

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti – Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana  
– composta dai magistrati:

dott. Antonino	SANCETTA	- Presidente
dott. Salvatore	CILIA	- Consigliere-relatore
dott. Giuseppe	COZZO	- Consigliere
dott. Luciana	SAVAGNONE	- Consigliere
dott. Mariano	GRILLO	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 87/A/2009

nel giudizio in materia di responsabilità amministrativo-contabile iscritto al n.1917/A/RESP del registro di segreteria e promosso dal sig. Rosario MUSMARRA, col patrocinio dell'avv. Nunzio MANCIAGLI, contro la Procura regionale e la Procura Generale, per la riforma della sentenza n.468/2006 della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana.

Visti gli atti e i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 15 gennaio 2009, il relatore, consigliere Salvatore Cilia, l'avv. Manciangli e il V.P.G. Diana Calaciura.

F A T T O

Con atto di citazione, depositato in segreteria il 20 giugno 2005, la Procura regionale (a seguito di specifica segnalazione da parte del Difensore civico del Comune di Acireale) ha convenuto in giudizio il sig. Rosario Musmarra per sentirlo condannare al pagamento, in favore dello stesso Comune, della somma di euro 27.165,46, in quanto lo stesso aveva illegittimamente disposto la liquidazione, nei

confronti di alcuni dipendenti del Settore finanze del Comune, di compensi in aggiunta alla ordinaria retribuzione. L'Organo requirente – dopo avere ricostruito il quadro normativo che disciplina l'elaborazione dei c.d. “progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli esistenti, rispondenti alla necessità di soddisfare bisogni a carattere produttivo e sociale” – rileva che, nella fattispecie, “i progetti finalizzati, così come precisato dalla difesa del convenuto, sono stati disposti dal Musmarra per la redazione del rendiconto e del bilancio preventivo e sono stati motivati dall'esigenza di sopperire alla carenza di organico conseguente al decesso di un funzionario assegnato al Settore finanze”, concludendo nel senso che i compensi liquidati costituiscono danno erariale, sia perché, dal punto di vista “oggettivo”, la predisposizione dei documenti contabili non possono essere inquadrati nell'ambito dei “progetti finalizzati”, sia perché, in concreto, “non sussistevano neanche obiettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito di ufficio”.

Con la sentenza n.468/2006, la Sezione giurisdizionale, nel condividere pienamente l'impostazione accusatoria, revoca in dubbio tutte le obiezioni difensive (mancata prova in merito alla effettuazione delle prestazioni lavorative del progetto finalizzato al di fuori dell'ordinario orario di lavoro; irrilevanza dell'approvazione in sanatoria del progetto; non ascrivibilità al meccanismo dei progetti finalizzati di una attività istituzionale come la redazione dei documenti contabili; non invocabilità della norma con cui la legge finanziaria n.662/1996 aveva autorizzato, per l'anno 1997, il ricorso ai progetti finalizzati per svolgere, *fuori dall'orario di lavoro*, l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni edilizie), concludendo nel senso della condanna del convenuto nei termini quantitativi risultanti dall'atto di citazione.

Con atto di appello, depositato in segreteria il 28 marzo 2006, l'avv. Mancigli

articola la difesa del sig. Musmarra su vari profili:

1)-“omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione sopra un punto decisivo della controversia”. Su tale aspetto, il difensore osserva che – errando – il giudice di primo grado, da una parte, ha ritenuto “quasi ininfluyente la questione relativa all’inammissibilità del ricorso al procedimento del progetto finalizzato per il miglioramento dei servizi dell’ente”, e, dall’altra, ha ipotizzato che “l’esecuzione del progetto sia avvenuta nel corso dell’ordinario periodo di lavoro”;

