

REPUBBLICA ITALIANA 79/10

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello

composta dai magistrati:

dott. Ignazio de Marco	Presidente
dott. Giorgio Capone	Consigliere
dott. Enzo Rotolo	Consigliere
dott. Fulvio Maria Longavita	Consigliere
dott. Salvatore Nicolella	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n° **33597** del registro di segreteria, promosso dal sig. Dino C [rappresentato e difeso dagli avv.ti Alfredo Bianchini e Guido Romanelli] avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la regione Veneto 24 giugno 2008 n° 690/08.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nel pubblico dibattimento del 18 novembre 2009, con l'assistenza del segretario sig.ra Gerarda Calabrese, il relatore consigliere Salvatore Nicolella, l'avv. Romanelli e il Pubblico ministero nella persona del Vice Procuratore generale dott. Roberto Benedetti.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza in epigrafe la Sezione giurisdizionale per la regione Veneto ha condannato i sig.ri Gianni F, Dino C e Paolo B a risarcire, in favore del Comune di XX, la

somma di € 4.335/59 ciascuno, oltre rivalutazione monetaria [dal luglio 2007 fino al deposito del provvedimento] e interessi legali [da quest'ultima decorrenza fino al soddisfo].

Inoltre ha condannato i medesimi al pagamento delle spese processuali, liquidate in complessivi € 842/47.

La vicenda, da cui ha trovato origine la pronuncia, riguardava i maggiori compensi corrisposti a sei unità del personale comunale di vigilanza dell'ex sesta q.f., transitate alla categoria D [posizione economica D1] ai sensi dell'art. 29 [comma 1, lett. c)] C.C.N.L. 14 settembre 2000, norma che a tal fine richiedeva:

- che i posti cui era applicato il personale da inquadrare, istituiti successivamente al dPR 13 maggio 1987 n° 268, prevedessero formalmente l'esercizio di funzioni di coordinamento e controllo [requisito oggettivo];
- che si trattasse di dipendenti addetti all'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo di altri operatori di pari qualifica o di quella inferiore [requisito soggettivo].

La Sezione, dopo aver disatteso una questione denunciata dal convenuto F in tema di giurisdizione, ha escluso la prescrizione del diritto risarcitorio, precisando che nel suo esordio il termine andava individuato alle date dei singoli pagamenti rateali [in adesione all'orientamento espresso dalle Sezioni riunite con le sentenze 24 maggio 2000 n° 7/2000/QM e 19 luglio 2007 n° 5/2007/QM] e che risultava utile a interromperne il decorso l'invito a dedurre formalizzato dall'Ufficio requirente regionale in data 26 marzo 2007.

Quindi ha negato la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti di amministratori in carica all'epoca in cui fu espletata la procedura in contestazione, ovvero di quelli subentrati nel 2003 e dei dirigenti che si erano avvicinati ai funzionari evocati in

giudizio, sottolineando [per le ultime due posizioni] che la mancata attivazione di procedimenti di secondo grado, volti a porre fine agli illegittimi pagamenti, rivestiva rilievo solo in termini di riduzione degli addebiti.

Venendo poi al merito della vicenda, il Collegio ha ritenuto illecito il maggior esborso in quanto:

- ha negato l'esistenza del predetto requisito oggettivo in difetto di atti di normazione interna dell'organizzazione del personale che assegnassero, ai posti cui erano applicati i dipendenti da inquadrare, le funzioni di coordinamento e controllo previste dalla disciplina di riferimento e ha osservato che non si poteva ovviare a tale carenza sulla scorta delle declaratorie di cui all'allegato "A" al dPR 25 giugno 1983 n° 347;
- ha negato altresì l'esistenza del predetto requisito soggettivo, sottolineando al riguardo l'assenza di una specifica direttiva interna che individuasse i soggetti ai quali affidare i compiti in questione, la singolarità dell'attestazione del comandante della Polizia municipale secondo la quale tutti gli istruttori di vigilanza avevano svolto dette funzioni e, infine, la diversa situazione che emergeva da fogli e ordini di servizio in atti, nonché da alcune dichiarazioni testimoniali.

