

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

Fiorenzo SANTORO	Presidente
Michael Sciascia	Consigliere
Giuseppe Di Benedetto	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Nei giudizi riuniti di responsabilità iscritti al n. 61948 e n. 62381 del registro di segreteria promossi dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Campania, in persona del Sostituto Procuratore Generale, Dott. Aurelio LAINO, nei confronti di:

- S Giacomo, nato ad Acquara (SA) il 19.09.1964 e residente in XXXXXXX (SA) alla via Italo Petrosino n. 7, elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;
- F Francesco, nato a Polla (SA) il 14.01.1969 e residente in XXXXXXX (SA) alla via Nazionale n. 85/B, elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;

- A Giuseppe, nato a XXXXXXXX (SA) il 28.05.1944 ed ivi residente alla via Contrada Mariolomeo n. 21, elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;
- T Piero, nato a XXXXXXXX (SA) il 12.12.1963 ed ivi residente alla via Contrada Montegrosso s.n.c., elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;
- S Angelo, nato a XXXXXXXX (SA) il 24.02.1961 ed ivi residente alla via Contrada Melette n. 9, elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;
- B Feliceantonio, nato a XXXXXXXX (SA) il 1.03.1968 ed ivi residente alla via Nazionale n. 8, elettivamente domiciliato in Salerno alla via Arce n. 122 presso lo studio dell'Avv.to Mario D'URSO che, congiuntamente e disgiuntamente, all'Avv.to Antonio D'URSO lo rappresenta e difende;
- R Rinaldo, nato a Battipaglia (SA) il 7.06.1959 ed residente a XXXXXXXX (SA) alla via Nazionale n. 13, elettivamente domiciliato in Vallo della Lucania (SA) alla via A. de Hippolytis n. 26 presso lo studio dell'Avv.to Giovanni LAURITO che lo rappresenta e difende;
- F Claudio, nato a Vallo della Lucania (SA) il 17.03.1968 ed ivi residente alla via Francesco Cammarota n. 34, elettivamente domiciliato in Vallo

della Lucania (SA) alla via A. de Hippolytis n. 26 presso lo studio dell'Avv.to Giovanni LAURITO che lo rappresenta e difende;

Visti gli atti introduttivi dei giudizi.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 9 novembre 2010, il magistrato relatore Giuseppe DI BENEDETTO, il Pubblico ministero Aurelio LAINO, l'Avv.to Giovanni LAURITO per i convenuti F Claudio e R Rinaldo, e l'Avv.to Mario D'URSO per i restanti convenuti.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

1. Con il primo atto di citazione (n. 61948), depositato il 16 marzo 2010, il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio i summenzionati -nella loro qualità, rispettivamente, S Giacomo di sindaco, F Francesco, A Giuseppe, T Piero, S Angelo e B Feliceantonio di membri della giunta comunale, F Claudio di segretario comunale e R Rinaldo di responsabile dell'Area amministrativa dell'ente- per sentirli condannare al pagamento, in favore del comune di XXXXXXX, della somma di euro 79.846,67, oltre agli oneri accessori, così ripartita:

- Euro 39.923,34 a carico di S Giacomo, sindaco;
- Euro 5.703,33 a carico di ciascuno degli altri convenuti.

La Procura attrice ravvisa responsabilità amministrativo-contabile dei convenuti in relazione all'assegnazione a tempo pieno della dipendente I Teresa al servizio di biblioteca comunale sostanzialmente inutilizzato, cui ha fatto seguito il conferimento di incarichi esterni a copertura della funzione prima rivestita dalla stessa di responsabile dell'ufficio tributi.

Si rappresenta che l'organo politico dell'ente con la delibera n. 118/03 del 21.10.2003, nell'apparente intento di razionalizzare l'organizzazione interna comunale –ma con finalità meramente ritorsive nei riguardi di due dipendenti (I Teresa e I Rocco, parente della prima e responsabile dell'area di vigilanza)- decideva di ridurre le aree preesistenti sopprimendo l'area tributi e l'area di vigilanza inglobando i relativi servizi presso le rimanenti tre aree organizzative. In conseguenza del suddetto atto macro-organizzativo, ai dipendenti I Teresa e I Rocco erano revocate con i decreti sindacali n, 3939 e 3941 del 21.10.2003 a firma del sindaco S Giacomo le funzioni di responsabile delle rispettive aree non più esistenti e, in particolare alla I Teresa attribuita la mansione di addetta alla biblioteca comunale. In relazione all'assegnazione a tale servizio -collocato in locali assolutamente fatiscenti e del tutto inutilizzato- la I Teresa denunciava per il reato di abuso d'ufficio il sindaco S Giacomo che, con sentenza n. 82/08 del Tribunale di Sala Consilina, era condannato alla pena di mesi sette di reclusione. In seguito, la Giunta comunale con la delibera 49/2005 affidava alla I Teresa anche le mansioni inerenti al servizio archivio, albo pretorio e accesso agli atti amministrativi comunali, mentre con le delibere 61/05, 2/06 e 10/09 conferiva e prorogava incarichi esterni (di responsabile della u.o. tributi comunali e di responsabile della u.o ragioneria e contabilità) con presumibile violazione anche dell'art. 7, comma 6, d. lgs n. 165/01.