2)-“violazione e falsa applicazione dell’art.1 del d.P.R. n.13/1986 e dell’art.3 del d.P.R. n.268/1987, con riferimento agli artt. 15, 17 e 18 del CCNL del 1° aprile 1999 – Mancanza di motivazione e contraddittorietà”. L’avv. Manciangli – dopo avere riprodotto le norme citate – critica l’affermazione (non condivisibile) del giudice di primo grado secondo cui “l’attività istituzionale tipica di un servizio non può, neanche a volere estendere oltre misura il concetto di attività produttive e di sviluppo, essere inclusa tra le situazioni da fronteggiare con il progetto finalizzato”, e poi rileva che tanto la legislazione regionale quanto la legislazione statale hanno previsto, in varie situazioni (sempre per attività istituzionali), l’utilizzo dei progetti finalizzati (tanto che “la stessa ANCI, nel parere espresso in data 8 ottobre 2004, ribadisce la legittimità del progetto finalizzato per sopperire alla mancanza di personale e, quindi, all’aumentato carico di lavoro”);

3)-“violazione e falsa applicazione dell’art.3 del decreto-legge n.543/1996, convertito nella legge n.639/1996 – Carezza e/o insufficienza della motivazione – Omessa valutazione del conseguimento della finalità dell’ente a del mancato arricchimento dell’imputato”. A giudizio dell’avv. Manciangli, il giudice di primo grado, da una parte, non si sarebbe soffermato sul requisito della colpa grave (previsto dalla legge come presupposto minimo per la condanna), e, dall’altra,

avrebbe travalicato il limite della insindacabilità del merito delle scelte discrezionali frapposto alle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Conclusivamente, il difensore chiede l'assoluzione del suo assistito, "riscontrando la legittimità degli atti impugnati" o, in subordine, dichiarando che non sussiste danno erariale e che la scelta del convenuto era insindacabile. In ulteriore subordine, l'avv. Manciangli chiede la definizione del giudizio mediante il pagamento di una somma "non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato con la sentenza di primo grado, fatta salva la possibilità prevista dall'art.232" (*recte*: art.1, comma 232, della legge n.266/2005).

Con atto conclusionale, depositato in segreteria il 21 settembre 2006, la Procura Generale, dopo avere individuato il senso e la portata dei "progetti finalizzati", dichiara la piena adesione all'impostazione dell'atto di citazione e della sentenza appellata, chiedendo la conferma della sentenza stessa. Con separato (e contestuale) atto, la Procura Generale, nel prendere atto che la richiesta di definizione agevolata è prospettata "in subordine" rispetto all'assoluzione nel merito, chiede che la richiesta stessa sia dichiarata inammissibile in quanto la norma che disciplina tale definizione "prescinde da qualsiasi esito del giudizio ordinario".

A seguito della camera di consiglio del 19 ottobre 2006, la Sezione ha sollevato q.l.c. dei commi 231, 232 e 233 dell'art.1 della legge n.266/2005, sospendendo il giudizio (ordinanza n.71/A/2006), che venne riassunto dalle parti a seguito dell'emanazione, da parte della Corte costituzionale, dell'ordinanza n.392/2007. Con memoria, depositata in segreteria il 18 aprile 2008, l'avv. Manciangli ha reiterato analiticamente le argomentazioni e le richieste contenute nell'atto di appello.

Nella camera di consiglio del 6 maggio 2008, sia l'avv. Cariola che il V.P.G.

hanno confermate le richieste formulate con i rispettivi atti scritti; dopo di che, la Sezione emise l'ordinanza n.69 del 22 maggio 2008.

All'udienza di discussione, tanto l'avv. Mancigli quanto il V.P.G. reiterano analiticamente le argomentazioni e le richieste formulate con i rispettivi atti scritti.

## DIRITTO

Come risulta dalla narrativa, la Sezione giurisdizionale – partendo dalle norme che sono applicabili nella specie (art.1 del d.P.R. 1° febbraio 1986, n.13: “le amministrazioni pubbliche, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionali, definiranno.... progetti speciali occupazionali, finalizzati alla *realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli esistenti*, rispondenti alla necessità di soddisfare bisogni a carattere produttivo e sociale”; art.3 del d.P.R. 13 maggio 1987, n.268: “gli enti locali, per esigenze di carattere specifico finalizzate alla realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli esistenti, non fronteggiabili col personale di ruolo, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, potranno predisporre appositi progetti finalizzati di durata non superiore ad un anno....”; art.17 del C.C.N.L. in vigore dal 1° aprile 1999: “le risorse finanziarie destinate a queste attività sono finalizzate a *promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti locali e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali*, mediante la realizzazione di piani di attività pluriennale di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo qualitativo dei risultati” – è pervenuta alla condanna del convenuto sia perché i progetti finalizzati di cui al presente giudizio non rientrerebbero nella normativa (anche contrattuale) che disciplina la materia, sia perché il sig. Musmarra non solo “ha disatteso le osservazioni del Difensore civico, del Segretario Generale e