Al riguardo:

- ha censurato le condotte:
 - ⇒ del sig. F [segretario generale dell'Ente e dirigente preposto al Settore risorse umane], che con determinazione 27 dicembre 2001 n° 44983 aveva approvato il bando di selezione interna per soli titoli ai fini dell'avanzamento che ne occupa e aveva altresì rivestito funzioni di responsabile del relativo procedimento, senza rilevare le carenze di cui innanzi;
 - ⇒ del sig. C [vice segretario generale, incaricato della reggenza dopo il

pensionamento del primo dal 7 gennaio 2002 all'11 agosto 2002, subentrato anche nei relativi incarichi dirigenziali e, in particolare, preposto alla gestione del personale fino al 10 giugno 2002], che aveva adottato la determinazione 12 marzo 2002 n° 401 di approvazione della pertinente istruttoria e la determinazione 28 marzo 2002 n° 559 di approvazione della graduatoria finale, nulla osservando sulla mancanza dei due requisiti e dando così via libera ai successivi inquadramenti illegittimi, con la sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro;

⇒ ⇒ del sig. B [comandante della Polizia municipale], che aveva sottoscritto una nota in data 23 gennaio 2001 nella quale, si è già accennato, assicurava l'esistenza del requisito soggettivo;

- • ha affermato l'esistenza del nesso causale tra i predetti comportamenti e il danno in contestazione;
- • ha quantificato il complessivo addebito in misura inferiore alla richiesta attoria, in considerazione dell'utilità che era comunque derivata all'Amministrazione comunale;
- • ha affermato la gravità della colpa dei convenuti, data la chiarezza della normativa di riferimento e l'elevato livello cui appartenevano i funzionari medesimi, ai quali competevano funzioni di garanzia [in senso lato] della legalità e del rispetto dell'ordinamento;
- • ha ripartito in quote eguali l'addebito, facendo esercizio del potere riduttivo e valutando in merito le circostanze di tempo e di luogo in cui avvennero i fatti, i positivi precedenti di carriera dei predetti e le concorrenti responsabilità di altri soggetti non evocati in giudizio;
- • ha disatteso la richiesta del sig. F intesa al riconoscimento di un asserito *beneficium excussionis* o diritto di rivalsa.

Avverso la pronuncia ha interposto appello il sig. C, col patrocinio degli avv.ti Alfredo Bianchini e Guido Romanelli, chiedendo la riforma della statuizione che lo riguarda.

In primo luogo egli ribadisce l'eccezione di prescrizione, affermando che il *dies a quo* va individuato nella data di adozione della determinazione dalla quale è scaturito l'obbligo giuridico all'esborso e invitando la Corte a una nuova riflessione in tema di idoneità dell'invito a dedurre ai fini dell'interruzione del termine.

In ordine alla vicenda, quindi, l'appellante:

- • sottolinea che l'asserita insufficienza delle declaratorie, di cui all'alegato "A" al DPR 25 giugno 1983 n° 347, collide con la genericità dell'art. 29 [comma 1, lett. c)] C.C.N.L. 14 settembre 2000 in merito alla strumento giuridico da adottare per l'individuazione di posti con funzioni di coordinamento e controllo;
- • evidenzia che la stessa Sezione territoriale ha rimarcato il ruolo essenziale rivestito nella vicenda dalla nota 23 gennaio 2001 del comandante B [dato questo che contrasterebbe sia con il rievco causale assegnato anche alla condotta del vice segretario, subentrato oltretutto a procedimento ormai concluso; sia con l'asserita immediata percepibilità della carenza del requisito soggettivo] e afferma che la documentazione presente in atti induce piuttosto a desumere l'"avviso" che i sei dipendenti avessero svolto le funzioni di cui si discute;
- • ha negato l'equivalenza delle condotte dei tre convenuti, rimarcando che egli ebbe a interessarsi della questione quando la procedura era in uno stadio avanzato e appariva comunque esser stata fin lì condotta con meticolosità;
- • ha escluso l'esistenza di una propria colpa grave, rimarcando che l'impianto motivazionale della pronuncia impugnata concerne solo la condotta del sig. F e che, comunque, difettano nello specifico i relativi presupposti individuati dalla

giurisprudenza contabile;

- ha sostenuto che la difformità delle posizioni dovrebbe indurre almeno a una diversificazione nella quantificazione degli addebiti.