Il danno patrimoniale -rapportato alle somme erogate alla sig.ra I a titolo di stipendio (complessivi euro 119.770,00) e ridotto di un terzo in considerazione di una qualche utilità comunque resa dall'attività della dipendente e dell'avvenuto affidamento alla medesima di alcuni incarichi aggiuntivi- è stato quantificato complessivamente in euro 79.846,67 e ricondotto dall'organo requirente:

- al sindaco S Giacomo in ragione del preminente e decisivo ruolo assunto nella vicenda, proponendo alla giunta la modifica dell'assetto organizzativo dell'ente;
- ai componenti della Giunta per l'adozione della delibera n. 118/03 (illegittima per l'omessa preventiva informazione del suo oggetto alle organizzazioni sindacali di categoria) e delle delibere di conferimento di incarichi esterni;
- al responsabile dell'area amministrativa, sig. R Rinaldo, quale firmatario del parere di regolarità tecnica sulle precitate delibere e per non aver evidenziato le condizioni di inutilizzo della dipendente sollecitando le opportune misure correttive all'organo politico;
- al segretario comunale dell'epoca, dott. F Claudio, in qualità di massimo organo di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, per non aver evidenziato adeguatamente ai vertici politici le inefficienze e diseconomicità censurate e per aver richiesto in qualità di reggente dell'area finanziaria dell'ente -nonostante la consapevolezza delle condizioni di inutilizzo della dipendente I Teresa- di avvalersi di collaborazioni esterne contribuendo alla determinazione in tal senso della giunta comunale.

In relazione a tali fatti la Procura regionale ha emesso nei confronti dei convenuti l'invito a dedurre di cui all'art. 5 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, e le deduzioni presentate non sono state ritenute sufficienti a superare i rilievi mossi.

I convenuti, S Giacomo, F Francesco, A Giuseppe, T Piero, S Angelo e B Feliceantonio, si sono costituiti in giudizio con il patrocinio degli Avv.ti Mario D'URSO e Antonio D'URSO i quali, con memoria depositata in data 21 ottobre, hanno preliminarmente eccepito:

- la nullità dell'atto di citazione per duplicazione dell'azione che, con riferimento allo stesso fatto storico e nei confronti degli stessi soggetti, prospetterebbe due ipotesi di danno (diretto e indiretto);
- la nullità dell'atto di citazione per carenza del danno patrimoniale che non sarebbe ravvisabile nella vicenda;
- la prescrizione parziale dell'azione di responsabilità per le retribuzioni stipendiali erogate per il periodo precedente alla data del 23.10.2004 in considerazione che la notifica degli inviti a dedurre è avvenuta nel periodo 23 ottobre -6 novembre 2009.

I patroni dei convenuti, nel chiedere la sospensione del giudizio in attesa della definizione del giudizio civile e di quello penale, hanno nel merito evidenziato che la delibera giuntale n. 118/2003 –in aderenza al parere del Ministro dell'Interno n.16172/C89 del 14.01.2003- stabilendo la riduzione delle Aree direttive da 5 a 3 conseguiva una riduzione della spesa per il personale –per l'importo delle "indennità di posizione" destinate ai due posti di Responsabili soppressi- per un ammontare annuo di euro 27.518.400. Hanno, ancora, affermato la legittimità delle delibere giuntali adottate, sottolineata l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, contestata la quantificazione del danno operata dalla Procura regionale, sostenuto la carenza del dolo e della colpa grave e, infine, in subordine, chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

I convenuti R Rinaldo e F Claudio si sono costituiti in giudizio con il patrocinio dell'Avv.to Giovanni LAURITO che con memoria depositata in data 18 ottobre 2010 ha, in via preliminare, eccepito la prescrizione sull'assunto che gli atti illegittimi dai quali si fa derivare la responsabilità risalgono al 21.10.2003. Nel merito, ha affermato la legittimità dell'operato del convenuto R che, in qualità di responsabile dell'area amministrativa, era firmatario del parere di regolarità tecnica su delibere che apportavano una riduzione delle figure di responsabilità con cospicui risparmi per l'ente. Con riferimento alla posizione del convenuto F, si rappresenta che lo stesso, segretario comunale presso il Comune di XXXXXXXX dall'1.11.2004, si era fatto carico, dapprima verbalmente e, poi, con nota del 14.01.2005 prot. 187 di informare il Sindaco della non necessità di un addetto fisso e a tempo pieno presso la biblioteca comunale. Per entrambi i convenuti si nega la sussistenza di una connotazione soggettiva di dolo o colpa grave e nel concludere per il rigetto della domanda, in via subordinata, si chiede l'esercizio del potere riduttivo.