dell'Assessorato regionale degli enti locali", ma anche "ha eluso deliberatamente qualunque procedura di controllo delle presenze del personale impiegato nell'attività straordinaria di cui si tratta" (facendo anche trapelare l'ipotesi che l'attività "straordinaria" potrebbe essere svolta durante l'orario normale di lavoro). Ma la Sezione non condivide l'impostazione dell'atto di citazione (di cui il giudice di primo grado ha mutuato la linea ragionativa) e la conclusione della sentenza appellata.

Infatti, secondo l'avviso di questa Sezione, le citate previsioni normative (e contrattuali) concernenti "il miglioramento dei servizi esistenti" (peraltro *non fronteggiabili "col personale di ruolo"*), nonché la promozione di "effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti locali" e della "qualità dei servizi istituzionali", non possono essere intese e interpretate (come ha fatto la Procura regionale e la Sezione giurisdizionale) in senso strettamente (e – si potrebbe dire – astrattamente) letterale, ma devono essere necessariamente valutate in intimo collegamento con la realtà in cui operano (è utile evocare – con riferimento a norme che presentano chiari profili di elasticità – la "intenzione del legislatore" di cui all'art.12 delle disposizioni sulla legge in generale, e la "intenzione delle parti" di cui all'art.1362 cod. civ.), per cui l'elencazione (ovviamente, esemplificativa) delle materia rispetto alle quali si possono attivare progetti finalizzati (comma 2 dell'art.3 del d.P.R. n.13/1986) non può certo vincolare l'interpretazione; e, in tale ottica, la necessità della elaborazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2001 (e, successivamente, il bilancio di previsione per l'esercizio 2003), collegata con la circostanza che risultava "scoperto il posto di *responsabile del Servizio bilancio*" (deceduto in servizio e non immediatamente sostituito: situazione che può consentire di evocare l'ipotesi del "miglioramento dei servizi esistenti *non fronteggiabili col solo personale di ruolo*"), ha evidentemente posto il dirigente del settore (il rag.

Musmarra, per l'appunto) nella esigenza (specifico diritto/dovere dirigenziale) di individuare un meccanismo idoneo a risolvere il problema, e lo ha individuato (nell'ambito della sua responsabilità e responsabile valutazione) in un "progetto obiettivo finalizzato", incaricando cinque dipendenti per il primo caso (e sette per il secondo), che – in definitiva – hanno svolto il compito loro affidato (per entrambi gli incarichi) senza dare luogo critiche di sorta in ordine al risultato (infatti, sul punto, non si evince dalla documentazione del giudizio alcuna controindicazione). Orbene, è difficile ipotizzare – in presenza di un caso di emergenza o, comunque, di evidenti difficoltà operative – che la redazione di un conto consuntivo o di un bilancio di previsione (atti non solo "dovuti" per legge – ancorati, fra l'altro, a termini temporali abbastanza vincolati –, ma anche indispensabili per l'attività "lato sensu" della comunità amministrata) non possa non inquadarsi nel "miglioramento dei servizi esistenti" (art.1 del d.P.R. n.13/1986) o nella promozione di "effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti locali" (art.17 del C.C.N.L. di riferimento), per cui l'impostazione complessiva dell'atto di citazione e della sentenza di primo grado non può essere condivisa, sia perché non indica la soluzione alternativa rispetto al meccanismo individuato dal dirigente, sia perché l'affermazione contenuta nell'atto di citazione secondo cui nella specie "non sussistevano obiettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito di ufficio, tali da richiedere il ricorso ad una forma straordinaria di intervento con costi aggiunti per l'ente locale" si prospetta chiaramente come una affermazione di principio che non tiene conto della realtà operativa (si consideri, infatti, che il soggetto venuto a mancare non era "*un funzionario assegnato al Settore finanze*", come si legge nell'atto di citazione, ma proprio il *responsabile* del Servizio "bilancio"). Inoltre, l'affermazione, contenuta nell'atto di citazione, secondo cui

“l’illegittimità dei provvedimenti che hanno causato il danno erariale trova *ulteriore conferma* nel fatto che gli stessi sono stati adottati dal Musmarra senza la preventiva obbligatoria consultazione delle organizzazioni sindacali” non appare rilevante, in quanto il giudizio di responsabilità rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti è finalizzato ad individuare la (eventuale) sussistenza di un danno erariale e non la legittimità (o illegittimità) dell’atto presupposto, nel senso che – in mancanza del danno – la mancata consultazione (preventiva e obbligatoria) delle organizzazioni sindacali, pur costituendo un sicuro elemento di illegittimità nella adozione del progetto finalizzato, non svolge alcun ruolo nell’ottica del danno erariale (il rapporto fra danno erariale e illegittimità di un atto non può essere minimamente impostato in termini di reciproca conferma o di reciproco contrasto).

Per quanto riguarda, poi, l’affermazione, contenuta nella sentenza appellata e in base alla quale “il sig. Musmarra.... ha eluso deliberatamente qualunque procedura di controllo delle presenze del personale impiegato nell’attività straordinaria di cui si tratta”, con la conseguenza che, “nella specie, il lavoro *extra ordinem*, proprio in quanto sfuggito ad ogni forma di controllo delle presenze, *non risulta espletato in ore diverse da quelle dello svolgimento dell’ordinaria attività di servizio*”, la Sezione non condivide l’impostazione della censura, sia perché esiste agli atti una nota del dirigente del Settore affari generali del Comune (prot. n.12938 del 9 marzo 2005) che attesta – senza alcuna contestazione – che “lo stato di necessità, dettato dalla carenza di personale e dei tempi dell’adozione dell’atto, hanno portato alla costituzione di un gruppo di lavoro che *ha operato al di fuori dell’orario di servizio senza utilizzare il sistema di controllo elettronico delle presenze*, estraneo alla tipologia di ripartizione del compenso” (infatti, la “filosofia” dei progetti finalizzati è proprio “il risultato” e non il tempo impiegato); sia perché – in ogni caso – l’onere di provare che il progetto



finalizzato era stato svolto durante l'orario ordinario di lavoro gravava indubbiamente sull'attore pubblico (e non è stato assolto), escludendo ovviamente qualsiasi tentativo di inversione dell'onere, che sembrerebbe intuire dalla affermazione (e dalla impostazione) della sentenza appellata.

Abbastanza strana, poi, si appalesa l'ulteriore affermazione, contenuta sempre nella sentenza di primo grado, secondo cui "il sig. Musmarra.... *ha disatteso* le osservazioni del Difensore civico, del Segretario Generale e dell'Assessorato regionale degli enti locali", considerato che, mentre i due progetti finalizzati vennero autorizzati dal convenuto il 18 maggio 2002 (determinazione n.85) e il 23 aprile 2003 (determinazione n.64), gli interventi – critici sul piano della legittimità – degli Organi appena citati sono tutti successivi a tali date (quello del Difensore civico: nota del 9 maggio 2003, indirizzata al Segretario Generale e al Commissario Straordinario; quello del Segretario Generale: nota del 4 giugno 2003, prot. n.111; quello dell'Assessorato regionale degli enti locali: nota 4 settembre 2003, prot. n.2926).

In base a tutte le considerazioni che precedono, il sig. Rosario Musmarra viene dichiarato esente da responsabilità, con conseguente accoglimento dell'atto di appello e riforma della sentenza di primo grado.

La liquidazione degli onorari e dei diritti di cui all'art.10-bis, comma 10, del decreto legislativo 30 settembre 2005, n.203, di interpretazione autentica dell'art.3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n.543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.639, viene sospesa in attesa della pronuncia che la Corte costituzionale emetterà in merito a tale normativa, rispetto alla quale la Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale (per violazione degli artt. 24, 103, comma 2, e 111, comma 2, della Costituzione) con l'ordinanza n.98/A/2008 del 7/21 ottobre 2008.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello indicato in epigrafe.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2009.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to (Salvatore Cilia)

f.to (Antonino Sancetta)

Depositata oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo,02/3/2009

Il Direttore della Segreteria

f.to (dott. Nicola Daidone)