L'Ufficio del Procuratore generale ha fatto avere in data 18 giugno 2009 le proprie conclusioni scritte, intese a richiedere il rigetto del gravame e la condanna alle spese del doppio grado.

Alla pubblica udienza del 18 novembre 2009 l'avv. Romanelli ha evidenziato la contraddittorietà delle conclusioni testé riferite, nella parte in cui fissano l'esordio del termine di prescrizione con riguardo alla determinazione 28 marzo 2002 n° 559, individuando però l'atto interruttivo utile nell'invito a dedurre del 26 marzo 2007, notificato in data successiva al compiersi del quinquennio di legge.

Quindi, sullo stesso tema, ha sollevato dubbi circa il principio di cui il Giudice territoriale ha fatto applicazione [decorrenza del termine dai singoli ratei], rilevando che l'affermazione vanifica di fatto l'istituto *de quo* e che i pagamenti si sono protratti ben oltre la data di cessazione del proprio assistito dalle funzioni di dirigente del personale.

Il legale ha poi sottolineato il ruolo marginale rivestito nella vicenda dal sig. C e la conseguente assenza di responsabilità che se ne dovrebbe far derivare, sottoponendo a critica anche la mancata esposizione delle ragioni che hanno indotto il primo Giudice a pronunciare la condanna dei tre convenuti in quote uguali.

Il Pubblico ministero ha osservato, dal suo canto, che la ripartizione dell'addebito deve ritenersi corretta, non essendo emerse nella vicenda posizioni di maggiore responsabilità; che la prescrizione va esclusa sulla scorta dei principi affermati dalle Sezioni riunite e dell'idoneità dell'invito a dedurre all'uopo notificato dall'Ufficio requirente regionale; che nello specifico era del tutto carente il requisito oggettivo fissato dalla normativa di riferimento e [in aggiunta] non si era neppure verificato il correlato

presupposto soggettivo, in quanto gli interessati non avevano svolto le richieste funzioni di coordinamento e controllo; che la responsabilità dell'appellante consegue alla posizione di vertice ricoperta dal medesimo.

Quindi ha concluso riportandosi all'atto scritto già rassegnato.

In tale stato il giudizio è passato in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio deve farsi carico dell'esame della regolarità del contraddittorio, con riferimento alla circostanza che l'appello che ne occupa, pur essendo stato notificato anche ai sig.ri F e B, non contiene una rituale ed effettiva *vocatio in ius* di costoro, i quali del resto non sono stati neppure destinatari della notifica del decreto presidenziale con il quale è stata fissata la data del dibattimento.

Sul punto giova ricordare che con sentenza 31 ottobre 2003 n° 18/2003/QM le Sezioni riunite, dopo aver ricordato che l'appellante, investendo con i motivi di gravame punti della decisione, segna i limiti sia del giudizio di seconde cure, sia del litisconsorzio [riferibile, quest'ultimo, ai titolari di interessi in conflitto con quello dedotto, la cui posizione, quale risulta dalla sentenza impugnata, viene messa in contestazione], hanno statuito che, in ipotesi di una pluralità di soggetti corresponsabili di un medesimo evento dannoso, in ordine al quale sono stati condannati a risarcire singole quote, ricorre in appello un caso di litisconsorzio processuale necessario *ex art. 331 c.p.c.* quando [tra l'altro] vengano dedotte in giudizio l'inesistenza del pregiudizio o una diversa ripartizione del medesimo tra i vari corresponsabili.

Orbene, nel presente processo, valutate le doglianze riferite in narrativa, non possono rinvenirsi le suesposte condizioni, anche [e soprattutto] perché il sig. C ha rassegnato conclusioni con le quali chiede la riforma della sentenza appellata

esclusivamente nella parte in cui pronuncia la condanna nei suoi confronti [sia pure, tra l'altro, al limitato fine di una più favorevole considerazione del proprio (ri-dotto) ruolo rivestito nella vicenda e, quindi, dell'imputazione di un minore addebito], senza quindi che ne possa in alcun modo derivare un *vulnus* per le posizioni dei sig.ri F e B.

Da ciò consegue che va ritenuta corretta la funzione di semplice *denuntiatio litis* da assegnare alle notifiche del gravame effettuate nei confronti degli altri due condannati e che, rispetto ai medesimi, non sussiste alcuna violazione dell'integrità del contraddittorio in ragione delle modalità procedurali innanzi precisate.

2. In ordine ai due profili di censura prospettati dall'appellante, con riguardo al tema della prescrizione, il Collegio ritiene di dover fare propri gli orientamenti espressi dalle Sezioni riunite di questa Corte.

Invero, in merito al *dies a quo* del termine estintivo, con riferimento alle ipotesi in cui il danno derivi da pagamenti periodici protratti nel tempo, nella sentenza 19 luglio 2007 n° 5/2007/QM, in adesione a quanto già affermato nella precedente decisione 24 maggio 2000 n° 7/2000/QM [quest'ultima concernente proprio una fattispecie di illecita corresponsione di maggiori retribuzioni], il Giudice nomofilatico ha rilevato che la diminuzione del patrimonio dell'Ente danneggiato [nella quale si sostanzia l'evento dannoso] assume i caratteri della concretezza e dell'attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo esborso; pertanto il termine *de quo* non può che decorrere da ogni singolo pagamento rateale.

Nel contempo ha sottolineato che tale interpretazione non comporta alcun aggravio per i soggetti chiamati in giudizio, dovendosi in concreto [e caso per caso] accertare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ivi compreso il nesso di causalità tra condotta ed evento; accertamento che, ovviamente, include anche la verifica se, con il decorso del tempo, non siano sopravvenute cause che siano state da

sole sufficienti a cagionare l'evento, ovvero che vi abbiano concorso.

Quanto poi all'idoneità dell'invito a dedurre, al fine di interrompere il termine *de quo*, le stesse Sezioni riunite [20 dicembre 2000 n° 14/2000/QM, 20 marzo 2003 n° 6/2003/QM, 27 gennaio 2004 n° 1/ 2004/QM] hanno precisato che l'atto in questione, laddove rechi gli elementi di cui agli art. 1219 e 2943 c.c., contiene la dimostrazione della volontà di ottenere la realizzazione del credito e, come tale, si colloca nella stessa prospettiva dell'atto di citazione, poiché serve a rendere effettivo il conseguimento dell'obiettivo della tutela dell'Erario e, quindi, degli interessi patrimoniali della Pubblica amministrazione; pertanto, per la evidenziata affinità teleologica, ben può il Requirente contabile, in detto contesto, costituire in mora il presunto debitore, a integrazione e completamento del proprio potere di realizzare la pretesa risarcitoria.

Orbene, facendo applicazione di tali principi nel caso di specie, in adesione all'orientamento manifestato da questa stessa Sezione anche di recente [cfr. 22 settembre 2009 n° 384], deve convenirsi con il primo Giudice circa l'infondatezza dell'eccezione sollevata sul tema dal sig. C, dovendosi in proposito evidenziare che:

- i singoli contratti, attuativi della procedura in contestazione, furono stipulati il 2 aprile 2002 con i sei vincitori della selezione interna, al fine di costituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato a decorrere dal 3 aprile 2002;
- il pagamento dei connessi maggiori emolumenti fu inizialmente dispostato con la retribuzione dello stesso mese di aprile 2002;
- l'invito a dedurre fu notificato al sig. C con le formalità disciplinate dall'art. 140 c.p.c., completate il 6 aprile 2007 mediante spedizione del previsto plico raccomandato poi pervenuto il 10 aprile 2007, quindi entro il termine quinquennale dal pagamento del primo titolo di spesa e [ovviamente] degli altri che fecero seguito;
- l'appellante non ha sollevato censure in ordine alle specifiche modalità con le quali

fu redatto l'invito medesimo, limitandosi a prospettare solo la questione di principio alla quale si è innanzi accennato.

3. Venendo, infine, a esaminare in concreto la vicenda, il Collegio ritiene di dover confermare l'antigiuridicità delle scelte effettuate nello specifico dal Comune di XX attraverso i comportamenti illustrati in narrativa, atteso che la normativa di riferimento non poteva certo essere interpretata nel senso di consentire la selezione in contestazione anche in assenza di un formale atto di assegnazione di compiti di coordinamento e controllo rispetto ai posti la cui titolarità avrebbe dovuto costituire presupposto per il successivo inquadramento alla categoria D [posizione economica D1].

Nel riportarsi infatti, per ragioni di economia espositiva, alla più diffusa motivazione svolta al riguardo dal Giudice territoriale, a completamento della stessa basti considerare che la necessità di una siffatta previsione, di normazione interna, trova conferma nell'art. 71 dPR 13 maggio 1987 n° 268, il quale, nell'integrare l'indicazione delle attività dell'area di vigilanza ricompresa nella sesta q.f. di cui all'allegato "A" al dPR 25 giugno 1983 n° 347, testualmente contemplava l'eventuale e non l'automatica ["... può comportare ..."] assegnazione [s'intenda, allo specifico posto di funzione] dell'organizzazione e del coordinamento delle attività degli appartenenti alle qualifiche inferiori.

Né, d'altro canto, poteva rinvenirsi nella fattispecie la pacifica esistenza del requisito soggettivo come sopra precisato [effettivo svolgimento di compiti di coordinamento e controllo di altri operatori di pari qualifica o di quella inferiore], rispetto al quale valga il richiamo alle ulteriori osservazioni svolte dalla Sezione territoriale, con riguardo alle perplessità che suscitano la lettura della relazione fornita dal comandante B in data 23 gennaio 2001 [intesa a dar conto della singolare circostanza secondo la quale i compiti *de quibus* erano svolti da tutti gli istruttori direttivi e di vigilanza], l'esame di

alcuni fogli e ordini di servizio presenti in atti [attestanti solo attività ordinarie esercitate in assenza di attribuzione di specifiche mansioni di verifica] e i dati emersi da talune dichiarazioni testimoniali rese, circa le prestazioni di cui si discute, nell'ambito del procedimento penale tenutosi in ordine ai medesimi fatti.

Quanto poi alla specifica posizione del sig. C, va detto che gli atti sottoscritti dal medesimo ebbero a inserirsi nell'iter procedimentale con sicuro [e concorrente] valore causale, trattandosi invero della determinazione di approvazione della pertinente istruttoria, di quella con cui fu ratificata la graduatoria finale e dei relativi contratti di lavoro.

Né può ritenersi rilevante, al fine di escludere il nesso *de quo* o la stessa gravità della colpa del predetto, la circostanza che gli adempimenti in questione costituissero esecuzione di precedenti provvedimenti che avevano già dato ingresso alla procedura selettiva, essendo comunque rimesse al funzionario la valutazione della legittimità delle scelte che andava ad adottare e ogni conseguente decisione, anche in sede di autotutela.

Di tale ultima situazione, peraltro, il Collegio ritiene di poter tenere conto in sede di più favorevole esercizio, nei confronti del medesimo sig. C, del potere riduttivo di cui all'art. 83 r.d. 18 novembre 1923 n° 2440 e all'art. 52 [comma 2] r.d. 12 luglio 1934 n° 1214, quantificando quindi l'addebito a suo carico in soli € 3.000/00 compresa rivalutazione monetaria, con maggiorazione degli interessi legali dalla data della presente pronuncia e fino al soddisfo.

4. La posizione dell'appellante, quale risulta a seguito dell'azione promossa nei suoi confronti, resta comunque fissata in termini di soccombenza, sia pure nei ridotti limiti indicati; ne consegue l'addebito a carico del medesimo anche delle spese del presente grado.

PER QUESTI MOTIVI

l'intestata Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria

istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando in parziale riforma della sentenza impugnata,

condanna

il sig. Dino C a pagare in favore del Comune di XX la somma di € 3.000/00 [€ tremila/00] comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali secondo le modalità precisate in parte motiva;

condanna

altresì il medesimo al pagamento delle spese di questo grado di giudizio, spese che, fino all'originale del presente atto, si liquidano in € 131/58 [€ centotrentuno/58].

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 novembre 2009.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Salvatore Nicoletta

F.to dott. Ignazio de Marco

Depositata in Segreteria il giorno 12 febbraio 2010

IL DIRIGENTE

IL FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO

F.to Dott.ssa Anna Maria Guidi