2. Con il secondo atto di citazione (n. 62381) depositato in data 26 maggio 2010 la Procura regionale, nel chiedere la riunione dei procedimenti per connessione soggettiva e parzialmente oggettiva, ha convenuto in giudizio i summenzionati - nella loro qualità, di amministratori- per sentirli condannare, in favore del comune di XXXXXXXX,:

- in via principale, al pagamento in solido tra i convenuti della somma di euro 19.789,25, oltre agli oneri accessori;
- in via subordinata, nel caso di riconoscimento di una connotazione solo colposa dell'illecito contestato, al pagamento dell'importo di euro

15.831,40 a carico di S Giacomo e di euro 565,41 a carico di ciascuno degli altri convenuti.

La domanda attrice trae origine dalla sentenza n. 140/2008 emessa dal GI del lavoro di Sala Consilina – che, nel disporre la reintegra della sig.ra I nelle mansioni precedentemente espletate- ha condannato il comune al pagamento di euro 15.207,00, oltre a accessori di legge e spese legali a titolo di risarcimento dei danni non patrimoniali patiti per effetto della condotta mobizzante tenuta dai vertici dell'ente (statuizione giudiziale questa confermata dal GI di seconde cure con sentenza n. 917/2009). Il versante penale della vicenda ha visto, invece, coinvolto il solo sindaco S Giacomo –condannato per il reato di abuso d'ufficio con sentenza n. 82/2008 del Tribunale Penale di Sala Consilina- ed ancora *sub-I* in appello.

In relazione a tali fatti la Procura regionale ravvisando l'emersione di un danno indiretto gravante sul comune di XXXXXXXX, ha emesso nei confronti dei convenuti l'invito a dedurre di cui all'art. 5 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, e le deduzioni presentate non sono state ritenute sufficienti a superare i rilievi mossi.

L'organo requirente ritiene che il danno dedotto sia riconducibile per la maggior parte al sindaco S Giacomo per il decisivo ruolo svolto nella vicenda con l'esercizio dei poteri riservatigli dalla legge per finalità ritorsive, ed in minore misura ai componenti della giunta comunale, al segretario comunale ed al responsabile dell'area amministrativa.

I convenuti, S Giacomo, F Francesco, A Giuseppe, T Piero, S Angelo e B Feliceantonio, si sono costituiti in giudizio con il patrocinio degli Avv.ti Mario D'URSO e Antonio D'URSO i quali, con memoria depositata in data 21 ottobre,



nel precisare che la Corte di Appello –Sezione Lavoro- di Salerno ha condannato il comune al pagamento di euro 21.000,00 ma che è tuttora pendente ricorso alla Corte di Cassazione, hanno eccepito l'inammissibilità della domanda per l'assenza del presupposto processuale costituito dalla sentenza civile passata in giudicato e, in via subordinata, chiesta la sospensione del giudizio in attesa della definizione del giudizio civile e di quello penale. Nel merito hanno affermato la correttezza e legittimità di comportamento dei convenuti e, in ogni caso, l'assenza di colpa grave, contestato la quantificazione dell'asserito danno patrimoniale, concluso per il rigetto della domanda attrice e, in via gradata, chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

I convenuti R Rinaldo e F Claudio si sono costituiti in giudizio con il patrocinio dell'Avv.to Giovanni LAURITO che con memoria depositata in data 18 ottobre 2010 ha, in via preliminare, eccepito l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., dell'azione di responsabilità per essere la statuizione giudiziale di condanna del comune non ancora definitiva. Nel merito, ha sostenuto l'infondatezza della domanda con riferimento alla condotta del convenuto R il cui parere di regolarità tecnica riguardava delibere che apportavano un riduzione delle figure di responsabilità con cospicui risparmi per l'ente. Con riferimento alla posizione del convenuto F, si rappresenta che lo stesso, segretario comunale presso il Comune di XXXXXXXX dall'1.11.2004, si era fatto carico, dapprima verbalmente e, poi, con nota del 14.01.2005 prot. 187 di informare il Sindaco della non necessità di un addetto fisso e a tempo pieno presso la biblioteca comunale. Per entrambi i convenuti si nega la sussistenza di una connotazione soggettiva di dolo o colpa grave e nel concludere per il rigetto della domanda.

All'odierna udienza:

- il Pubblico ministero Aurelio LAINO ha sostenuto che i due ricorsi non concretano una duplicazione dell'azione di responsabilità in considerazione del diverso *petitum* che presentano. In particolare uno dei ricorsi è rivolto a perseguire il danno erariale diretto e l'altro quello indiretto. Ha poi richiesto che con ordinanza o sentenza sia disposta la cancellazione ai sensi dell'art. 89 c.p.c. della frase ritenuta lesiva "*il Procuratore ripete tale affermazione, e addirittura, a pag. 12, asserisce contrariamente al vero*";
- l'Avv.to Mario D'URSO ha ribadito che il ridimensionamento delle aree è stato attuato in conformità al parere del Ministero dell'Interno e che la vicenda da cui sarebbe derivato un danno indiretto per l'ente è ancora *sub judice* essendo pendente appello in Cassazione e, conseguentemente, ha chiesto di dichiarare inammissibile la relativa domanda giudiziale;
- l'Avv.to Giovanni LAURITO per i convenuti F Claudio e R Rinaldo ha richiesto le ragioni di fatto e di diritto illustrate nella memoria difensiva.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il giudizio di responsabilità n. 61948 concerne il presunto danno erariale quantificato in euro 79.846,67, imputato ai summenzionati - nella loro qualità, rispettivamente, di sindaco, di membri della giunta comunale, di segretario comunale e di responsabile dell'Area amministrativa dell'ente- e derivante dall'inutile erogazione di emolumenti stipendiali a fronte del decretato impiego a tempo pieno della dipendente, I Teresa, nel servizio di biblioteca comunale sostanzialmente inutilizzato. In particolare l'organo requirente ha chiesto che il presunto danno, oltre agli oneri accessori, sia ripartito:

- Euro 39.923,34 a carico di S Giacomo, sindaco;
- Euro 5.703,33 a carico di ciascuno degli altri convenuti.

1.1 Preliminarmente il Collegio ritiene di disattendere la richiesta formulata dall'organo requirente di disporre con ordinanza o sentenza la cancellazione, ai sensi dell'art. 89 c.p.c., della frase considerata lesiva "*il Procuratore ripete tale affermazione, e addirittura, a pag. 12, asserisce contrariamente al vero...*" e posta a pag. 3 della memoria difensiva prodotta dall'Avv.to Giovanni LAURITO. L'espressione difensiva, infatti, ancorché forte, può essere considerata -nella fattispecie in esame e in presenza di atti che possono aver dato luogo a difformi interpretazioni- rientrare nella dialettica processuale.

1.2. In via, ancora preliminare, il Collegio ritiene non meritevole di accoglimento la richiesta formulata dagli Avv.ti Mario D'URSO e Antonio D'URSO di sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio civile e del giudizio penale. Con riguardo a quest'ultimo occorre precisare che la fattispecie in esame concerne il presunto danno diretto mentre oggetto del procedimento penale è la condotta del sindaco S Giacomo ritenuta integrare il reato di abuso d'ufficio, sicché non è ravvisabile alcuna utilità da una eventuale sospensione del giudizio.

Parimente è a dirsi con riferimento al giudizio pendente in sede civile avente ad oggetto il demansionamento e *mobbing* lamentato dalla dipendente comunale I Teresa. Occorre al riguardo evidenziare la sostanziale differenza di *causa petendi* e *petitum* che differenzia le due azioni:

- quella intentata dalla dipendente nei confronti dell'ente concerne la presunta lesione di un suo diritto soggettivo ed è volta a conseguire il risarcimento del danno non patrimoniale;
- quella promossa dalla Procura contabile nei confronti degli amministratori pubblici è relativa ad un presunto danno patrimoniale arrecato all'ente

locale per la sostanziale inutilizzazione di una dipendente conseguente a scelte organizzative ritenute scriteriate. In relazione a siffatto danno non è configurabile alcun rapporto di pregiudizialità rispetto alla controversia in atto in sede civile;

pertanto, se da un lato non può essere condivisa la tesi difensiva –pure sostenuta- di una duplicazione dell'azione, dall'altra non può ritenersi utile ai fini del decidere una sospensione del giudizio.

1.3. E' stata formulata dagli Avv.ti Mario D'URSO e Antonio D'URSO l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per duplicazione dell'azione formulata lamentando che, con riferimento allo stesso fatto storico e nei confronti degli stessi soggetti, si prospetterebbero due ipotesi di danno (diretto e indiretto).

L'eccezione è infondata e non merita accoglimento.

Giova evidenziare, infatti, che sul piano sistematico un comportamento può rilevare in termini plurioffensivi ed essere sanzionato da norme di settore poste a tutela di beni giuridici diversi. Con riguardo al caso in esame, pertanto, il concorso di danno diretto -derivante dalla violazione di norme poste a tutela del principio di buon andamento della PA- e di danno indiretto -subito dal comune a seguito della statuizione del gl ordinario di condanna al risarcimento del danno al dipendente danneggiato- contestato ai convenuti è da ritenere ammissibile.

1.4 Si formula, inoltre, l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per carenza del danno patrimoniale che non sarebbe ravvisabile nella vicenda.

L'eccezione non è fondata e va respinta. Giova premettere, in termini generali, che la disciplina della nullità dell'atto di citazione posta dall'art. 164 c.p.c. è nel senso di limitare le conseguenze distruttive dei vizi, ai casi in cui ciò sia imposto da reali esigenze di rispetto del contraddittorio; la linea seguita dal legislatore è

quella per cui il processo deve mirare alla decisione di merito sulla domanda, e *l'absolutio ab instantia* deve costituire un evento eccezionale, legittimo solo quando inevitabile. Orbene, non si ravvisano nell'atto di citazione introduttivo del presente giudizio nullità relative alla *vocatio in ius* né nullità relative alla *edictio actionis*.

