e congrue, con indifferenza per il Giudice di quella adottata, essendo esse equivalenti sotto i profili citati (Corte dei Conti, III Sez. d'App., sent. n. 750 del 2 novembre 2010).

In siffatto modo, la giurisprudenza contabile ha affermato che il limite all'ingerenza del giudice contabile nella cd. "riserva di amministrazione", è costituito dal principio di ragionevolezza che riassume in sé quelli dell'economicità e del buon andamento, costituzionalmente garantiti.

Da ultimo, il Giudice di legittimità (Cass. n. 4283/2013) ha ribadito e consolidato il principio di diritto secondo il quale l'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti non comporta che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa.

Anche le Sezioni d'Appello della Corte dei Conti hanno ribadito, di recente, i suddetti orientamenti sulla cd. insindacabilità delle scelte discrezionali.

In particolare, la I Sezione d'Appello (sent. n. 806 del 4 giugno 2014) ha precisato che la cognizione della Corte dei Conti riguarda, in linea di massima, anche le scelte discrezionali dell'Amministrazione, al fine di verificare se esse siano coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa o, invece, abbiano comportato l'adozione di scelte arbitrarie e diseconomiche, ben potendo sindacare gli atti amministrativi, senza che sia di ostacolo il divieto riguardante il merito delle scelte discrezionali, giudicando con giudizio *ex*

*ante se la scelta operata corrisponda di per sé a criteri generali di logica e ragionevolezza.* (In questo senso, si veda anche Corte dei Conti, II Sez. Giur. d'Appello n. 627 del 29 ottobre 2014).

**Il giudice contabile, quindi, non può censurare, nel giudizio di responsabilità amministrativa, l'opzione discrezionale scaturente da un giudizio di opportunità, ma può ben conoscere della non conformità del comportamento con i principi del buon andamento dell'azione amministrativa, di economicità, efficacia ed efficienza della stessa, sul rispetto dei quali la Corte è abilitata ad esprimersi** (Corte dei Conti, III Sez.d'App., sent. n. 786 dell'11 dicembre 2013).

**Concludendo, con riferimento al caso di specie, va rilevato che la delibera con la quale la Giunta ha attribuito al Comune di Cittadella la qualifica di struttura organizzativa complessa è sindacabile da questa Corte perché presupposto giustificativo della legittimità della successiva delibera relativa sostanzialmente alla attribuzione di retribuzione accessoria ai dirigenti e al segretario generale, determinante per il Comune un esborso maggiore rispetto a quello previsto dalla disciplina generale, e, quindi, indice della ragionevolezza e della economicità della decisione della Giunta.**

Ebbene, senza che l'apprezzamento di questa Corte possa sostituirsi a quello dell'Organo comunale competente, va tuttavia rilevato che il provvedimento suddetto, citando nelle premesse l'art. 27, comma 5, del C.C.N.L., se per un verso chiariva l'obiettivo cui tendeva, che era quello appunto di consentire una deroga ai limiti massimi previsti dal Contratto collettivo per la retribuzione accessoria, per altro verso, risultava totalmente immotivato.

Nella delibera, non sono, infatti, compiutamente espresse, ma neppure accennate, le caratteristiche proprie del Comune, che avrebbero indotto la Giunta a classificarlo quale "struttura organizzativa complessa".

**La totale assenza di motivazione non può essere sostituita dall'apprezzamento postumo del Collegio in ordine alla effettiva sussistenza delle ragioni giustificative della predetta qualificazione** (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 126 del 15.3.2011).

Di conseguenza, resta ingiustificata anche la deroga ai limiti quantitativi imposti dal C.C.N.L. alla retribuzione accessoria dei dirigenti e del segretario generale.

Analoghe considerazioni devono essere fatte con riguardo alla applicabilità, paventata da alcuni convenuti, dell'art. 26, comma 3, del CCNL 1999, a giustificazione delle predette deroghe ai limiti quantitativi per i fondi della retribuzione accessoria.

L'art. 26, comma 3, prevede che, in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 39, comma 1, della legge 449/1998, valutino anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuino la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.

La corretta applicazione delle previsioni del citato art. 26, comma 3, per l'implementazione, a dotazione organica invariata, delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione dei dirigenti, richiede la effettiva attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale e verificabile accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato, evidentemente, un ampliamento delle

competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente.

**Nel caso di specie, all'epoca dei fatti, nelle delibere relative alla determinazione delle retribuzioni accessorie, non è stato evidenziato nessuno dei presupposti indicati dalla disposizione citata, né altresì risulta essere stata mai effettuata una verifica e valutazione di detti presupposti.**

Presupposti, la cui sussistenza, in sede di giudizio di responsabilità, non compete al Collegio verificare ora per allora.

**Costituiscono, pertanto, danno erariale le retribuzioni accessorie dei dirigenti e del segretario comunale esorbitanti il limite ordinario previsto dalla normativa di riferimento.**

**Le considerazioni innanzi esposte inducono, poi, a ritenere fondata anche la tesi della Procura, secondo cui la retribuzione di posizione sarebbe stata attribuita in assenza di una oggettiva e riscontrabile "parametrazione delle responsabilità" (pag. 14 e pag. 15 dell'atto di citazione).**

Infatti, se è vero che detta retribuzione era diversa per ciascuno dei settori, non risultano evidenziate le ragioni della predetta differenziazione in relazione alle effettive funzioni attribuite ai dirigenti.

Eguale ingiustificata ed illegittima è anche la previsione dell'aumento del 3% annuo della retribuzione di posizione individuale e del monte complessivo della retribuzione di risultato, prevista dall'art. 7 del CCNLI per il 2007-2010.

Come innanzi esposto, il predetto CCNLI, all'art. 6, sia pure prescindendo da una qualsivoglia motivazione, parametrava la retribuzione di posizione alle diverse funzioni dirigenziali, in relazione ai settori di assegnazione.

Tuttavia, il successivo aumento del 3% annuo veniva attribuito in modo generalizzato a tutti i dirigenti, a prescindere da qualsivoglia valutazione sulle funzioni attribuite, nonché sul conseguente grado di responsabilità e sui risultati conseguiti.