Con riferimento, poi, all'asserita mancanza di un danno erariale che la difesa ravvisa nel caso in esame, occorre precisare che la valutazione dell'*an* e del *quantum* del danno non costituisce preliminare deliberazione ma rientra nel merito del giudizio quale elemento strutturale della responsabilità amministrativo-contabile.

1.5 E' stata, infine, formulata dall'Avv.to Giovanni LAURITO l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità in considerazione che i presunti atti illegittimi dai quali si fa derivare la responsabilità risalgono al 21.10.2003 e, l'eccezione di prescrizione parziale dagli Avv.ti Mario D'URSO e Antonio D'URSO con riguardo alle retribuzioni stipendiali erogate per il periodo precedente alla data del 23.10.2004, in quanto la notifica degli inviti a dedurre è avvenuta nel periodo 23 ottobre -6 novembre 2009.

Non è fondata e va respinta l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità, mentre, va accolta quella di prescrizione parziale alla luce dell'orientamento giurisprudenziale -di cui è stata espressione la sentenza 5/2007/QM delle Sezioni Riunite- in base al quale quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento. Ne consegue

che le retribuzioni corrisposte prima dell'ottobre del 2004 devono essere detratte dall'importo come quantificato del presunto danno erariale.

1.6 Nel merito si deve esaminare la vicenda descritta nella premessa in fatto e procedere alla verifica della sussistenza degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché, nella sussistenza di un rapporto di servizio fra colui che lo ha determinato e l'ente danneggiato.

1.7. Con riferimento all'elemento oggettivo del nocuo patrimoniale –che giova ribadire riguarda il profilo della sostanziale inutilizzazione della dipendente con conseguente affidamento a terzi del servizio prima svolto dalla medesima e aggravio di costi per l'ente locale- occorre procedere allo scrutinio dell'*an* e, in caso di ravvisata sussistenza del danno erariale, del *quantum* dello stesso.

In ordine alla sussistenza del danno ed all'ingiustizia dello stesso si ritiene –in ciò condividendo l'assunto accusatorio- che il comportamento degli amministratori sia stato violativo delle basilari regole di buona amministrazione consacrate a livello costituzionale dall'art.97 Cost. e a livello legislativo – per quanto concerne le piante organiche e l'utilizzo dei dipendenti pubblici- negli artt. 1, 2, 5 e 6 del d.lgs n. 165/2001.

In tal senso è da evidenziare che gli enti pubblici istituzionali, nel definire, mediante propri atti di macro-organizzazione l'articolazione degli uffici, determinando parimenti le dotazioni organiche complessive, si devono ispirare al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2,

comma 1, d.lgs. cit.), principi che le PA devono, altresì, osservare anche nell'adozione di atti di micro-organizzazione (art. 5, comma 1, d.lgs. cit.).

Occorre ancora ricordare che l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche devono (art. 6, comma 1, d.lgs. cit.) essere determinate –oltre che previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative- in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, e segnatamente:

*“a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;*

*b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;*

*c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica”.*

Sotto altro aspetto è da evidenziare che l'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 -nel disciplinare lo *ius variandi* del datore di lavoro pubblico stabilendo che *“1. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive...”* - si pone come norma a tutela sia del diritto del dipendente pubblico ad un adeguato impiego sia, profilo questo

che rileva nel caso in esame, a tutela delle PA imponendo l'utilizzo del personale secondo modalità pienamente proficue per gli interessi degli enti.

Ciò posto -in disparte la questione del demansionamento e *mobbing* lamentato dalla dipendente I Teresa ed oggetto di controversia civile ancora in corso in Cassazione dopo la conferma in appello della condanna inflitta in primo grado all'ente comunale e il procedimento in atto in sede penale per abuso d'ufficio- il Collegio ritiene che dalla vicenda descritta emerga un danno erariale corrispondente ad un impiego chiaramente non razionale della dipendente.

In tal senso, peraltro, depongono i fatti accertati con la sentenza n. 140/08 del Tribunale di Sala Consilina dove si evidenzia che *"a seguito dell'assegnazione della I al settore biblioteca, la stessa –eseguita una prima iniziale attività di catalogazione, conclusa in data 7.01.2004, come incontestatamente comunicato dalla ricorrente con la nota in atti inviata in pari data- è restata del tutto priva di mansioni"* e dalle dichiarazioni rese dallo stesso sindaco nell'interrogatorio formale del 9.05.2006 *"nessuno dei cittadini fa uso della biblioteca"* non risultandogli nemmeno, anche senza escluderlo, se ne facessero uso i dipendenti del Comune, e ancora che *"dal 2002, tuttavia, la biblioteca è stata visitata ad oggi in circa quattro- cinque occasioni da scolaresche portate da propri insegnanti"*.

La raggiunta conclusione circa la sussistenza del danno erariale non è, peraltro, inficiata dal principio, invocato dalla difesa di molti convenuti, di non sindacabilità da parte del GI contabile nel merito delle scelte discrezionali che non appare conferente con riguardo alla vicenda in esame. Occorre precisare che la *ratio* di tale principio – sancito dal novellato art. 1, comma 1, della legge 20/1994- va individuata nell'esigenza che il GI non si sostituisca



all'amministrazione nel valutare quali siano le migliori scelte e i migliori strumenti da utilizzare ( C. conti, Sez. Riun., 3 giugno 1996, n. 30/A).

Ne consegue che non sono vagliabili le condotte discrezionali che violano regole non scritte di opportunità e convenienza, mentre, quelle che si pongono in contrasto con norme espresse o principi giuridici –come si ritiene sia avvenuto nella fattispecie in esame- non possono essere considerate immuni dal sindacato giurisdizionale.

Ciò considerato in ordine alla sussistenza del danno erariale, occorre procedere alla rideterminazione del danno erariale anche alla luce della accertata parziale prescrizione del diritto relativamente alle retribuzioni corrisposte prima dell'ottobre del 2004.

Deve, pertanto, essere detratta dall'importo delle somme erogate alla sig.ra I a titolo di stipendio (complessivi euro 119.770,00) la somma di euro 18.821,00, corrispondente al totale delle retribuzioni (11 mensilità ognuna pari a euro 1.711,00) corrisposte alla dipendente dal novembre 2003 all'ottobre 2004, pervenendo in tal modo alla somma di 100.949,00.

Tale importo va, altresì, ulteriormente decurtato –come proposto dall'organo requirente- di una quota che tenga conto, equitativamente, della circostanza che:

- l'ente locale ha tratto, comunque, un qualche vantaggio sia pure molto limitato dalla prestazione svolta dalla dipendente presso la biblioteca comunale.
- alcuni incarichi aggiuntivi (servizio archivio, albo pretorio e accesso agli atti amministrativi comunali), sia pure non tali da giustificare a pieno le

erogazioni retributive, venivano successivamente (con delibera 49/2005) affidati alla dipendente comunale;

In ordine all'entità della decurtazione si ritiene che essa vada stimata (in difformità all'avviso espresso da Parte attrice che ha indicato una percentuale del 30%) nella misura del 50% del citato importo (euro 100.949,00), pervenendo in tal modo ad una quantificazione del danno erariale in euro 50.474,50.

Occorre, peraltro, in considerazione del carattere parziario dell'obbligazione da responsabilità amministrativa, valutare l'apporto causale dei singoli convenuti nella determinazione del danno.

A tale riguardo giova premettere, sul piano sistematico, che la legittimità degli atti amministrativi -invocata dalla difesa di molti convenuti, nonostante, dagli atti emerga un quadro non coerente a tale assunto- assume un significato non dirimente ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa, ben potendo quest'ultima essere integrata -in presenza degli altri elementi costitutivi- anche da atti formalmente legittimi ma dannosi.

Ciò chiarito, occorre rilevare che nella vicenda in esame sono stati adottati una serie di atti -alcuni dei quali chiaramente illegittimi, altri di dubbia legittimità- che, accompagnati da condotte omissive, hanno concorso alla determinazione del danno erariale sostanziatosi nell'erogazione di retribuzioni stipendiali a fronte di uno smaccato sottoutilizzo di una dipendente.

In particolare:

- la delibera di Giunta comunale n. 118 del 21.10.2003 presenta profili di illegittimità -rilevati dal GI del lavoro del Tribunale di Sala Consilina con sentenza n. 140/2008- non essendo stata osservata la procedura di concertazione e comunicazione prevista dalla legge;

- i decreti sindacali n, 3939 e 3941 del 21.10.2003 a firma del sindaco S Giacomo erano assunti –come si evince dalla sentenza penale n. 82/2008 del Tribunale di Sala Consilina- in violazione dell’art.18, comma 3, del regolamento comunale di XXXXXXXX che consentiva la revoca solo per rilevanti inadempienze nell’esercizio delle funzioni attribuite;
- le delibere giuntali 61/05, 2/06 e 10/09 con le quale si conferivano e prorogavano incarichi esterni appaiono –alla luce di uno scrutinio formulato in via incidentale e con valenza limitata al presente giudizio- adottate in assenza di una ricognizione -normativamente imposta- circa la presenza di professionalità adeguate all’interno dell’ente.

In ordine all’individuale apporto causale fornito dai convenuti viene in primo luogo in rilievo la posizione del sindaco S Giacomo per aver adoperato i poteri riservatigli dalla legge (in particolare artt. 50 e 109 TUEL) per finalità ritorsive, proponendo alla giunta la modifica dell’assetto organizzativo dell’ente, poi realizzato con la illegittima delibera giuntale n. 118/2003 e revocando con decreto n. 3939/2003 le funzioni ricoperte dalla I Teresa, per adibirla a mansioni inutili e incongrue rispetto alla professionalità e, comunque, per non aver proposto e attuato -durante lo svolgimento del suo incarico istituzionale- misure idonee a rimediare all’inutilizzo della dipendente.