A prescindere dalla disponibilità delle risorse, l'aumento automatico delle retribuzioni di posizione e di risultato è assolutamente contrario alla logica di tutte le previsioni normative in materia di retribuzione accessoria e, ponendosi *contra legem*, è al di fuori della disponibilità contrattualistica integrativa delle parti.

**L'art. 24 del D.Lgs. n. 165 del 2001 pone quale principio generale che il trattamento economico accessorio dei dirigenti sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità.**

**Gli organi di governo di ciascuna Amministrazione definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare ed in particolare, individuano le risorse umane, materiali ed economico - finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale (art. 4 del D. Lgs. n. 165 del 2001).**

**La retribuzione di posizione è proporzionata alla funzione assegnata al dirigente; la retribuzione di risultato - che, insieme con la retribuzione di posizione forma il trattamento economico accessorio del personale - è strutturata come forma di incentivazione della produttività ed è perciò collegata alla presenza di condizioni particolarmente stringenti, tra cui, la previa specifica definizione degli obiettivi ed il conseguimento dei risultati predeterminati (Sez. Giur. Basilicata, sent. n. 30 del 25.5.2015; Sez. Giur. Campania, sent. n. 280 del 19.3.2015; Sez. II d'Appello n. 387 del 2014).**

Con ogni evidenza, la crescita indicizzata automatica della retribuzione accessoria, prescindendo da una qualsivoglia valutazione delle funzioni dirigenziali attribuite e dalla definizione nonché dal raggiungimento degli obiettivi, viola tutta la predetta normativa di principio, oltre che le specifiche



disposizioni del C.C.N.L. di riferimento, che, nel disciplinare puntualmente i limiti e le modalità di aumento della retribuzione accessoria, escludono logicamente e necessariamente aumenti forfettari e indiscriminati.

Pertanto, risulta foriera di danno erariale anche la previsione di cui all'art. 7 del CCNLI 2007-2010, secondo cui, a decorrere dall'anno 2008 e per ogni anno di validità dell'accordo, vi sarebbe stato l'incremento automatico del 3% della retribuzione di posizione individuale e del monte complessivo della retribuzione di risultato dell'anno precedente, per i dirigenti e, conseguentemente per il segretario generale.

Secondo la Procura, un ulteriore danno erariale sarebbe derivato, poi, dalla ripartizione tra i dirigenti ancora in servizio della retribuzione di posizione di due dirigenti cessati.

Con la delibera dirigenziale n. 111 del 2008 veniva ripartita la retribuzione accessoria del dirigente Stocco (3° settore), posto in comando a decorrere dal 16.4.2007, con delibera della Giunta comunale n. 134 del 2007.

Mentre, con delibera della Giunta comunale n. 125 del 2012 e con delibera dirigenziale n. 180 del 2012, veniva ripartita la retribuzione accessoria del dirigente Bardella (1° settore), posto in congedo a decorrere dal 31.12.2010, con delibera della Giunta comunale n. 334 del 2010.

I corrispondenti adeguamenti venivano riconosciuti ai segretari comunali con delibere dirigenziali n. 204 del 23.4.2008, firmata dal dirigente del I° Settore, Ivano Bardella e vistata dal ragioniere capo, Gallio, e n. 137 del 2012.

Tanto, nonostante la soppressione delle due posizioni dirigenziali, a modifica della dotazione organica dell'Ente, avvenuta rispettivamente con delibere della Giunta comunale n. 192 del 2009 e n. 362 del 2010.

Per quanto innanzi detto con riferimento alla inammissibilità della domanda attorea presentata per la prima volta in udienza con riguardo al presunto danno erariale derivato dalla retribuzione accessoria indebitamente corrisposta dopo il 2010, vengono qui in rilievo, per la valutazione di merito, solo le delibere dirigenziali n. 111 del 2008 e n. 204 del 2008, con le quali veniva ripartita la retribuzione accessoria del dirigente Stocco (3° settore).

Ciò anche considerato che la Giunta comunale, con la deliberazione 219 del 16.10.2013, aveva annullato in sede di autotutela, la delibera di Giunta n. 125 del 2012, in cui era prevista la ripartizione delle risorse per la retribuzione di posizione prima percepita dal Bardella, dirigente del 1° settore, iniziandone il recupero.

Va innanzitutto rilevato che, nel caso di specie, non si verte nell'ipotesi di doppia retribuzione di posizione corrisposta ai dirigenti rimasti in servizio, che hanno assunto le funzioni ulteriori dei dirigenti cessati, ma si tratta di un incremento del fondo per la retribuzione di posizione, aumentato delle quote dei dirigenti cessati.

A norma dell'art. 27, n. 9, del CCNL 1999, applicabile anche alla fattispecie in discussione in ragione del rinvio operato dall'art. 2, n. 5 del CCNL del 2006 - 2009, *"Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili sono temporaneamente utilizzate per la retribuzione di risultato relativa al medesimo anno e quindi riassegnate al finanziamento della retribuzione di posizione a decorrere dall'esercizio finanziario successivo."*

Per quanto espressamente affermato dalla riportata disposizione del CCNL, la retribuzione di posizione non corrisposta al dirigente cessato dal servizio presso il Comune avrebbe dovuto integrare il fondo della retribuzione di risultato relativa al medesimo anno e, quindi, essere ripartita in base alla valutazione dei risultati raggiunti dai dirigenti, e, poi, eventualmente, essere

riassegnata al finanziamento della retribuzione di posizione dell'anno successivo, previa nuova valutazione delle funzioni dirigenziali conferite ai dirigenti rimasti in servizio.

La distribuzione della retribuzione di posizione del dirigente cessato tra i dirigenti rimasti in servizio è, pertanto, illegittima e foriera di danno erariale.

E non vale ad escludere la produzione del danno la considerazione che quelle risorse sarebbero state comunque distribuite tra i dirigenti a titolo di retribuzione di risultato nello stesso anno o a titolo di retribuzione di posizione per l'anno successivo.

E' evidente, infatti, che il danno sussiste non solo quando l'Amministrazione sostenga una spesa in assoluto non dovuta, ma anche quando le risorse destinate ad un determinato utilizzo, da distribuirsi sulla base di regole predefinite, vengano erogate nel dispregio delle regole suddette e secondo criteri arbitrari, in violazione delle norme che detti criteri fissano, come avvenuto nel caso di specie.

Ciò rileva ancor più in considerazione del fatto che le competenze del 3° Settore, prima affidate al dirigente Stocco, non erano state ripartite tra i dirigenti di ruolo rimasti in servizio, ma erano state assegnate ad un dirigente assunto a tempo determinato (Provvedimento del Sindaco, prot. n. 26585 del 2007).

Con riferimento alla retribuzione di risultato, la Procura, pure avendo riportato pedissequamente i criteri di conteggio utilizzati dall'ispettore incaricato per definire il *quantum*, che avrebbe dovuto essere corrisposto ai dirigenti e al segretario generale, non ha specificamente allegato e provato gli elementi costitutivi del danno e della conseguente responsabilità erariale.

Non appare pienamente provata l'assenza delle valutazioni dei dirigenti, atteso che comunque sono state depositate delle schede, la cui validità è stata solo genericamente contestata, e restano confuse e non specificate le contestazioni in ordine alle modalità di costituzione e quantificazione del fondo.

Analoghe considerazioni valgono per gli ulteriori cenni a presunti vizi di costituzione ed utilizzazione dei fondi in generale destinati alla retribuzione accessoria, non compiutamente sviluppati nell'atto di citazione.

### **8.3 La posizione del Sindaco e della Giunta**

**Preliminarmente, al fine di potere compiutamente valutare la posizione dei soggetti convenuti, occorre preventivamente considerare la posizione dei componenti della Giunta e del Sindaco, esclusi dal presente giudizio in ragione della asserita applicabilità della cd. "esimente politica".**

Innanzitutto, va affermato che, con riguardo alla retribuzione dei dirigenti e del segretario generale, il Sindaco e la Giunta sono titolari di competenze gestorie proprie e, pertanto, non è applicabile la cd. "esimente politica", prevista dall'art. 1, comma 1 *ter*, della legge n. 20 del 14.1.1994, secondo cui: *"Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione."* (Sez. Basilicata, sent. n. 30 del 25.5.2015).

Infatti, mentre l'art. 45 del D.Lgs. 165 del 30.3.2001, che disciplina il trattamento economico fondamentale ed accessorio della generalità dei pubblici dipendenti, prevede che lo stesso sia definito dai contratti collettivi e stabilisce che *"i dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori"*, analoga attribuzione di competenza e responsabilità non è prevista dall'art. 24 dello stesso decreto legislativo, che disciplina il trattamento economico del personale con qualifica dirigenziale.

Il citato art. 24 del D.Lgs. 165/2001, infatti, nella formulazione vigente all'epoca dei fatti, stabilisce che: **“La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità. La graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita, ai sensi dell'articolo 4, con decreto ministeriale per le amministrazioni dello Stato e con provvedimenti dei rispettivi organi di governo per le altre amministrazioni o enti, ferma restando comunque l'osservanza dei criteri e dei limiti delle compatibilità finanziarie fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.”**

**La retribuzione del personale degli enti locali con qualifica di dirigente, quindi, è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali ed il trattamento economico accessorio è correlato alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità (nonché - a seguito della novella di cui al D.Lgs. 150/2009 - ai risultati conseguiti) e la graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita con provvedimenti degli organi di governo dell'ente.**

**La materia della retribuzione accessoria dei dirigenti e del segretario generale degli enti locali trova, poi, la propria regolamentazione anche nel D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 recante il “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.**

**A norma dell'art. 48, comma 3 del D.Lgs n. 267 del 2000, è “di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio”.**

A norma del successivo art. 50, il Sindaco sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (comma 2) e nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali (comma 10).

**Risulta evidente dalla disciplina normativa innanzi riportata che, in materia di attribuzioni economiche dei dirigenti, l'attività di mero indirizzo spetta al Consiglio comunale, che detta i principi generali e i limiti cui dovranno attenersi gli organi esecutivi, mentre al Sindaco e alla Giunta spetta la concreta determinazione delle retribuzioni, che certamente è attività gestoria, non attenendo a scelte politiche riconducibili alla soddisfazione di interessi generali della comunità amministrata, ma riguardando specifiche questioni relative alla gestione del personale dirigenziale.**

E, peraltro, nel caso di specie, tanto è dimostrato anche dalla partecipazione del Sindaco alla concertazione con i dirigenti, nella qualità di parte pubblica.

A norma dell'art. 4, comma 4, del CCNL - Area dirigenza - Comparto Regioni ed Enti Locali 1998-2001, applicabile anche nel periodo coperto dal successivo CCNL 2006-2009, in virtù dell'art. 2, comma 5, secondo cui *“Per quanto non previsto dal presente contratto collettivo, restano in vigore le norme dei precedenti CCNL.”*, la materia delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e di risultato, nel Comune di Cittadella, all'epoca dei fatti, era oggetto di concertazione, poiché vi erano meno di cinque dirigenti.

La concertazione è una procedura non negoziale, volta a favorire, ove possibile, la ricerca di una posizione condivisa sulle materie ad essa espressamente demandate, ma normalmente rientranti nell'autonomo esercizio dei poteri organizzativi del datore di lavoro pubblico (Orientamento applicativo ARAN n. 499-8A1).

Trattandosi di procedura non negoziale, la concertazione non esita in un contratto decentrato, ma consiste essenzialmente in un momento di confronto finalizzato a porre le basi per una decisione

maggiormente partecipata, ma pur sempre unilaterale, dell'Amministrazione (Tribunale dell'Aquila, 26.10.2002).

La decisione dell'Amministrazione non risulta, quindi, in alcun modo sottoposta al previo accordo con le organizzazioni sindacali, ma può essere unilateralmente adottata, dopo, però, aver regolarmente esperito la procedura di concertazione.