Con riguardo alla posizione dei membri della giunta comunale, occorre rilevare che l’organo da loro composto -competente ad adottare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 del d.lgs. n. 165/2001 e 89 del TUEL, il regolamento sugli uffici e servizi- ha emanato atti chiaramente violativi dei precetti di efficienza ed economicità, sanciti dall’art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, nella parte concernente la creazione di un autonomo servizio di biblioteca comunale del tutto inutile e

l'impiego della dipendente I Teresa a tempo pieno presso tale ufficio, oltre a non aver adottato misure volte a rimediare al palese inutilizzo ma, anzi, conferendo con le delibere prima citate incarichi esterni.

La posizione del convenuto R Rinaldo, viene in rilievo in qualità di responsabile dell'area amministrativa per non aver evidenziato, ai sensi degli artt. 107, comma 3, lett. e) e 109, ultimo comma, TUEL, le condizioni di inutilizzo della dipendente e sollecitato le opportune misure correttive all'organo politico.

La posizione del convenuto F Claudio, segretario comunale, rileva per aver richiesto -nonostante la consapevolezza delle condizioni di inutilizzo della I Teresa- in qualità di reggente dell'area finanziaria dell'ente, di avvalersi di collaborazioni esterne contribuendo alla determinazione in tal senso della giunta comunale. Da tale prospettiva la circostanza -evidenziata dalla difesa- che il convenuto aveva sensibilizzato con apposita nota il sindaco circa la sostanziale inutilizzazione della dipendente comunale, non appare sufficiente ad esimerlo da responsabilità.

Si reputa, conseguentemente, equa una ripartizione del danno tra i convenuti che tenga conto del preminente apporto causale fornito dal sindaco dell'ente e dell'effettivo contributo apportato dagli altri convenuti. Ne consegue che, in coerenza a tali premesse, il nocumento patrimoniale subito dall'ente va ricondotto:

- al sindaco S Giacomo per una quota di euro 25.237,25, pari al 50% del danno erariale complessivamente determinato in euro 50.474,50;
- agli altri convenuti la restante parte del danno (euro 25.237,25) che - suddiviso in 12 quote (ognuna pari a euro 2.103,10) va imputata ai singoli membri della giunta in base al numero di voti favorevoli espressi

(n. 9), al segretario comunale in base alle partecipazioni alle sedute (n. 2) e al responsabile dell'area amministrativa in base ai pareri di regolarità tecnica espressi (n. 1). Ne deriva che ai membri della giunta F Francesco, A Giuseppe, S Angelo e B Feliceantonio (2 voti favorevoli) va a ciascuno imputata la somma di euro 4.206,20, al convenuto T Piero (1 voto favorevole) la somma di euro 2.103,10, al segretario comunale F Claudio (partecipazione a n. 2 sedute) la somma di euro 4.206,20, al responsabile dell'area amministrativa R Rinaldo (n. 1 parere di regolarità tecnica) la somma di euro 2.103,10.

1.8 Indiscussa la sussistenza di un rapporto di servizio tra i convenuti e il comune di XXXXXXXX, per l'ulteriore elemento costitutivo della responsabilità amministrativa rappresentato dall'elemento soggettivo integrante dolo o colpa grave, il Collegio ravvisa l'opportunità di procedere ad un partitico scrutinio delle posizioni dei convenuti.

Con riguardo alla condotta del convenuto S Giacomo, sindaco dell'ente locale e, in tale qualità, firmatario dei decreti di revoca delle funzioni della dipendente comunale, deve ritenersi la stessa espressiva di dolo. In tal senso depongono la complessiva condotta tenuta dal convenuto nella vicenda e rilevabile dagli atti, nonché, le risultanze giudiziarie –liberamente valutabili in questa sede- sia del processo civile intentato dalla dipendente nei confronti del comune per demansionamento e *mobbing*, sia del processo penale in atto per il reato di abuso d'ufficio.

In particolare, la sentenza penale di condanna n. 82/2008 del Tribunale di Sala Consilina con riguardo al sindaco S Giacomo ha ritenuto sussistente l' *"intenzione di arrecare un danno ingiusto ..... a I Teresa, mediante la revoca delle funzioni*

*di responsabile dell'area tributi ed il passaggio della stessa, con funzioni di istruttore, all'area amministrativa, specificamente al settore biblioteca"; la sentenza n. 140/2008 del gl del lavoro presso il Tribunale di Sala Consilina ha evidenziato che "emerge, quindi –oltre alla sussistenza di un incontrovertibile condotta dell'amministrazione vessatoria in quanto determinativa dello stato di inattività della ricorrente- anche la prova della volontarietà dell'intento lesivo dell'amministrazione, in persona del sindaco p.t., che ha pubblicamente dichiarato di trasferire la ricorrente con finalità punitive".*

Con riguardo all'elemento soggettivo caratterizzante la condotta dei membri della giunta comunale, del segretario comunale e del responsabile dell'area amministrativa deve ritenersi integrata la colpa grave. Occorre in tal senso osservare che -dalle acquisizioni agli atti- emerge in modo incontrovertibile che tutti i summenzionati erano consapevoli della pressoché assoluta inattività in cui versava la dipendente comunale, peraltro, segnalata dalla stessa ripetutamente ai vertici dell'ente al fine di ottenere l'affidamento di altre mansioni.