La procedura per la concertazione può essere attivata dalle organizzazioni sindacali, mediante richiesta scritta (art. 8, comma 1, del CCNL citato). Essa si svolge mediante appositi incontri, che iniziano entro il quarto giorno dalla data di ricezione della richiesta e si conclude nel termine massimo di trenta giorni. Dell'esito della concertazione è redatto specifico verbale, dal quale risultano le posizioni delle parti.

La Giunta ha, quindi, la competenza esclusiva a disciplinare unilateralmente, sulla base delle risultanze della concertazione sintetizzate nel verbale, il trattamento economico dei dirigenti anche con riferimento particolare alla retribuzione di posizione e di risultato.

**Pertanto, per un verso, le decisioni della Giunta in ordine alle retribuzioni dei dirigenti sono di tipo gestorio, non risultando conseguentemente applicabile la cd "esimente politica", e, per altro verso, trattandosi di esercizio di funzioni proprie implicanti un notevole impegno economico, non è giustificabile la superficialità con la quale, nel caso di specie, sono state assunte le deliberazioni in argomento.**

**Va, inoltre, considerato che vi sono elementi sufficienti per ritenere che, in concreto, il Sindaco e la Giunta fossero pienamente consapevoli della valenza giuridica ed economica delle decisioni assunte.**

Con la delibera di Giunta n. 80 del 17.2.2003, infatti, il Sindaco con delega al Personale, unitamente al segretario generale, era stato designato quale componente della parte pubblica per la concertazione e, pertanto, non è plausibile che Sindaco e i componenti della Giunta non fossero pienamente consapevoli, in concreto, della valenza giuridica ed economica delle decisioni assunte in materia.

Gli stessi, quindi, avrebbero dovuto essere ritenuti, ove convenuti in giudizio, i principali responsabili per il danno derivato dalle predette delibere e di questa quota di responsabilità si terrà conto nel definire l'apporto causale dei soggetti convenuti.

#### **8.4 La posizione dei convenuti**

##### **8.4.1 La posizione di D'Agostino e Bardella**

**Il segretario generale, D'Agostino, è stato membro della delegazione di parte pubblica per la concertazione del CCNLI per la dirigenza del Comune di Cittadella per gli anni 2007-2010 e firmatario del verbale conclusivo della stessa, oltre ad esserne beneficiario.**

**Pertanto, lo stesso, anche se non ha personalmente partecipato alla seduta nella quale la** Giunta ha assunto la deliberazione n. 483 del 2006, non può comunque considerarsi esente da responsabilità nella causazione del danno derivato dalla predetta delibera.

**Va considerato, infatti, che, nella qualità di destinatario del contenuto anche economico del CCNLI, il D'Agostino, partecipando alla concertazione quale rappresentante di parte pubblica, si trovava in una palese situazione di conflitto di interessi.**

Ciò è vero ancor di più per il caso della concertazione relativa al CCNLI 2007-2010, il cui verbale conclusivo non risulta firmato dal Sindaco, quale organo di governo dell'Ente.

**E ciò, se per un verso, aggrava la posizione della Giunta che ha delegato un soggetto in conflitto di interessi a rappresentare la parte pubblica, senza poi valutarne con la dovuta scrupolosità l'operato; per altro verso, rende maggiormente responsabile anche il D'Agostino, che, proprio in**

ragione della delicata posizione ricoperta, in assenza di indicazioni puntuali e vincolanti da parte degli organi di governo del Comune, aveva il preciso compito evidenziare, in primo luogo, la situazione di conflitto di interessi nella quale verteva ed in ogni caso, già in fase di concertazione, nella qualità di rappresentante della parte pubblica e, successivamente, in fase di approvazione, nella qualità di segretario generale e direttore generale, tutte le gravi criticità del contratto, che hanno causato il danno erariale.

Con riferimento ai doveri inerenti la funzione di segretario generale, vengono in considerazione, nel caso, l'art. 97 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) e l'art. 17, comma 68, della legge n. 127 del 1997 (sullo snellimento dell'attività amministrativa).

Le due diverse normative contengono disposizioni del tutto sovrapponibili con riguardo alle funzioni del segretario degli enti locali. L'art. 97, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, infatti, dispone che: *«Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti»;*

L'art. 17, comma 68, prima parte, della legge n. 127 del 1997, dispone che: *«Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti».*

In sostanza, il D.Lgs. n. 267 del 2000 riprende la norma recata dalla legge n. 127 del 1997, senza apportare alcuna modifica, restando invariata l'intera disciplina delle funzioni del segretario comunale, così come esposta negli articoli sopra richiamati, ivi compresa la norma secondo cui il segretario *«partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione»* (art. 97, comma 4, lett. a, del d.lgs. n. 267 del 2000; art. 17, comma 68, lett. a, della legge n. 127 del 1997).

Tanto premesso, si osserva che l'art. 17, comma 85, della legge n. 127 del 1997 ha soppresso la previsione - contenuta nell'art. 53, comma 1, della legge n. 142 del 1990 - secondo cui sulle proposte di deliberazione doveva essere richiesto il parere di legittimità del segretario comunale e provinciale.

Peraltro, l'abrogazione di tale frammento di norma va interpretato alla luce di quanto stabilito dal comma 68 dello stesso art. 17 e, poi, dall'art. 97 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel senso che le nuove funzioni ivi previste impegnano, comunque, il segretario a prestare la sua «collaborazione» e a fornire la sua «assistenza giuridico-amministrativa» agli organi dell'ente locale, a prescindere da una richiesta di parere su una specifica proposta di deliberazione.

E ciò, tanto più, tenuto conto della specificazione contenuta nella lettera a) del comma 68, ove si prevede che il segretario *«partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione».*

In sostanza, non si tratta di mere funzioni di formalizzazione delle deliberazioni assunte dagli organi collegiali, ma dell'obbligo di rappresentare a tali organi eventuali ragioni ostative all'assunzione delle deliberazioni, ove queste risultino non conformi «alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti».

In definitiva, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr., tra l'altro, Sez. II d'Appello, sent. n. 88 e sent. n. 197 del 2004; Sez. I d'App., sent. n. 153 del 2008), è ben chiaro che le modifiche sopra richiamate non sono volte a diminuire, bensì a rafforzare, la funzione ausiliaria di garante della legalità e della correttezza dell'azione amministrativa che l'ordinamento assegna al segretario degli enti locali. (Corte dei Conti, Sez. II d'Appello, sent. n. 238 del 14.5.2015)

Tutto quanto fin qui chiarito, non si vede come possa escludersi la responsabilità del D'Agostino, dovendosi anzi evidenziare che la particolare competenza e la specifica preparazione professionale dei segretari degli enti locali rende ancora più palese il divario esistente tra la condotta da questi in concreto tenuta e quella esigibile.

Uno svolgimento diligente dei «compiti di collaborazione» e delle «funzioni di assistenza giuridico-amministrativa» previsti dalla legge avrebbe, invero, richiesto che il segretario segnalasse agli organi collegiali le ragioni giuridiche che ostavano alla proposta di concertazione predisposta dalla parte pubblica e alla approvazione della stessa da parte della Giunta.

**Sul punto, va ancora precisato che le altre forme di verifica sulla regolarità contabile o tecnica delle proposte di deliberazione coesistono con le funzioni di collaborazione ed assistenza giuridico-amministrativa affidate al segretario, con la conseguenza che la responsabilità del segretario non può essere esclusa dalla formulazione di pareri favorevoli da parte di altri soggetti.**

Sussiste anche la responsabilità del segretario D'Agostino per il danno derivato dalla deliberazione n. 111 del 2008, a sua firma, con la quale è stata distribuita tra i dirigenti la retribuzione di posizione del dirigente cessato, con il conseguente, successivo adeguamento anche della retribuzione del segretario generale.

Peraltro, il Collegio non reputa sufficientemente provato l'elemento soggettivo del dolo, contestato dalla Procura.

Piuttosto, la condotta del segretario generale risulta connotata da **colpa grave, attesa la violazione del dovere, connesso alla qualità di rappresentante della parte pubblica nella concertazione e a quello proprio delle funzioni, di presidiare al rispetto della normativa di settore.**

Per quanto innanzi esposto con riguardo al segretario generale, egualmente responsabile a titolo di colpa grave, va ritenuto il Bardella, che, nella qualità di vice - segretario generale, ha partecipato alla seduta della Giunta, nella quale è stata approvata la delibera n. 483 del 2006.

Lo stesso ha anche firmato il parere di regolarità tecnica della proposta di deliberazione e, nonostante l'assenza dell'obbligatorio parere del Collegio dei revisori, ha sottoscritto la dichiarazione di immediata eseguibilità della delibera.

E' evidente che la doverosa e scrupolosa valutazione della proposta di delibera avrebbe dovuto escludere il rilascio del parere di regolarità tecnica.

Così come la constatazione della mancanza del parere del Collegio dei revisori ed il fatto che neppure fossero trascorsi i quindici giorni dalla richiesta (doverosa e, peraltro, non provata) del predetto parere, che avrebbe consentito la eventuale formazione del silenzio-assenso, avrebbe dovuto indurre il Bardella almeno ad evitare la sottoscrizione della dichiarazione di immediata esecutività.

Il Bardella va, poi, anche ritenuto responsabile per il danno derivato dalla delibera n. 204 del 2008, a sua firma, con la quale veniva disposto l'adeguamento della retribuzione di posizione del segretario generale alla modifica della retribuzione di posizione dei dirigenti, a seguito della distribuzione di quella del dirigente cessato dal servizio.

**Deve essere precisato, peraltro, che la qualità di beneficiari del trattamento accessorio indebito rileva solo ai fini della valutazione della condotta tenuta dai convenuti nell'esercizio delle loro funzioni e del grado di colpa loro ascrivibile, atteso anche il conflitto di interesse nel quale vertevano gli stessi al momento in cui hanno posto in essere le attività del proprio ufficio foriere di danno.**

Detta qualità di beneficiari della retribuzione accessoria non rileva, invece, come titolo autonomo di imputazione della responsabilità erariale, non solo in ragione della intervenuta entrata in vigore dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 6.3.2014, convertito nella legge n. 68 del 2.5.2014, ma anche perché, nei confronti dei beneficiari, in quanto tali, *"il pagamento di retribuzioni non dovute si configura quale indebito oggettivo, che, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, attribuisce a chi ha eseguito il pagamento il diritto di ripetere ciò che ha pagato, con le forme e nei modi previsti dalla legge, e non nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa"* (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 52 del 15.4.2015).

L'Amministrazione pubblica, infatti, deve procedere al recupero delle somme indebitamente corrisposte, ai sensi dell'art. 3 del R.D. 19 gennaio 1939 n. 295, avente ad oggetto il recupero dei crediti verso impiegati e pensionati; ove il recupero non sia stato possibile tramite adempimento spontaneo o ritenute su altri emolumenti, l'Amministrazione potrà procedere tramite iscrizione a ruolo, ai sensi del D.Lgs. 46/1999 (salva la successiva opposizione dell'interessato dinnanzi al giudice ordinario) ovvero attraverso un ordinario processo civile di cognizione.

Ai fini della valutazione della quota di responsabilità attribuibile ai due convenuti, va poi anche precisato che, salvo che per le delibere di redistribuzione della retribuzione accessoria del dirigente cessato che non si pongono come attuative della delibera n. 483 del 2006, in ragione della puntualità delle disposizioni del CCNLI, le deliberazioni dirigenziali di liquidazione delle indennità accessorie, firmate sia dal D'Agostino che dal Bardella, si pongono quali atti meramente esecutivi, non ulteriormente ed autonomamente forieri di danno erariale.

Non è possibile, invece, accogliere la richiesta di compensatio lucri cum damno, ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. a, della Legge n. 639/1996, che dispone che, nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

Il Collegio ritiene, in linea con la prevalente giurisprudenza contabile (Corte dei Conti, Sez. Puglia, sentenze n. 256 e n. 257 del 29.4.2015; Sez. Veneto, sent. n. 63 del 20.4.2015; Sez. III d'App., sent. n. 12248 del 2013), di dover escludere l'applicazione del principio civilistico della *compensatio lucri cum damno*, in presenza di *utiliter coeptum*, non ricorrendo l'indispensabile requisito di identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas* per l'Amministrazione.

Secondo la giurisprudenza consolidata, *"il principio della compensatio lucri cum damno trova applicazione solo quando il lucro sia conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto illecito che ha prodotto il danno, non potendo il lucro compensarsi con il danno se trae la sua fonte da un titolo diverso"* (ex multis, Cass. civ., sez. III, n. 12248/2013).

Nel caso di specie, per un verso, non risultano compiutamente provati gli asseriti vantaggi dedotti e, per altro verso, gli stessi trovano fonte in altro titolo rispetto al danno contestato.

Peraltro, non è dimostrato che i pretesi vantaggi non si sarebbero potuti comunque ottenere laddove vi fosse stata una gestione della retribuzione accessoria conforme alla normativa vigente.

In ragione della prevalente responsabilità ascrivibile agli organi di governo del Comune e valutata la condotta, nonché il grado di colpa, ritenuta la impossibilità di quantificare altrimenti la percentuale di danno addebitabile ai due predetti convenuti, il Collegio, in via equitativa,

condanna D'Agostino e Bardella a risarcire, in favore del Comune di Cittadella, il danno per l'importo di € 10.000,00 ciascuno, comprensivo di rivalutazione monetaria ed interessi legali.

**E' da escludersi l'applicazione del potere riduttivo, atteso il livello di gravità della colpa, in considerazione dei ruoli apicali rivestiti dai convenuti.**

#### **8.4.2 La posizione di Giovanni Gallio**

All'epoca della delibera n. 483 del 2006, Gallio era il Dirigente del Settore finanziario.

Secondo la Procura, in via principale, il convenuto sarebbe responsabile, a titolo di dolo, della posta di danno in discussione, per essere uno dei beneficiari della retribuzione accessoria indebita, per avere reso il parere di regolarità contabile e per aver apposto il visto sulle determinate dirigenziali attuative.

Con riferimento alla possibilità di imputare al convenuto la responsabilità erariale per il danno derivato dalla illegittima percezione di retribuzione accessoria, solo in quanto beneficiario, vale quanto già rappresentato per i convenuti D'Agostino e Bardella.

Occorre, poi, evidenziare che, a differenza di quanto avvenuto per la delibera della Giunta n. 330 del 2003, con riferimento specifico alla delibera della Giunta n. 483 del 2006, non risulta che Gallio abbia reso il parere di regolarità contabile. Nessuna responsabilità è, quindi, ascrivibile al convenuto, sotto tale profilo.

Con riferimento, infine, ai visti di regolarità contabile apposti alle determinate attuative della delibera della Giunta, va rilevato, innanzitutto, che dette determinate si configurano quali atti meramente esecutivi di una volontà provvedimentoale già espressa, compiutamente e dettagliatamente, dalla Giunta.

Inoltre, diversamente dal parere di regolarità contabile, disciplinato dall'art. 49 del D.Lgs. n. 267 del 2000, il visto di regolarità contabile, disciplinato dall'art. 151 del predetto decreto, si risolve nella attestazione della copertura finanziaria del provvedimento su cui è apposto e, quindi, prevede la mera verifica della effettiva disponibilità delle risorse impegnate, non potendo investire la valutazione di legittimità della presuppunta delibera dell'organo collegiale.

Pertanto, atteso che nulla è stato contestato dalla Procura in ordine alla effettiva copertura finanziaria dei provvedimenti di attuazione della delibera di Giunta, anche per tale profilo, non è possibile ravvisare alcuna responsabilità del Gallio.

Il convenuto, pertanto, deve essere assolto da ogni addebito.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

#### **8.4.3 La posizione di Floriano Ballotto**

La Procura ha, poi, convenuto in giudizio il dirigente Floriano Ballotto, nella qualità di mero *"beneficiario degli aumenti ingiustificati delle retribuzioni di posizione e di risultato"*.

Sostiene al riguardo la Procura regionale che *"Quest'ultimo non risulta avere sottoscritto a vario titolo atti che hanno determinato la corresponsione degli aumenti indebiti, ma come dirigente del Comune si richiede allo stesso un contributo al miglioramento dell'efficienza dell'ente, per cui egli avrebbe dovuto chiedere le ragioni del consistente aumento della retribuzione di posizione e risultato al dirigente del personale e/o al segretario comunale, non semplicemente incassare quanto attribuitogli dall'ente, considerati i blocchi e le riduzioni delle retribuzioni dei dipendenti pubblici previsti dalle leggi statali e dai CCNL.*

*Per cui si ritiene che sussista un suo concorso qualificato dall'elemento soggettivo della colpa grave, pur non essendo provata la sua consapevolezza piena degli atti da cui sono scaturiti gli aumenti indebiti."* (Atto di citazione, pag. 71).

Ebbene, oltre alle considerazioni già espresse, in proposito, per i precedenti convenuti, in ordine alla responsabilità dei meri beneficiari, va rilevato che i comportamenti descritti dalla Procura, per



un verso, non hanno connessione causale diretta con il danno e, per altro verso, non appaiono davvero censurabili sotto il profilo della violazione di eventuali obblighi di servizio.

Pertanto, il Collegio, in disparte ogni altra considerazione, ritiene di non poter accogliere le argomentazioni al riguardo proposte dalla Procura regionale e assolve il convenuto da ogni addebito.

#### **8.4.4 La posizione del secondo Collegio dei revisori**

Va, infine esaminata la posizione del Collegio dei revisori in carica dal 25.9.2006 al 30.11.2009: Silvio Bevilacqua, Paolo Toffanello e Michele Fante.

Rileva in proposito la Procura: *“Anche in questo caso da parte degli altri invitati a dedurre si osserva che gli stessi avrebbero avuto copia del secondo contratto decentrato approvato con delibera di Giunta comunale n. 483/2006 e dunque si sarebbe formato anche qui quanto meno un consenso implicito nei confronti dello stesso.*

*La Procura ha voluto verificare se gli estremi della lettera con cui sarebbe stato interloquito il Collegio in questione citati nelle controdeduzioni dal Bardella fossero esatti.*

*Al riguardo il segretario attuale con nota del 25.5.2014 osservava che la nota prot. 2105 dell'11.1.2007 attiene all'invio del contratto decentrato alle organizzazioni sindacali, mentre non si riscontra che sia mai stato inviato ai revisori dei conti.*

*Aggiunge la segretaria: “Le trasmetto in allegato sia la determinazione applicativa del decentrato n. 21 del 2007, dove si evince chiaramente dal testo in narrativa l'elenco dei destinatari della missiva prot. 20125 dell'11.1.2007 (Se l'ufficio personale l'avesse diligentemente trasmessa al collegio dei revisori – come d'obbligo – certamente tale circostanza sarebbe stata riportata in narrativa)...”.*

*Il dirigente autore della determina è il segretario - direttore generale D'Agostino Francesco e la stessa è controfirmata dal ragioniere Gallio.*

*A questo punto la Procura ha inteso verificare se la delibera potesse rientrare nella vigilanza a campione prevista dall'art. 239 del d.lgs. 267/2000 che gli stessi revisori affermano di avere effettuato nelle loro controdeduzioni, per cui sono stati analizzati i verbali del collegio di revisione in questione e gli (eventuali) criteri del campione scelto dagli stessi per effettuare la vigilanza di loro iniziativa.*

*Il segretario al riguardo, con nota del 7.7.2014, ha osservato: “...Come da sua richiesta telefonica, preciso che non risulta dai verbali esaminati e riportati nell'allegato, che il collegio si sia mai occupato nè abbia rilasciato pareri formali, sulle materie che attengono alle normative sul personale dipendente o sulle materie relative alla concertazione o contrattazione decentrata, né che siano state mai visionate le deliberazioni, né le determinazioni sugli argomenti attinenti alla materia del personale dipendente. Preciso altresì come richiestomi, che nei verbali indicati risulta che i revisori non hanno mai definito o individuato tecniche di campionamento per lo svolgimento delle loro funzioni, così come previsto dall'art. 239, comma 1° lettera c) del TUEL”.*

*Ora, da quanto appare dai verbali del Collegio dei revisori si evince che l'attività di vigilanza effettuata dagli stessi su atti deliberativi e determine è stata assai ridotta.*

*Si ritiene pertanto che il Collegio dei revisori non abbia adempiuto alla disposizione dell'art. 239, comma 1 lett. c) ossia al “dovere di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente alla acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità”.*

*E' vero che la norma prevede la possibilità che l'organo di revisione svolga le funzioni di vigilanza “anche con tecniche motivate di campionamento”, nondimeno nel caso di specie non risulta dagli atti del Comune alcun campionamento deciso dai revisori in questione.*

*Pertanto, in assenza di un'autolimitazione dell'area della vigilanza da parte del Collegio dei revisori, ritiene questa Procura che la vigilanza debba essere estesa a tutti gli atti di maggiore rilevanza economico-finanziaria, come certamente vanno considerate le delibere di Giunta comunale di approvazione degli contratti decentrati (peraltro già oggetto di controllo dei loro predecessori se - come risulta dal protocollo - è vero che gli stessi avevano preso in visione la delibera del 2003).*

*E' evidente che se i revisori avessero effettuato la vigilanza sulla delibera del 2006 avrebbero potuto evidenziare i vizi della stessa e tentare di bloccarne gli effetti, come è accaduto all'indomani della relazione dell'ispettore Pugliano e della richiesta istruttoria della presente Procura per la delibera del 2012." (Atto di citazione, pag. 60 e ss.).*

Ebbene, per quanto espressamente ammesso dalla Procura e risultante dagli atti di causa, il Collegio dei revisori non ha avuto parte nell'iter formativo della delibera n. 483 del 2006, poiché la stessa non risulta essere stata trasmessa all'Organo di revisione con le modalità ed i tempi prescritti dalla normativa di settore per l'acquisizione del parere preventivo.

Non pare convincente la ricostruzione della Procura tesa a ravvisare comunque una responsabilità dei componenti del Collegio dei revisori, per non avere fissato dei criteri di campionatura.

Ebbene, è evidente l'inconsistenza del nesso causale tra la condotta consistente nella mancata fissazione dei criteri di controllo a campione degli atti, (unica contestata al Collegio dei revisori e, quindi, la sola su cui può pronunciarsi questa Corte, in base al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c.) ed il danno.

Infatti, attesa la discrezionalità riconosciuta al Collegio dei revisori nella determinazione dei suddetti criteri, non necessariamente la preventiva fissazione degli stessi avrebbe condotto all'esame della delibera della Giunta da cui è derivato il danno.

Peraltro, rileva, anche sul piano della valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, che le previsioni del C.C.N.L.I. per il 2007 - 2010, da cui si assume derivato il danno, erano uguali a quelle del precedente contratto.

Il che poteva valere come elemento di rassicurazione sulla legittimità delle statuizioni, già sottoposte, almeno in linea teorica, al controllo del precedente Collegio dei revisori.

Ed inoltre, nel frattempo, era intervenuta la delibera di Giunta n. 63 del 23.2.2006 (quindi, precedente all'insediamento del Collegio dei revisori, avvenuto solo il 25.9.2006), che qualificando il Comune di Cittadella come "struttura organizzativa complessa", in qualche modo apparentemente legittimava la deroga ai tetti massimi ordinari previsti per la retribuzione accessoria.

Anche a volere ammettere la sussistenza del nesso causale tra la condotta contestata e il danno, non è, pertanto, ravvisabile la colpa grave dei componenti del Collegio dei revisori, che vanno, conseguentemente, assolti da ogni addebito.

## **9. Le spese**

### **9.1 Le spese per la prima posta di danno**

Per la prima posta di danno, quantificata in € 106.655,59, il Collegio ha prosciolto tutti i convenuti per intervenuta prescrizione.

Poiché non si configura un'assoluzione nel merito, per la quale è imposta la liquidazione delle spese processuali, a termini dell'art. 3, comma 2 bis, del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 20.12.1996, n. 639 e dell'articolo 18, comma 1, del D.L. 25.3.1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla L. 23.5.1997, n. 135, così come autenticamente interpretati dall'art. 10 bis, comma 10 della L. 2.12.2005, n. 248, non vi è luogo alla pronuncia sulle spese.

Tanto anche in conformità a quanto statuito dalle Sezioni Riunite, nella sentenza n. 3/2008/SR/QM, del 25 - 27 giugno 2008, ove è chiarito che: *"... non spetta al prosciolto per prescrizione dell'azione di responsabilità il rimborso da parte dell'amministrazione di appartenenza delle spese per onorari e diritti di difesa e non sussiste nemmeno, per conseguenza, l'obbligo del giudice contabile di liquidare le spese stesse"*.

## **9.2 Le spese per la seconda posta di danno**

Con riferimento alla seconda posta di danno, quantificata in € 385.585,93:

- per i convenuti Francesco D'Agostino e Ivano Bardella, le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo;
- per i convenuti assolti: Giovanni Gallio, Floriano Ballotto, Silvio Bevilacqua, Michele Fante e Paolo Toffanello, il proscioglimento nel merito impone la liquidazione, in favore delle difese degli stessi, delle spese processuali, a termini dell'art. 3, comma 2-bis, del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 20.12.1996, n. 639 e dell'articolo 18, comma 1, del D.L. 25.3.1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla L. 23.5.1997, n. 135, così come autenticamente interpretati dall'art. 10 bis, comma 10 della L. 2.12.2005, n. 248.

In specie, il compenso degli Avvocati, rapportato all'importanza dell'opera prestata, e il rimborso delle spese forfetarie, nella misura del 15% sul totale della prestazione, deve avvenire secondo i parametri di cui al D.M. n. 55, del 10 marzo 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 77, del 2 aprile 2014, recante la Tabella n. 11, relativa alle spese inerenti ai giudizi dinanzi alla Corte dei Conti, vigente dal 3 aprile seguente e applicabile alle liquidazioni successive alla sua entrata in vigore.

Quanto alla determinazione del valore della controversia, l'art. 5, comma 3, dispone che *"Nelle cause davanti agli organi di giustizia ... nella liquidazione a carico del soccombente si ha riguardo all'entità economica dell'interesse sostanziale che riceve tutela attraverso la decisione..."*.

L'entità economica dell'interesse sostanziale ricevente tutela dall'attivazione del giudizio è costituita, per i convenuti, con adattamento della predetta norma al giudizio contabile, in cui è presente il PM, richiedente per conto dell'Amministrazione importi a titolo di danno, dal *quantum* che lo stesso pretendeva *ab origine* dai medesimi, giacché ogni singola attività difensiva è da parametrare ad esso (Corte dei Conti, Sez. Giur. Veneto, sent. n. 136 del 25.6.2014).

Pertanto, il Collegio, considerato che le spese di lite devono liquidarsi in favore di tutti i convenuti, attese le fasi d'interesse per il giudizio contabile (fase di studio, introduttiva, istruttoria e di trattazione, nonché decisionale), secondo quanto previsto dalla predetta Tabella 11, allegata al citato D.M. n. 55/2014, considerati gli scaglioni di riferimento, liquida le spese in:

- € 5.500,00 per Giovanni Gallio, convenuto, in via principale, a titolo di dolo, per l'intera posta di danno;
- € 2.000,00, per Floriano Ballotto, convenuto, in via principale, a titolo di colpa grave, limitatamente ad un quarto del 30% del danno complessivo;
- € 2.000,00, per ciascuno dei componenti del Collegio dei revisori in carica dal 2006 al 2009: Silvio Bevilacqua, Michele Fante e Paolo Toffanello, convenuti, in via principale, a titolo di colpa grave, limitatamente, ciascuno, ad un quarto del 30% del danno complessivo;

Il relativo onere è posto a carico del Comune di Cittadella, che, nella vicenda, assume la veste di Amministrazione di appartenenza dei prosciolti, tenuta a sopportare gli oneri connessi alla soccombenza di cui all'art. 91 c.p.c..

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando:

- dichiara inammissibile la domanda proposta in udienza dalla Procura, relativa al danno per le somme corrisposte dal 2011 al 2013;
- respinge l'eccezione di nullità della citazione per genericità ed indeterminatezza;
- respinge la richiesta di integrazione del contraddittorio.
- Con riferimento alla prima posta di danno di € 106.655,59, accoglie l'eccezione di prescrizione dell'azione e, per l'effetto, proscioglie i componenti Prai Nico, Dalla Valle Claudio e Sgarbossa Claudio, nonché D'Agostino Francesco, Bardella Ivano, Gallio Giovanni. Nulla per le spese.
- Con riferimento alla seconda posta di danno di € 385.528,93, dichiara prescritta l'azione per il danno prodotto fino al 28 marzo 2008 e per la parte restante:
  - condanna D'Agostino Francesco e Bardella Ivano a risarcire, in favore del Comune di Cittadella, il danno per l'importo di € 10.000 ciascuno, comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in € 6.151,05 (seimilacentocinquantuno/05).
  - proscioglie Gallio Giovanni, Ballotto Floriano, Bevilacqua Silvio, Fante Michele e Toffanello Paolo.  
Le spese si liquidano in € 5.500,00 per Giovanni Gallio; € 2.000,00, per Floriano Ballotto; € 2.000,00 ciascuno, per Silvio Bevilacqua, Michele Fante e Paolo Toffanello.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 18 marzo - 14 aprile 2015.

L'Estensore

f.to Dott. ssa. Giuseppina Mignemi

Il Presidente

f.to Dott. Guido Carlino

Depositata in Segreteria il 17/06/2015

p. Il Funzionario Preposto

f.to Cristina Guarino