Tale circostanza, in disparte l'illegittimità degli atti di cui si è già dato conto, è da sola sufficiente a tratteggiare in termini di colpa grave la condotta dei convenuti.

Conclusivamente l'evento dannoso è stato determinato dal concorso colposo dei membri della giunta comunale, del segretario comunale e del responsabile dell'area amministrativa, all'illecito doloso commesso dal sindaco dell'ente locale.

1.9 In ordine alla richiesta di esercizio del potere riduttivo dell'addebito di cui all'art. 52, comma 2, del R.D. 1214/1934 invocato dai collegi difensivi per tutti i convenuti, si ritiene non sussistano i presupposti con riferimento alla posizione del convenuto S Giacomo in ragione del rilevato connotato doloso dell'elemento soggettivo. A diversa conclusione si perviene nei confronti dei restanti convenuti

-in considerazione del particolare contesto in cui i fatti si sono verificati (ossia nella delicata fase di riorganizzazione degli uffici e il verosimile intento anche di migliorarne l'efficienza)-per i quali si reputa se ne possa fare un congruo uso quantificando le quote di danno con una diminuzione del 30% e, conseguentemente, imputando ai membri della giunta F Francesco, A Giuseppe, S Angelo e B Feliceantonio la somma di euro 2.944,34 ciascuno, al convenuto T Piero la somma di euro 1.472,17, al segretario comunale F Claudio la somma di euro 2.944,34, al responsabile dell'area amministrativa R Rinaldo la somma di euro 1.472,17.

In conclusione, accertata l'esistenza di tutti i requisiti costitutivi della responsabilità amministrativa, la domanda della Procura va accolta per le ragioni da questa prospettate ma nella diversa misura indicata.

I convenuti devono essere, altresì, condannati al pagamento, sull'importo addebitato, degli interessi legali con decorrenza dalla data di deposito della presente sentenza all'effettivo soddisfo.

Alla soccombenza segue anche l'obbligo del pagamento delle spese di giudizio.

2. Il giudizio di responsabilità n. 62381 concerne il presunto danno indiretto quantificato nella somma di euro 19.789,25, oltre agli oneri accessori, e conseguente alla sentenza n. 140/2008 emessa dal GI del lavoro di Sala Consilina di condanna del comune di XXXXXXXX al risarcimento dei danni non patrimoniali patiti da una dipendente per effetto della condotta mobizzante tenuta dai vertici dell'ente e confermata dal GI di seconde cure con sentenza n. 917/2009.

2.1 Preliminarmente va scrutinata l'eccezione di inammissibilità della domanda formulata dai collegi difensivi di tutti i convenuti in considerazione della pendenza di ricorso presso la Corte di Cassazione.

L'eccezione è fondata.

Occorre, infatti, ritenere -alla luce di un prevalente orientamento giurisprudenziale contabile di cui è stata espressione la sentenza n. 104/2009 della III Sezione giurisdizionale centrale d'appello - che l'obbligazione risarcitoria della P.A. si perfezioni in modo definitivo ed acquisisca concretezza ed attualità al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna in favore del terzo danneggiato, sicché, la domanda promossa prima che la statuizione giudiziale consegua il carattere della definitività si appalesa priva di interesse ad agire e, conseguentemente, inammissibile.

Si ravvisano giusti motivi, in presenza di una non univoca giurisprudenza sulla questione oggetto del giudizio, per compensare le spese non integrando, peraltro, la fattispecie in esame un "proscioglimento nel merito" ai sensi dell'art. 10-*bis*, comma 10, d.l. 30 settembre 2005 n. 203, conv. nella legge 2 dicembre 2005 n. 248 (come modificato dall'art. 17, co. 30-*quinqies*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, coordinato con la legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102).

**P. Q. M.**

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando,

- con riguardo al giudizio n. 61948

Respinge l'istanza di sospensione del giudizio;

Respinge le eccezioni di nullità dell'atto di citazione;

Accoglie l'eccezione di prescrizione parziale;



Condanna, per l'addebito di responsabilità amministrativa di cui all'atto di citazione in epigrafe, al pagamento in favore del comune di XXXXXXX, S Giacomo di euro 25.237,25; F Francesco di euro 2.944,34; A Giuseppe di euro 2.944,34; S Angelo di euro 2.944,34; B Feliceantonio di euro 2.944,34; F Claudio di euro 2.944,34; T Piero di euro 1.472,17; R Rinaldo di euro 1.472,17.

Tali somme saranno gravate di interessi legali a far data dalla pubblicazione della presente decisione all'effettivo soddisfo.

Condanna, infine, i predetti al pagamento delle spese di giudizio che vengono liquidate in euro .....

- Con riguardo al giudizio n. 62381

Dichiara inammissibile la domanda giudiziale per carenza di interesse.

Spese compensate.

Così deciso, in Napoli, nella Camera di consiglio del 9 novembre 2010 e del 15 marzo 2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Giuseppe Di Benedetto

Fiorenzo SANTORO

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria

