

85/2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Francesco PEZZELLA	Presidente
Carlo GRECO	Consigliere relatore
Angelo BAX	Consigliere

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

sul giudizio di responsabilità, iscritto al **n.58229/rel** del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale nei confronti di:

- 1) **BENDINELLI MASSIMILIANO;**
- 2) **ALBERICI VALTER;**
- 3) **BANDONI GIUSEPPE;**
- 4) **BARONTI EUGENIO;**
- 5) **BIANCHI ANGELO;**
- 6) **BOVE GABRIELE;**
- 7) **CIACCI ALESSIO;**
- 8) **DEL GHINGARO GIORGIO;**
- 9) **FENILI FERNANDO;**
- 10) **GHILARDI CLAUDIO;**
- 11) **LE DONNE ANTONIO;**

- 12) MANFREDINI MARIANO GIOVANNI;
- 13) MARIANETTI GIUSEPPE;
- 14) MENESINI LUCA;
- 15) PANZANI LUCIANO;
- 16) PIZZA LARA;
- 17) SPAGNESI SANTI ALESSANDRO;
- 18) TAZIOLI FABIANO;

parti tutte meglio generalizzate, rappresentate ed elettivamente domiciliare come in atti.

Visto l'atto di citazione del Vice Procuratore Generale datato 4 dicembre 2009;

Udite, nella pubblica udienza del 14 marzo 2011, la relazione del consigliere Carlo GRECO, le difese degli Avv.ti Francesco PAOLINI, Francesca BEVILACQUA in proprio e quale delegata dall'Avv. Guido GIOVANNELLI, Lorenzo MASI, Mauro GIOVANNELLI, Marco LOVO, Roberto CAMERO, Domenico IARIA ed Italo GALLIGANI per delega dell'Avv. Alberto VEDRANI, ognuno per i propri rispettivi patrocinati nonché le conclusioni del pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale Acheropita Rosaria MONDERA ORANGES;

Visto l'art.132 c.p.c. (così come modificato dall'art.45, comma 17°, legge n.69/09) da ritenersi applicabile anche al processo contabile per effetto del rinvio di cui all'art.26 del R.D. 1038/33 (cfr. sentenze di questa Sezione nn. 262/10 - 481/10 - 92/11 - 102/11 - 171/11);

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

## FATTO

1. La Procura Regionale presso questa Sezione, con atto di citazione del 4 dicembre 2009, che deve intendersi qui integralmente richiamato, ha convenuto in giudizio i nominati in epigrafe per sentirli condannare, nelle loro diverse qualità e quote, al pagamento in favore della Amministrazione comunale di Capannori (LU) dell'importo di €1.011.553,73 o delle somme *"diverse, maggiori o minori, di giustizia, oltre rivalutazione e interessi legali, ed oltre il pagamento delle spese di giudizio"*.

Detto importo, secondo la tesi della Procura attrice, costituirebbe danno erariale in quanto pari al depauperamento patrimoniale patito dalla Amministrazione Comunale di Capannori (LU) in relazione a rapporti di lavoro a tempo determinato illegittimamente incardinati con diversi soggetti, estranei alla Amministrazione medesima.

La cronologia degli eventi indica che in data 28 febbraio 2006 è stato acquisito al protocollo della Procura un esposto anonimo, corredato da articoli di stampa, con il quale veniva segnalato il fatto che il Sig. Valter ALBERICI era stato inquadrato come Capo di Gabinetto del Sindaco del Comune di Capannori e *"collocato in una categoria ..... troppo alta rispetto alle sue qualifiche. Per accedere a un inquadramento e a uno stipendio di questo tipo un esterno - dice la Cdl - deve essere titolare di un diploma di laurea ed il capo di gabinetto non è laureato"*.

Successivamente in data 24 marzo 2006 perveniva un ulteriore esposto anonimo datato 15 marzo 2006 con il quale si richiamava, tra l'altro, il portato di una pronuncia di questa Sezione (n.622/2004) che, secondo il denunciante, avrebbe avuto riflessi nella situazione di fatto lamentata.

In data 27 luglio 2006 Consiglieri comunali di opposizione trasmettevano una "*richiesta verifica d'accertamento per danno erariale*" dettagliando meglio i fatti di causa, allegando copia della delibera di incarico, del contratto individuale di lavoro, di articoli di stampa e di una interpellanza discussa in Consiglio comunale.

In data 9 ottobre 2006 perveniva un ulteriore esposto anonimo (supportato da articoli di stampa) e due successivi solleciti anonimi venivano protocollati il 12 dicembre 2006.

Infine, i Consiglieri di minoranza autori della circostanziata denuncia del 27 luglio 2006 chiedevano alla Procura, con nota acquisita al protocollo il 3 gennaio 2007, notizie circa gli sviluppi della situazione

Aperta la relativa vertenza, la Procura disponeva in data 20 maggio 2009 l'acquisizione presso il Comune di Capannori (LU) di vari documenti nonché di "**tutti gli atti, di qualsiasi natura (delibere, determine, curricula, contratti, ordini di servizio etc.) relativi alla provvista di personale non già dipendente dell'Ente per gli uffici ex art.90 T.U.E.L. alla dirette dipendenze del Sindaco, incluso quelli da cui risultino il criterio di scelta, l'individuazione, il titolo di studio posseduto, il possesso dei requisiti prescritti, l'inquadramento organico ed il trattamento economico di detto personale**".

In esito a quanto sopra il Comune, con nota del 16 giugno 2009, trasmetteva, senza illustrazione alcuna, quanto richiesto

dalla Procura indicando altresì ulteriori nominativi di soggetti assunti per chiamata, soggetti diversi da quello oggetto degli esposti sopradescritti (sig. Valter Alberici).

**2.** In esito a quanto sopra la Procura, richiedeva in data 22 giugno 2009 ulteriore documentazione che il Comune inviava con nota protocollata il 29 giugno 2009 cui seguiva nuova richiesta in data 1°luglio 2009 sì da poter ricostruire analiticamente tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato attivati nel quinquennio di legislatura dalla Amministrazione comunale per le strutture fiduciarie di supporto ed invitato con atto del 9 luglio 2009 i presunti responsabili alle eventuali controdeduzioni, ha formalizzato il presente atto di citazione del 4 dicembre 2009, i cui §§ 1-8 indicano tutte le premesse e gli atti attuativi dei molteplici rapporti di lavoro in esame.

Quantificati i relativi esborsi patrimoniali e tenendo conto del diverso coinvolgimento (funzionale e/o temporale) dei convenuti, la Procura ha provveduto ad una articolata (cfr. §§ 9-11 dell'atto di citazione) ripartizione del danno consistente in tutti gli importi economici erogati a vario titolo ai soggetti chiamati a comporre tutte le dotazioni degli Staff sindacati.

**3.** I convenuti hanno depositato memorie, con talune delle quali viene sollevata eccezione di nullità ex art. 17, comma 30 ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, di cui si dirà appresso.

Analoghe doglianze sono state azionate successivamente, in

sede di discussione orale, dalla totalità degli avvocati in proprio o delegati presenti

Tutte le memorie concludono invece per l'infondatezza dell'atto di citazione, per l'assenza di colpa azionabile o, comunque, per l'addebito di danno minore anche in considerazione dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione per prestazioni comunque eseguite

4. In sede di discussione orale, il P.M., con ampio richiamo al tenore letterale delle disposizioni di legge e di autorganizzazione amministrativa applicate nonché al portato di precedenti giurisprudenziali, ha ripercorso il contenuto della citazione.

Per quanto concerne invece le difese le stesse, in via preliminare, hanno contestato il c.d. controllo diffuso posto in essere dalla Procura che a fronte di segnalazioni aventi ad oggetto un singolo nominativo (Valter ALBERICI) hanno esteso l'indagine ad altri rapporti di lavoro originariamente ignoti alla Procura requirente, implicitamente rifiutando il contraddittorio sulle altre posizioni.

E' stato poi richiamato il tenore dei propri scritti volti a sostenere l'irrilevanza dei pareri di regolarità contabile e/o tecnica espressi, dell'apporto del Segretario comunale, il valore della c.d. esimente politica a favore della componente elettiva dell'Ente locale nonché la legittimità dei contratti a tempo determinato stipulati

Ipotizzata infine l'assenza di ogni posta di danno erariale,

in via subordinata è stata richiesta l'applicazione del c.d. criterio della valutazione dell'utilitas comunque conseguita dalla Amministrazione medesima.

Su queste basi il ricorso è passato in decisione.

## **DIRITTO**

1. Nel merito, l'eccezione preliminare dei convenuti, si basa in primo luogo sull'assunto secondo il quale la denuncia da cui sono partite le indagini della Procura risulterebbe anonima e, comunque, priva dei requisiti della concretezza e della specificità introdotti dalla novella legislativa

2.1. Al riguardo é utile premettere sul punto alcune considerazioni retrospettive sulla disciplina delle fonti della "notitia damni" nel giudizio di responsabilità erariale.

La norma fondamentale era costituita dall'art. 43 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, secondo cui <<l'istanza (atto di citazione) che promuove il giudizio di responsabilità è proposta su denuncia dell'amministrazione o ad iniziativa del Procuratore generale>>.

Altre norme si preoccupavano, poi, di individuare i singoli soggetti tenuti alla denuncia, sia a livello di amministrazione statale (art. 53 R.D. 1214/1934, art. 20, comma 2, T.U. n. 3/1957 e 60, comma 6, Dlgs. 30 marzo 2001 n. 165) che di amministrazione locale (art. 32 l. 336/1976, art. 58 l. 142/1990, poi art. 93 T.U. 18 agosto 2000 n. 267).

Il novero delle fonti della "notitia damni" veniva ampliato

nel corso degli anni dal legislatore sia per i moduli giuridici operativi utilizzati dalle Amministrazioni con utilizzo del denaro pubblico, sia per realizzare un controllo più analitico della spesa pubblica

Si citano, in via esemplificativa e non esaustiva, gli oneri di denuncia posti specificamente a carico: a) del Ministro dell'Ambiente, a seguito dell'avvenuto accertamento di un danno ambientale causato da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile (art. 313, comma 6, del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152); b) dell'organo straordinario di liquidazione, nel caso di dissesto finanziario degli enti locali (art. 252 d.lgs. 267/2000); c) dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (art. 6 d.lgs. n. 163/2006); d) della cancelleria della Corte d'Appello, nell'ipotesi di equa riparazione corrisposta dal Ministro della Giustizia per violazione del termine ragionevole del processo; e) dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione (art. 5 D.P.R. 6 ottobre 2004 n. 258).

Oltre alle predette fonti (ma, come si è detto, l'elencazione non è esaustiva), che possono ritenersi qualificate, ve ne erano altre, cc.dd. fonti informali, quali gli esposti anche anonimi dei cittadini o le notizie di stampa, che assegnavano alla procura contabile un ampio ed informale potere di acquisire le notizie del danno (cfr. Corte conti Sezione giurisdizionale Regione Sardegna 26 marzo 1994 n. 137).



**2.2.** Fino all'entrata in vigore del cit. art 17, comma 30 ter, nessuno dubitava, dunque, che la denuncia anonima potesse costituire valida fonte di una "notizia danni" o, comunque, potesse legittimare il pubblico ministero contabile ad acquisire una valida notizia danni in base alle indicazioni contenuta nella denuncia stessa.

Entrato in vigore l'art. 17, comma 30 ter, non è mancato chi ha sostenuto che l'esposto anonimo, essendo incerta la sua provenienza, rendesse di per ciò stesso incerta e, quindi, imprecisa e non concreta, la notizia danni, ponendola così in contrasto con la nuova normativa

Ma l'assunto non pare fondato alla luce della lettera stessa dell'art. 17, comma 30 ter, il quale, allorquando, condiziona l'esercizio dell'azione di danno erariale alla presenza di una notizia specifica e concreta di danno, si riferisce, con ogni evidenza, al contenuto della norma e non anche alla sua provenienza.

Di modo che è la lettera stessa dell'art. 17, comma 30 ter, che legittima l'esercizio dell'azione contabile sulla base di un esposto anonimo purché questo contenga una notizia danni specifica e concreta.

Oltre quanto sopra, nella fattispecie, effetto dirimente ha la circostanza che anche i Consiglieri di minoranza hanno informato, con atto di certa provenienza, la Procura delle scelte operate

dagli organi dell'Ente locale evidenziando in sostanza gli stessi fatti di cui agli esposti anonimi.

**3.1.** Per il complesso delle esposte considerazioni, il Collegio ritiene, conclusivamente, che l'eccezione di nullità ex art. 17, comma 30 ter, sollevata o nella fase di costituzione in giudizio o in sede di discussione orale non possa trovare accoglimento, in quanto priva di giuridico fondamento, per quanto concerne il profilo della anonimità dell'esposto

**3.2.** Le parti convenute, però, eccepiscono la nullità ex art. 17, comma 30 ter, del D.L. n. 78 del 2009 non solo per la provenienza anonima dell'esposto, ma perché l'esposto comunque non contiene una notizia di danno concreta e specifica.

Si tratta, come è evidente di un diverso profilo dell'eccezione, che, ha una maggiore incisività in quanto, questa volta, attiene non alla provenienza ma proprio al contenuto dell'esposto ed assume, quindi, carattere di generalità, perché riguarda tutti gli esposti, anonimi e non anonimi.

Anche, sotto questo profilo, l'eccezione merita delle considerazioni retrospettive atte a facilitare una corretta interpretazione della nuova normativa.

È d'uopo, quindi, richiamare l'orientamento della Corte costituzionale per il quale "l'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici

funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente".

In tali sensi si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n.100 del 1995; sentenza con la quale è stato parzialmente respinto il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Umbria nell'assunto che "gli atti e i dati richiesti" dalla Procura contabile erano "strumentali all'accertamento di responsabilità che il Procuratore regionale ... ha ritenuto di promuovere a seguito di articoli apparsi sulla cronaca locale di giornali nazionali che adducevano notizie circostanziate, considerate meritevoli di verifica ...".

Tale orientamento - che era peraltro già stato manifestato dal Giudice delle leggi nelle sentenze n. 104 del 1989 e n. 209 del 1994, e che successiva-mente è stato ribadito nella sentenza n. 337 del 2005 - è espressione del principio secondo cui l'ampio potere di indagine che le norme conferiscono alla Procura della Corte dei conti "deve ... essere ispirato ad un criterio di obiettività, di imparzialità e neutralità, specie perché ha un fondamento di discrezionalità" e "la discrezionalità richiede cautele e remore maggiori se sia diretta ad un interesse giurisdizionale ..."; tale discrezionalità deve, in sostanza, "essere determinata da elementi specifici e concreti e non da mere

supposizioni" (così, la Corte costituzionale nella sentenza n. 104/1989).

**3.3.** L'art 17, comma 30 ter, sembra, quindi, aver tradotto in espressa disposizione normativa un orientamento già da tempo e reiteratamente manifestato dalla Corte Costituzionale.

In realtà, debbono, però cogliersi, tra l'orientamento della Corte Costituzionale e la disciplina in parte qua contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, almeno due elementi di differenziazione.

Il primo si lascia trarre dalla considerazione che l'orientamento della Corte Costituzionale è teso ad evitare conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato, mentre l'art. 17, comma 30 ter, si muove, verosimilmente, nell'ottica di una "riduzione" della responsabilità amministrativa finalizzata ad una maggiore efficienza nello svolgimento delle funzioni pubbliche (cfr., per la parte dell'art. 17, comma 30 ter, relativa al danno all'immagine, la sentenza della Corte Costituzionale n. 335 del 2010).

Il secondo nasce dalla constatazione che mentre l'orientamento della Corte Costituzionale ruota intorno a due concetti, quello di determinatezza della notizia di danno e quello di determinatezza degli atti istruttori, l'art. 17, comma 30 ter, invece, si limita a introdurre i requisiti di determinatezza (e, cioè, di specificità e di concretezza) della notizia di danno,

senza alcun accenno esplicito alla necessità della determinatezza anche degli atti degli atti istruttori.

Ora, determinatezza degli atti istruttori e determinatezza della notizia danni, sono due aspetti che normalmente convergono, nel senso che normalmente la notizia determinata dà luogo ad un atto istruttorio determinato ed un atto istruttorio determinato ha a monte una notizia determinata.

Ma i due aspetti possono teoricamente divergere nel senso che:

- è possibile (teoricamente) adottare in maniera indeterminata atti istruttori (a tappeto), pur a fronte di una notizia danni determinata (magari per estendere l'azione ad una congerie di fattispecie analoghe);
- ed è parimenti possibile (sempre teoricamente) conformare in maniera determinata un atto istruttorio, pur a fronte di una notizia danni non compiutamente specificata.

Ciò lascia comprendere come determinatezza degli atti istruttori e determinatezza della notizia danni siano aspetti che debbono necessariamente essere tra di loro coordinati o con un criterio di necessaria compresenza o con un criterio di prevalenza dell'un aspetto sull'altro.

Ed, infatti, come è stato correttamente rilevato, la Corte Costituzionale, nell'orientamento che si sta considerando, ha stigmatizzato gli atti istruttori indeterminati e non necessariamente gli atti istruttori che abbiano a monte una

notitia damni non puntualmente determinata. in quanto, nelle sentenze in cui si trova espresso l'orientamento la Corte si è pronunciata in sede di risoluzione di conflitti di attribuzione, dovendo decidere se spettasse o meno alla procura contabile porre in essere alcuni atti istruttori (non certo in ragione della conformazione della notitia damni a monte, ma) in ragione della loro consistenza oggettiva.

Ciò posto, deve esaminarsi se la stessa soluzione possa adottarsi ai fini dell'applicazione dell'art. 17, comma 30 ter, o se a ciò ostino gli elementi di differenziazione rispetto all'orientamento della Corte Costituzionale che sopra sono stati individuati.

Sul punto il Collegio osserva:

- si deve necessariamente ritenere che, nell'economia dell'art. 17, comma 30 ter, la necessità della determinatezza della notizia di danno comporta per implicito la necessità della determinatezza dell'atto istruttorio: altrimenti si legittimerebbe un'interpretazione della norma che, in contrasto con l'orientamento della Corte Costituzionale da cui trae spunto e in ogni caso estranea alla ratio della norma medesima, consentirebbe atti istruttori indeterminati purché fondati su notizie di danno determinate;
- anche nell'ambito applicativo dell'art. 17, comma 30 ter, si pone, quindi l'esigenza di coordinare i due aspetti della

determinatezza del danno e della determinatezza dell'atto istruttorio;

- e, poiché, a prescindere dalle diverse ottiche in cui si muovono rispettivamente l'orientamento della Corte Costituzionale e la nuova previsione normativa, il rapporto tra determinatezza della notizia e determinatezza dell'atto istruttorio resta pur sempre il rapporto tra un mezzo (determinatezza della notizia) e un fine (determinatezza dell'atto istruttorio), anche nell'economia dell'art. 17, comma 30 ter, l'aspetto del fine (pur se implicito), finisce con il prevalere sul mezzo (pur se questo è il solo ad essere esplicitamente menzionato), nel senso che, una volta accertata la determinatezza dell'atto istruttorio, diminuisce, fin quasi a diventare irrilevante, l'esigenza di accertare la presenza di una notizia determinata.

Sul punto si richiama la precedente giurisprudenza di questa Sezione (ord. n.3/2010 - n.19/2010 e n.29/2010 e riferimenti ivi contenuti) nonché Sez. Sicilia ord. 2/2010.

**3.4.** Nella fattispecie, il Collegio rileva che tutti gli esposti, anonimi o meno, acquisiti agli atti della Procura contengono richiami a persona, fatto e circostanza potenzialmente configurante concreta e specifica ipotesi di danno erariale e non si qualifica come mera generica lamentela, per fatti di ritenuta illiceità amministrativa.

In realtà tutto quanto sopra illustrato, se da un lato non rende fondata la richiesta principale di declaratoria di integrale nullità dell'atto di citazione, dall'altro, impone la verifica della fondatezza della subordinata.

Sul punto, infatti, le difese hanno ipotizzato in via subordinata la nullità parziale della citazione in quanto la Procura sarebbe (parzialmente) incorsa nel c.d. divieto di controllo diffuso in quanto esteso e riferito anche a soggetti non indicati espressamente negli esposti.

Alla luce delle considerazioni che seguono, l'istanza ora in esame appare, in effetti, parzialmente fondata.

Come emerge con assoluta chiarezza dagli atti presenti in giudizio, più compiutamente illustrati in narrativa, la Procura pur attivata per la sola posizione Valter ALBERICI richiedeva ed entrava in possesso di tutti gli atti di costituzione degli Uffici di staff della Amministrazione comunale che avevano ad oggetto altri sette nominativi di collaboratori di provenienza esterna a tempo determinato.

Secondo la Sezione questa indagine istruttoria costituisce un *unicum* emerso in virtù degli esposti di cui trattasi che ha però legittimato la Procura attrice a sindacare le modalità di costituzione e funzionamento del solo Ufficio di Supporto del Sindaco.

**3.5.** Diversamente la Sezione ritiene che le successive valutazioni istruttorie, estendendo la stessa indagine a tutte le figure esterne di supporto fiduciario della Segreteria del Sindaco non rispecchino i canoni di legittimità della azione di responsabilità sopraindicati.

In particolare la recente pronuncia della SS.RR. n.12/QM/2011 (cfr. pagg. 60-61 punti 7.5.3. e 7.5.4.), ha legittimato l'indagine di responsabilità per (cfr., pag.73) *“fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, medesimi termini”* o per *“fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza”*.



Nella fattispecie questa seconda fase di indagine si è svolta senza quella concretezza e specificità che ha invece caratterizzato la prima e, quindi, in palese violazione delle normative di cui trattasi.

In altri termini la Procura, prima di ogni delega istruttoria e prima della fase dell'invito a dedurre, ha operato da subito una sorta di richiesta "al buio" in quanto aveva solo notizia della teorica e potenziale dannosità del rapporto in essere con il Sig. Valter ALBERICI mentre per la composizione dell'Ufficio di staff non vi era neanche quel minimo *fumus* di danno che, come è noto, la giurisprudenza richiede (cfr. Sez. Lazio ord. n.410/2009 - n.418/2009 - n.493/2009 - Sez. Friuli Venezia-Giulia ord. n.15/2010 - sez. Toscana n.282 del 4 agosto 2011 - SS.RR. n.12 del 3 agosto 2011).

**3.6.** Per il complesso delle esposte considerazioni, il Collegio ritiene, conclusivamente, che l'eccezione di nullità ex art. 17, comma 30 ter, sollevata in fattispecie dalle difese di parte convenuta possa essere parzialmente accolta, dichiarandosi la nullità delle acquisizioni istruttorie aventi ad oggetto i contratti di lavoro a tempo determinato attivati al di fuori della titolarità dell'Ufficio di supporto del Sindaco (nella specie con il Sig. Valter ALBERICI).

**4.** Così risulta in senso parzialmente favorevole ai convenuti l'eccezione di nullità ex art 17, comma 30 ter, sollevata dai convenuti medesimi, il Collegio deve, a questo punto, dichiarare l'atto di citazione nullo nei confronti dei convenuti ALBERICI Valter, Angelo Bianchi e MARIANETTI Giuseppe chiamati a rispondere

per rapporti di collaborazione non sindacabili in questa sede (cfr. pagg. 54 -59 atto di citazione).

**5.1.** Così delimitato l'oggetto del giudizio, il Collegio passa all'esame degli elementi di fatto e di diritto integranti l'eventuale responsabilità amministrativo-contabile dei convenuti relativa a due distinte ipotesi:

**A)** assunzione del sig. Valter ALBERICI *"come figura di alta specializzazione"* per gli *"uffici di supporto del Sindaco"* con il *"profilo di istruttore amministrativo"* (cfr. Del. G.C. n.197 del 13 luglio 2004) per il periodo 20 luglio 2004 - 30 novembre 2008 (cfr. § 1.1. atto di citazione);

**B)** assunzione del sig. Valter ALBERICI con il *"profilo professionale di Specialista Amministrativo Contabile"* per la *"Segreteria del Sindaco "* (cfr. Del. G.C. n.385 del 19 dicembre 2008) per il periodo 1° gennaio 2009 - 24 luglio 2009 (cfr. § 1.2. atto di citazione).

**C)** assunzione del dr. Valter ALBERICI con il profilo di Dirigente Capo Gabinetto - Dirigente a tempo determinato dal 25 luglio 2009 alla scadenza del mandato elettore (cfr. Dec. Sind. n.36 del 24 luglio 2009).

**5.2.** Va premesso che le censure formulate dal Procuratore regionale relativamente alle assunzioni di cui sopra si muovono, essenzialmente, su quattro piani:

**a)** violazione del combinato disposto dell'art. 110 TUEL e

dell'art. 37 dello Statuto Comunale per cui l'assunzione di personale esterno con contratto di diritto privato richiedeva la previsione organica nella qualifica dirigenziale o di alta amministrazione. Al riguardo la prima assunzione sarebbe avvenuta come mero istruttore amministrativo e solo dopo la notifica dell'invito a dedurre sarebbe stato istituito il posto di ruolo dirigenziale (Del. G.C. n.190 del 24 luglio 2009) immediatamente attribuito all'ALBERICI (Det. n.1311 del 24 luglio 2009) (pagg.28-29 atto cit.).

In merito poi alla attuazione dell'Ufficio di Staff ciò sarebbe avvenuto non in linea con le previsioni del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi (art. 4 del testo vigente fino al 30 aprile 2005 ed art. 10 del testo vigente dal 1°maggio 2005) che necessitavano di specifici provvedimenti sindacali di cui non vi è traccia fino al decreto sindacale n.26 del 27 giugno 2009, a valere però per il quinquennio 2009-2014 (pagg.29-33 atto cit.). In altre parole, fin dal 2004, viene dato per esistente (e dotata) una struttura che invece sorge solo per il successivo mandato elettorale 2009-2014;

**b)** sul piano della violazione del combinato disposto dell'art. 90 del TUEL e degli artt. 39 e 60 del Regolamento sull'Ordinamento (a valere dal 1°maggio 2005) che condiziona l'accesso al trattamento D) a soggetti in possesso del diploma di laurea o per progressione verticale ex art. 4 del CCNL del 31 marzo 1999. Per il periodo anteriore al 1°maggio 2005 opererebbero invece le

previsioni generali di cui al D.Lgs n.165/2001 richiamate dall'art. 30 dello Statuto (pagg.36-51 atto cit.);

c) per la violazione del combinato disposto degli artt. 65 del Regolamento di Organizzazione, 110/6° del TUEL e 7 del D.Lgs. 165/01, per i quali il ricorso a personale esterno è subordinato alla impossibilità di utilizzare risorse interne (pagg.47-51 atto cit.);

d) infine, come ultimo rilievo la Procura contesta che il rapporto, a decorrere dal 1°gennaio 2009, sarebbe stato attivato nei confronti di soggetto già pensionato e, quindi, in violazione dell'art. 27/1° comma della legge 724/94 (pagg.51-52 atto cit.).

5.3. La censura **sub a)** parte dall'ipotizzata, nel caso di specie, applicazione ai rapporti attivati con l'ALBERICI dell'art. 110 TUEL che invece, per tabulas riguarda gli "incarichi a contratto" per la copertura dei "posti dei responsabili dei servizi o degli uffici".

In effetti la Delibera di Giunta (assunzione e determinazione del trattamento economico) n.197 del 13 luglio 2004 reca nella premesse il richiamo all'art. 90 del TUEL che invece attiene alla diversa disciplina del "uffici di supporto agli organi di direzione politica" che rinvia alle previsioni specifiche disposizioni regolamentari poste in essere dal singolo Ente Locale.

Ciò premesso dagli atti di causa (cfr. Del C.C. n.128 del 30

dicembre 1996 - Approvazione pianta organica) risultava adottata la c.d. "Unità operativa di Staff al Sindaco ed alla Giunta - Gabinetto del Sindaco" con dotazione di profilo apicale di VIII qlf.

Successivamente veniva redatto un primo stralcio del Regolamento di organizzazione (cfr. Del. G.C. n.940 del 10 luglio 1997) il cui art.3 prevedeva la disciplina dell'"Ufficio di Gabinetto del Sindaco" come pure una prima stesura organica (cfr. Del. G.C. n.291 del 27 settembre 2001) il cui art. 1-2° comma lett. c) rimandava (come detto sopra) ad una apposita espressa delibera di Giunta, su proposta del Sindaco.

Tale previsione è stata poi confermata in sede di integrale approvazione del Regolamento (cfr. Del. G.C. n.123 del 26 aprile 2005) nei termini di cui all'art.10 in effetti poi attuato con colpevole ritardo a decorrere dal quinquennio 2009-2014 (cfr. Dec. Sind. n.26 del 27 giugno 2009) e contestuale nuova dotazione organica nella figura dirigenziale del Capo di Gabinetto (cfr. Del. G.C. n.190 del 24 luglio 2009).

La ricostruzione storica di cui sopra induce il Collegio a non valutare fonte diretta di danno l'attivazione "di fatto" (ex art. 90 TUEL) della struttura di Gabinetto prima della attivazione "di diritto" in quanto la stessa organicamente (sia pure con previsione di qualifica apicale meramente amministrativa fino al luglio 2009 e poi dirigenziale) preesisteva alla nomina dell'ALBERICI all'interno della dotazione organica.

In altri termini si tratta solo di un non tempestivo adeguamento della struttura Comunale che non incide sull'insorgenza o meno di un danno erariale azionabile.

**5.4.** La censura **sub b)** concerne invece l'assenza, nel personale esterno assunto per le esigenze degli "uffici di supporto agli organi di direzione politica" dei requisiti necessari per l'attribuzione del trattamento economico di categoria D.

Sul punto occorre effettuare una ricognizione delle norme operanti nel tempo.

Come già indicato sub 5.2., il "Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi" risulta approvato solo con effetto dal 1° maggio 2005, in virtù della adozione della Del. G.C. n.123 del 26 aprile 2005 mentre precedentemente esistevano solo provvedimenti dell'"Assetto organizzativo" del Comune, dizione espressamente ripresa dalla cit. Del. G.C. n. 291 del 27 settembre 2001.

Considerato che il primo rapporto è stato posto in essere con effetti dal luglio 2004, a quella data da una parte era prevista la funzione apicale direttiva (ex VIII qlf), dall'altra, i requisiti di accesso erano in via generale disciplinati dal D.Lgs n.165/01 richiamato espressamente dall'art. 30 dello Statuto ("*I dipendenti comunali sono inquadrati in conformità della disciplina generale sullo stato giuridico e usufruiscono del trattamento*

*economico del personale stabilito dalla legge e dagli accordi collettivi nazionali e decentrati").*

Tali accordi collettivi, in virtù degli artt. 2 e 40 del D.Lgs. n.165/01, operano di diritto e, nella fattispecie (Comparto Enti Locali), vigeva, nella parte normativa non modificata dal CCNL del 22 gennaio 2004, il CCNL 31 marzo 1999 (Revisione del sistema di classificazione del personale del comparto Regioni-Autonomie locali) il base al quale l'ex VIII qlf sarebbe diventava cat. D (amministrativo apicale laureato od oggetto di progressione verticale interna ex art. 4 CCNL).

Entrato in vigore il Regolamento, le assunzioni ex art. 60 (assunzioni a tempo determinato) postulano i medesimi requisiti per la copertura del posto a tempo indeterminato di cui all'art. 39. Tale norma, elevata al rango di fonte primaria ex art. 35-7°comma del D.Lgs. n.165/01 ("*il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, la modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso.....*") si coordina con il successivo art. 64 del medesimo Regolamento la cui tabella allegata subordina l'inquadramento nella cat. D al possesso del diploma di laurea.

Al riguardo l'ALBERICI risulta, nel primo periodo di collaborazione dal 19 luglio 2004 al 1°dicembre 2008 incardinato nella struttura di supporto come figura apicale senza essere munito di idoneo titolo di studio.

Dopo il collocamento a riposo del medesimo, l'Amministrazione ha provveduto a riassumere l'ALBERICI con decorrenza 1° gennaio 2009 e, successivamente a seguito della rimodulazione della struttura dell'Ufficio di Gabinetto con la previsione della nuova posizione dirigenziale di Capo Gabinetto, l'ALBERICI, che per inciso aveva conseguito il diploma di laurea breve in data 12 maggio 2009, risulta nuovamente assunto dal 25 luglio 2009 nella nuova qualifica.

Tutto ciò premesso, come già ampiamente affermato da questa Sezione (sent. n. 282/11), ai fini delle assunzioni di cui trattasi, il possesso della laurea previsto dall'art. 90 del TUEL, nel contesto di una disciplina indubbiamente autonoma rispetto a quella contemplata nel successivo art. 110 dello stesso TUEL, richiama sì il contratto nazionale di lavoro ma solo per "il personale assunto" e, quindi, per una fase successiva a quella dell'assunzione.

Ciò, naturalmente, non comporta affatto che le assunzioni dall'esterno ex art. 90 del TUEL debbano essere lasciate al mero arbitrio degli amministratori, senza alcun vincolo di corrispondenza tra il trattamento economico di categoria D normativamente previsto e i requisiti minimi, culturali e professionali, atti a giustificare la corrispondenza di quel trattamento anche in assenza della laurea.

Al riguardo effetto tranciante hanno le considerazioni della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n.252 del 30 luglio 2009



, per le quali: *"Il riconoscimento agli amministratori pubblici..... di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime ..... dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione"*.

Ciò al fine di evitare che l'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente previsti per lo svolgimento di funzioni che è destinato ad esplicare determini l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza (Corte Cost. sentenza n. 27 del 2008 )

Ai fini della valutazione di questa seconda censura, occorre quindi verificare se i convenuti abbiano o meno osservato, nell'assunzione dall'esterno del personale per la struttura di supporto del Sindaco, canoni di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, verifica che va naturalmente effettuata avendo cura di mantenersi ai limiti esterni della discrezionalità amministrativa, senza invadere, quindi, lo stretto merito delle scelte operate dagli amministratori.

La verifica pretende, naturalmente, un'accurata ricostruzione del curriculum presentato dall'assunto e, di questo, infra.

**5.5.** La censura **sub c)** muove invece dal presupposto che le assunzioni di che trattasi sarebbero state effettuate all'esterno, senza avere "prioritariamente" verificato l'esistenza o meno di

disponibilità interne all'Ente, così come prescritto dal regolamento comunale.

È da rilevare che l'indicazione della scelta prioritaria tra i dipendenti dell'ente è posta dal primo comma dell'art. 65 della disciplina regolamentare che, successivamente al secondo comma, esclude proprio le ipotesi di conferimenti ex art. 90 del TUEL che, a sua volta, si limita a vietare le assunzioni dall'esterno solo per il caso di enti dissestati o strutturalmente deficitari (v. Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia n. 241 del 2007).

Ciò posto, il Collegio osserva che, nella specie trattasi di rapporti di lavoro su base fiduciaria, per cui le esigenze legate alle necessità dell'*intuitus personae* vanno necessariamente coordinate, fino al superamento, con quelle connesse all'opportunità di una scelta tra i dipendenti dell'ente.

In altri termini la *ratio* della scelta di personale di supporto agli organi di direzione politica non consente di ritenere che il requisito fondamentale della fiducia, legato all'*intuitus personae*, receda rispetto all'obbligo di individuare personale già interno all'ente.

Certamente, nei provvedimenti di che trattasi avrebbe potuto darsi formalmente atto dell'assenza, all'interno dell'ente, di personale idoneo al rapporto fiduciario.

Ma il soddisfacimento di un siffatto onere formale si sarebbe

tradotto verosimilmente in una clausola di stile, la cui omissione non è sufficiente a trasformare aspetti di legittimità in censure di illiceità e a fondare un addebito di responsabilità erariale a carico dei convenuti.

Per quanto sopra la terza delle censure rivolte dal procuratore regionale alla assunzione dell'ALBERICI é, quindi, da giudicare infondata.

**5.6.** Parimenti la censura **sub d)** non pare degna di nota in quanto, in primo luogo, l'INPS - Direzione Provinciale di Lucca con nota, allegata in atti, del 3 luglio 2009 ha affermato, a specifica richiesta della Procura, che l'ALBERICI pur da titolare di pensione VO n.10057544 *"può esercitare qualsiasi attività lavorativa senza alcuna limitazione della pensione"*.

In secondo luogo, la norma opposta dalla Procura e cioè l'art. 27/1°comma della legge 724/94 (più correttamente art. 25/1°comma) in realtà attiene al divieto di conferimento di "consulenze", così come espressamente risulta dalla rubrica dell'articolo medesimo, e non alla situazione di cui trattasi (rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato su posti di pianta organica).

**6.1.** Tutto ciò premesso, a scioglimento della riserva sub 5.3. si passa, in questo paragrafo, alla valutazione del curriculum presentato dall'ALBERICI al fine di esaminarne la congruità rispetto al trattamento economico a questi attribuito

Il primo rapporto di lavoro attivato con il sig. Valter

ALBERICI consegue all'atto di indirizzo formalizzato dal Sindaco Giorgio DEL GHINGARO che, con nota del 12 luglio 2004, ha invitato il Dirigente del Servizio Affari Generali e Personale a predisporre gli "atti per poter incaricare dal 19 luglio 2004, come figura di alta specializzazione (art. 90 D.Lgs. 267/00) cat. D1 per l'Ufficio di supporto agli organi di direzione politica, il Sig. Alberici Valter.....Dedotte le capacità professionali dal curriculum vitae allegato, ritengo di dover riconoscere un trattamento economico accessorio annuo omnicomprensivo di euro 45.396,00 da corrispondere in 13 mensilità".

Con la citata Delibera di Giunta n. 197 del 13 luglio 2004 il tenore della nota di cui sopra è stato fatto proprio dall'organo collegiale che ha implicitamente approvato il curriculum professionale del Sig. ALBERICI.

Il suddetto curriculum, dopo aver indicato la mera qualità (fino al 12 maggio 2009 giorno del superamento dell'esame di laurea) di iscritto alla Facoltà di Scienza Politiche dell'Università degli Studi di Firenze al Corso di Diploma Universitario in "relazioni industriali" (Laurea breve) dal 1997/98, indica esperienze professionali in ambito sindacale, prima come membro della Segreteria e poi come Segretario Generale a rotazione del Sindacato dei lavoratori tessili, chimici, commercio, servizi e turismo, edilizia nonché del personale della CGIL.

Come ultima esperienza viene indicato il ruolo di Capo di

Gabinetto, con deleghe in materia di contrattazione e sicurezza sul lavoro, svolto presso la Presidenza della Provincia di Lucca dal 1°luglio 2000.

**6.2.** Alla luce delle risultanze emergenti dal curriculum come sopra ricostruito il Collegio, conclusivamente ritiene che l'assunzione del sig. Valter ALBERICI, a prescindere dalla illegittimità della stessa sotto il profilo della carenza di titolo di studi universitari e del possesso di un curriculum al limite rispetto alle mansioni di categoria D per cui è stato assunto presso gli Uffici di supporto del Sindaco, sia comunque illecita e fonte di danno erariale, in relazione all'ammontare dei compensi erogati, di cui più dettagliatamente infra.

**7.** Occorre dunque passare dal piano della legittimità a quello dell'illiceità, per valutare se le assunzioni rilevate al precedente paragrafo siano, come il Collegio anticipa di ritenere, sostanzialmente illecite, per essere il frutto di comportamenti gravemente colposi (di amministratori e/o dirigenti) che hanno prodotto danno all'erario comunale.

L'esame che segue coinvolgerà, quindi, i seguenti aspetti:

1. la sussistenza del danno e la sua quantificazione;
2. la sussistenza in fattispecie di profili di colpa grave;
3. l'individuazione dei soggetti che hanno partecipato alla formazione delle delibere illegittime;
4. l'individuazione dei soggetti responsabili,

5. la ripartizione del danno tra i soggetti responsabili.

#### **7.1 la sussistenza del danno e la sua quantificazione.**

a) Secondo la Procura il danno in fattispecie consiste nelle somme che il Comune di Capannori (LU) ha pagato a soggetto con professionalità ordinaria e che non ha, quindi, fornito prestazioni corrispondenti, in termini di utilità, alle retribuzioni corrisposte che, per inciso è superiore a quella spettante ex CCNL in virtù della riserva contenuta nell'art. 90, terzo comma, del TUEL che autorizza la Giunta "con provvedimento motivato" a sostituire il trattamento economico accessorio ex contratto collettivo con un unico "emolumento comprensivo dei compensi per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione".

Su tale presupposto, la Procura ha proceduto alla quantificazione del danno (§ 9 nn. 1,a, e 1,b, pag.26 atto di citazione), mediante esaustiva attività istruttoria di cui agli allegati processuali, delle conseguenze economiche di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato attivati dal Comune con l'ALBERICI per l'Ufficio di supporto del Sindaco.

In astratto tali importi (il cui totale ammonterebbe ad €. 441.684,83) sono stati poi addebitati nella loro portata integrale (§ 11 - danni 9.1,a. - 9.1,b., pagg. 54-55 atto citazione) a tutti i soggetti comunque coinvolti nelle procedure di assunzione e per la ripartizione delle relative quote ne sono stati ipotizzati i

criteri.

**b)** Tutto ciò premesso, prima della individuazione della percentuale di responsabilità dei convenuti, il Collegio deve valutare la fondatezza della eccezione difensiva per cui dal danno erariale, come prospettato dalla Procura, dovrebbe essere detratta l'utilitas comunque conseguita dalla Amministrazione comunale, ipotizzata (cfr. per tutte, l'ampia produzione allegata alle difese dell'Avv. Guido GIOVANNELLI volta ad escludere in radice la sussistenza di alcun danno) in via subordinata dai convenuti.

Al riguardo la Procura stessa (pag.78) ha dato ingresso ad una valutazione di parziale utilitas fermo restando che la disutilità della prestazione conseguirebbe alla mancanza del titolo di studio solo quando questo è necessario per realizzare una prestazione di alto contenuto professionale.

Sul punto la giurisprudenza di Appello (Sez. II n.430 del 26 ottobre 2010) testualmente indica: *"Al riguardo, va ricordato che la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che l'erogazione di compensi in favore di soggetti che abbiano svolto un'attività senza il possesso del prescritto titolo di studio costituisce danno a carico del bilancio dell'ente interessato, a nulla rilevando la circostanza che gli emolumenti percepiti abbiano corrisposto a prestazioni effettivamente svolte. Infatti, nei casi come quello in esame il possesso dei requisiti culturali e professionali si pone come necessaria premessa per l'utile svolgimento della relativa attività (fra le altre, Sez. III*

centrale, n. 151 del 20.2.2004, sez. III centrale, n. 279 del 26.1.2001)".

Diversamente (Sez. Appelli Sicilia n. 154/2006) "Possono, quindi, essere legittimamente retribuite solo quelle attività lavorative che, per la loro assoluta genericità e fungibilità, non trovano un essenziale presupposto per un utile svolgimento, nel possesso di conoscenze specialistiche".

Ciò premesso l'attività apicale degli Uffici di supporto del Sindaco (poi organizzati come Gabinetto solo in data 27 giugno 2009) dovrebbe essere caratterizzata dallo svolgimento di prestazioni infungibili di specialistica competenza.

Ciò detto, l'assenza nell'ALBERICI di requisiti culturali e professionali assolutamente idonei è di ostacolo alla percezione degli importi astrattamente previsti (e concretamente erogati) ma legittima pur sempre la percezione di inferiori importi contrattuali, alla luce delle prestazioni comunque rese, di cui il Sindaco si è avvalso nel tempo.

**c)** Così configurato il danno, in ciò aderendo alla subordinata non solo dei convenuti ma anche della Procura, il Collegio deve applicare un parametro riduttivo delle retribuzioni che tenga conto della "forzatura" economica posta in essere dal Sindaco e di riflesso dai componenti la Giunta.

Come già illustrato, l'ALBERICI è stato oggetto di più provvedimenti di assunzione nel quinquennio di mandato elettorale



2004-2009 ed esattamente:

1) dal 19 luglio 2004 al 30 novembre 2008 - profilo Istruttore amministrativo cat. D.1 con trattamento annuo omnicomprensivo di €. 45.396,00, ex D.G. n.197 del 13 luglio 2004;

2) dal 1° gennaio 2009 al 24 luglio 2009 - profilo Specialista amministrativo contabile cat. D.1 sempre con trattamento annuo omnicomprensivo di €.45.396,00, ex D.G. n.385 del 19 dicembre 2008;

3) dal 25 luglio 2009 alla scadenza del mandato elettore - Dirigente Capo Gabinetto - Dirigente a tempo determinato con trattamento del CCCNL Dirigenti Enti locali, ex Decreto Sindacale n.36 del 24 luglio 2009.

Prescindendo da tale ultima prestazione lavorativa svolta con idoneo titolo di studio e dopo una oggettiva esperienza maturata nella struttura di supporto, nel periodo 19 luglio 2004 - 24 luglio 2009 l'ALBERICI ha goduto di un trattamento omnicomprensivo superiore a quello spettante, da contratto, ad una figura in possesso di titolo di studio nonché titolare di posizione organizzativa (e cioè con riconoscimento di capacità professionali superiori agli altri funzionari laureati).

In altri termini, come esattamente indicato dalla Procura, i pattuiti €. 45.396,00 (per 13 mensilità e quindi pari ad €. 3.492,00 mensili) vanno ben oltre gli importi massimi erogabili al funzionario amministrativo più elevato prima della introduzione

della figura dirigenziale di vertice (24 luglio 2009).

In effetti in virtù dei CCNL vigenti nel quinquennio, per i bienni economico 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009 (stipulati rispettivamente il 9 maggio 2006, l'11 aprile 2008 e il 31 luglio 2009), è stato indicato (alla data che qui interessa del 19 luglio 2004) un salario (comprensivo di IIS) di ingresso per la cat. D.1 di €. 18.559,35 elevato ad €. 19.110,15 al 1°febbraio 2005, ad €. 19.359,72 al 1°gennaio 2006, ad €. 20.398,71 al 1°gennaio 2007, ad €.20.502,75 al 1°aprile 2008, ad €. 20.572,11 al 1°luglio 2008 e ad €. 21.166,71 al 1°gennaio 2009.

Tutto ciò premesso anche volendo considerare la qualificazione professionale idonea a superare la carenza del titolo di studio, tali importi sono per tabulas superiori a quanto determinato in deroga dalla struttura comunale e la differenza, a tutto concedere, è il livello massimo di utilitas che il Collegio può operare nella fattispecie.

**d)** Per quanto sopra il danno erariale si riduce, per l'utilitas riconosciuta, nei seguenti termini:

le retribuzioni erogate nel periodo 19 luglio 2004 - 23 luglio 2009, epurato dal periodo di interruzione del rapporto avvenuto nel mese di dicembre 2008, devono essere defalcate della retribuzione tabellare spettante nel tempo al funzionario inquadrato nella cat. D.1 per i seguenti periodi:

Anno 2004 (5 mesi e 1/2 oltre rateo XIII<sup>^</sup>)

Anno 2005 (12 mesi oltre XIII<sup>^</sup>)

Anno 2006 (12 mesi oltre XIII<sup>^</sup>)

Anno 2007 (12 mesi oltre XIII<sup>^</sup>)

Anno 2008 (11 mesi oltre rateo XIII<sup>^</sup>)

Anno 2009 (6 mesi e 1/2 oltre rateo XIII<sup>^</sup>)

Gli importi non dovuti di cui al punto c) sono pertanto i seguenti:

**A) D.G. n.197 del 13 luglio 2004;**

**Anno 2004** *percepito* euro 3.492,00 x 5,5 mesi + 5,5/12 di XIII  
= euro 20.806,50, *dovuto* euro 18.559,35:12 x 5,5 + 5,5/12 di XIII  
= euro 9.214,95 con una differenza non dovuta di euro **11.591,55;**

**Anno 2005** *percepito* euro 3.492,00 x 12 + XIII = euro  
45.396,00, *dovuto* euro 18.559,35:12 x 1 + euro 19.110,15 : 12 x 11  
+ XIII = 20.656,76 con una differenza non dovuta di euro  
**24.739,24;**

**Anno 2006** *percepito* euro 3.492,00 x 12 + XIII = euro  
45.396,00, *dovuto* euro 19.359,72:12 x 12 + XIII = 20.973,03 con  
una differenza non dovuta di euro **24.422,97;**

**Anno 2007** *percepito* euro 3.492,00 x 12 + XIII = euro  
45.396,00, *dovuto* euro 19.359,72:12 x 1 + euro 20.398,71:12 x 11 +  
XIII = 22.012,01 con una differenza non dovuta di euro **23.383,99;**

**Anno 2008** *percepito* euro 3.492,00 x 11 + XIII = euro  
41.904,00, *dovuto* euro 20.398,71 :12 x 3 + euro 20.502,75:12 x 3 +

euro  $20.572,11:12 \times 5 + 11/12$  di XIII = 20.368,56 con una differenza non dovuta di euro **21.535,44**; - **Totale non dovuto euro 105.673,19**

B) D.G. n.385 del 19 dicembre 2008

**Anno 2009** *percepito* euro  $3.492,00 \times 6,5 + 6,5/12$  di XIII = euro 24.589,50, *dovuto* euro  $21.166,71:12 \times 6,5 + 6,5/12$  di XIII = euro 12.420,74 con una differenza non dovuta di euro **12.168,76**.

La riduzione individuata (pur con un ovvio margine di approssimazione conseguente alle voci variabili quali rimborsi spese e buoni pasto diversi per singolo percettore ed annualità) permette di "ridurre", con sostanziale fondatezza, gli importi che la Procura ha richiesto per i diversi periodi delle assunzioni.

In sintesi gli importi sub § 9 vanno così rimodulati:

Importo **sub 9.1-a** €. **105.673,19**;

Importo **sub 9.1-b** €. **12.168,76**;

## **7.2. La sussistenza in fattispecie di profili di colpa grave.**

il Collegio ribadisce che, come in precedenza ha già affermato, il carattere indubbiamente fiduciario delle nomine non può debordare nell'arbitrio ma deve comunque corrispondere a dei canoni (sindacabili in questa sede) di ragionevolezza e buona amministrazione.

Superato il (supposto) vincolo formale del titolo di studio in quanto o non previsto inequivocabilmente dalla norma o in parte

rispettato, quello che emerge è il livello di professionalità che al massimo rende ammissibile l'inquadramento nella cat. D.1 non certo la spettanza di somme accessorie oltre i limiti contrattuali.

Anche ammettendo l'impossibilità di far fronte al fabbisogno di rapporti fiduciari con professionalità interne, ipotizzate non idonee per il distacco presso l'Ufficio di supporto del Sindaco, l'acquisizione dall'esterno di tali professionalità avrebbe dovuto ricadere in ogni caso su elementi oggettivamente in grado di apportare una sorta di valore aggiunto all'Ente Locale.

Ciò, come si è visto, non è avvenuto e, considerato che gli elementi di valutazione forniti dall'ALBERICI consistono solo nelle dichiarazioni sopra riportate e che tale *curriculum* si presume noto a tutti coloro che ne hanno deliberato l'idoneità esplicita o implicita, il Collegio ritiene che, con le eccezioni che saranno appresso indicate, i soggetti che hanno partecipato alla formazione delle delibere incriminate siano incorsi in colpa grave per non avere applicato e rispettato, pur nella loro immediata e intrinseca evidenza, i criteri generali dell'azione amministrativa, così come poi successivamente sintetizzati dalla citata recente sentenza della Corte Costituzionale n.252/09.

In buona sostanza, quel che si imputa ai soggetti di cui trattasi, è, quindi, di aver consentito, malgrado l'evidente irrazionalità, che venisse retribuito con il trattamento ben oltre quello previsto per il personale laureato, personale privo di

laurea ed a tutto concedere fornito di un sostanzialmente valido percorso sostitutivo, non per questo però meritevole di un trattamento ad personam.

### **7.3. L'individuazione dei soggetti che hanno partecipato alla formazione delle delibere illegittime**

All'individuazione degli amministratori e/o dirigenti in fattispecie responsabili, deve necessariamente precedere la ricostruzione dell'iter relativo a ciascuna delle due delibere incriminate

I fatti storici, già illustrati, indicano che il neo-eletto Sindaco del Comune di Capannori (LU) **Giorgio DEL GHINGARO** con **atto di indirizzo del 12 luglio 2004**, richiedeva l'assunzione del sig. Valter ALBERICI "*come figura di alta specializzazione*" per gli "*uffici di supporto del Sindaco*" con il "*profilo di istruttore amministrativo*" indicando "*un trattamento accessorio annuo omnicomprensivo di euro 45.396,00 da corrispondere in 13 mensilità*"

E questo sulla base del curriculum professionale che la citata **Delibera di Giunta n. 197 del 13 luglio 2004** faceva proprio, implicitamente approvando poi anche la spettanza di importi in deroga al CCNL.

Il rapporto di cui trattasi si è poi interrotto il 30 novembre 2008, per dimissioni rassegnate dallo stesso ALBERICI, ed è ripreso con decorrenza 1° gennaio 2009 sempre sulla base di **atto di**

**indirizzo prot. 83961/08 emesso dal Sindaco in data 17 dicembre 2008.**

Il nuovo rapporto è stato poi formalizzato con la citata **Delibera di Giunta n. 385 del 19 dicembre 2008** alle stesse condizioni del primo rapporto di assunzione

Per quanto sopra tutti i soggetti che hanno contribuito alla individuazione ed alla instaurazione del rapporto di servizio in esame, esprimendo altresì i previsti pareri, sono stati chiamati a rispondere dei fatti.

#### **7.4. L'individuazione dei soggetti responsabili**

a) in primis il Collegio attribuisce valore decisivo all'apporto causale delle valutazioni espresse dal Sindaco che ha indicato nominativamente il soggetto che ha poi, nel tempo, diretto il proprio Ufficio di supporto.

Dette indicazioni si sono basate sul contenuto del *curriculum* esibito dall'interessato che, per le ampie motivazioni di cui sopra, questo Collegio ha sì ritenuto idoneo all'inquadramento nella cat. D.1 ma non meritevole del trattamento economico in deroga e questo determina l'addebito del **30%** del danno erariale accertato.

b) Altro rilevante apporto causale si rinviene ad opera dei soggetti chiamati ad esprimere (con i distinguo ed i limiti di cui infra) i pareri di propria competenza oppure ad avvalorare la legittimità delle decisioni in corso di adozione.

In particolare si tratta dei pareri di regolarità tecnica che devono essere resi dai soggetti investiti ex lege di tale funzione cui si affianca la valutazione di legittimità dell'atto spettante al Segretario nonché (se presente) al soggetto proponente.

Al riguardo il Collegio valuta congruo addebitare il **30%** del danno in esame a tali soggetti che in virtù della propria professionalità avrebbero potuto e dovuto porre in essere comportamenti diversi da quelli emergenti dagli atti.

c) Infine, l'acritica ratifica delle decisioni portate all'attenzione degli organi collegiali, pur avendo contribuito solo in minima parte alla verifica del danno erariale deve pur sempre essere sanzionata e, pertanto, a tutti coloro che hanno votato a favore delle assunzioni deve essere addebitato il **40%** del danno erariale contestato.

#### **7.5. La ripartizione del danno tra i soggetti responsabili.**

Alla luce delle considerazioni soprasvolte, la posta di danno (ex § dell'atto di citazione) **sub 9.1-a** rideterminata in €. **105.673,19** deve essere così ripartita:

a) il 30% (pari ad €. **31.701,96**) al Sindaco Giorgio **DEL GHINGARO** che ha individuato nominativamente il soggetto (Valter ALBERICI) da assumere con il citato atto di indirizzo del 12 luglio 2004;

b) il 30% (pari ad €. €. **31.701,96**) fra i due convenuti che nella fattispecie hanno avuto un ruolo causale "specifico" in



occasione della adozione della D.G. n. 197 del 13 luglio 2004 (*Ufficio di supporto agli organi di direzione politica - assunzione e determinazione trattamento economico accessorio per il sig. Alberici Valter*).

In particolare le rispettive quote del 50% del 30% di cui sopra pari ad €. **15.850,98** dovrebbero essere ascritte, secondo la Procura, al convenuto Alessandro Santi **SPAGNESI** in qualità di Segretario Generale che ha assistito alla seduta di Giunta senza intervenire sul punto ed ha altresì espresso parere di regolarità tecnica ed al convenuto Massimiliano BENDINELLI che ha espresso il parere di regolarità contabile sulla D.G.

Al riguardo invece, secondo il Collegio, non formano oggetto di risarcimento, per mancanza di comportamenti gravemente colposi causalmente incidenti, la quota cui avrebbero dovuto essere condannato il convenuto Massimiliano BENDINELLI in merito alla adozione del parere di regolarità contabile

Al riguardo questa Sezione (cfr. Sent. n.369 del 6 ottobre 2010, n.472 del 1°dicembre 2010 e n.282 del 4 agosto 2011) si è già espressa sulla sostanziale diversità del parere di regolarità tecnica rispetto a quello di regolarità contabile nonché sulle condizioni che determinano l'eventuale responsabilità del Segretario e del Responsabile dell'Ufficio proponente.

Sottolinea, tra l'altro, che la Sent. n.472/10 afferma: *"Circa il concreto significato del predetto "parere" - che, è bene*

*evidenziare, è tutt'altra cosa rispetto al "visto" di cui all'art. 151 della suddetta norma - il Collegio, pur consapevole della non univocità giurisprudenziale in merito, ritiene che esso non possa essere limitato all'aspetto formale, anche in relazione alla circostanza che l'estensore ne risponde, ai sensi del 3° comma del citato art. 49, "in via contabile". Un diverso orientamento non darebbe concreto contenuto all'attività posta in essere, dal funzionario, nella formazione di un provvedimento".*

Nella fattispecie non viene in considerazione, anche al di là dell'aspetto formale, alcuna responsabilità che possa ascriversi al soggetto che ha espresso il parere di regolarità contabile.

c) il 40% (pari ad €. **42.269,28**) agli otto convenuti che hanno partecipato alla seduta della citata D.G. n.197 del 13 luglio 2004 votando in conformità e precisamente Giuseppe **BANDONI**, Eugenio **BARONTI**, Fernando **FENILI**, Claudio **GHILARDI**, Luca **MENESINI**; Luciano **PANZANI** e Lara **PIZZA** (da cui deve detrarsi l'importo a carico dell'Assessore Luciana BARONI medio tempore deceduta), in pari quote di €. **5.283,66**.

La posta di danno (ex § dell'atto di citazione) **sub 9.1-b** rideterminata in €. **12.168,76** deve essere così ripartita:

a) il 30% (pari ad €. **3.650,63**) al Sindaco Giorgio **DEL GHINGARO** che ha nuovamente individuato il soggetto (Valter ALBERICI) da riassumere con il citato atto di indirizzo del 17 dicembre 2008;

b) il 30% (pari ad €. **3.650,63**) fra i due convenuti che nella fattispecie hanno avuto un ruolo causale "specifico" in occasione della adozione della D.G. n. 385 del 19 dicembre 2008 (*trattamento economico accessorio per il sig. Alberici Valter*).

In particolare le rispettive quote del 50% del 30% di cui sopra pari ad €. **1.825,32** dovrebbero essere ascritte al convenuto Antonio **LE DONNE** in qualità di Segretario Generale che ha assistito alla seduta di Giunta senza intervenire sul punto ed ha altresì espresso parere di regolarità tecnica ed al convenuto Fabiano TAZIOLI che ha espresso il parere di regolarità contabile sulla D.G.

Per le medesime considerazioni di cui sopra il suddetto convenuto TAZIOLI deve essere mandato assolto.

c) il 40% (pari ad €. **4.968,30**) ai sette convenuti che hanno partecipato alla seduta della citata D.G. n.385 del 19 dicembre 2008 votando in conformità e precisamente Giuseppe **BANDONI**, Gabriele **BOVE**, Alessio **CIACCI**, Claudio **GHILARDI**, Mariano **MANFREDINI** e Lara **PIZZA** (da cui deve detrarsi l'importo a carico dell'Assessore Luciana BARONI medio tempore deceduta), in pari quote di €. **709,76**.

## 8. Conclusioni

Tutto ciò premesso il Collegio ribadisce in primo luogo che l'atto di citazione deve essere dichiarato nullo, in accoglimento nei sensi e nei limiti sopra indicati dell'istanza di nullità, nei

confronti dei seguenti convenuti:

1)Valter **ALBERICI**;

2)Angelo **BIANCHI**;

3)Giuseppe **MARIANETTI**;

Inoltre, i seguenti convenuti:

4)Massimiliano **BENDINELLI**;

5)Fabiano **TAZIOLI**;

sia pure chiamati a rispondere per fatti non oggetto di pronuncia di nullità, sono assolti nel merito dalle contestazioni secondo le considerazioni di cui al precedente punto 7.5, in quanto non hanno tenuto nella circostanza comportamenti gravemente colposi, causalmente incidenti sulla formazione del danno.

In merito invece alle ipotesi di danno accertato i seguenti convenuti sono condannati al pagamento delle somme a fianco indicate:

6)Giuseppe **BANDONI** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76);

7)Eugenio **BARONTI** euro 5.283,66;

8)Gabriele **BOVE** euro 709,76;

9)Alessio **CIACCI** euro 709,76;

10)Giorgio **DEL GHINGARO** euro 35.352,59 (31.701,96 + 3.650,63);

11)Fernando **FENILI** euro 5.283,66;

12)Claudio **GHILARDI** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76)

- 13)Antonio **LE DONNE** euro 1.825,32;
- 14)Mariano Giovanni **MANFREDINI** euro 709,76;
- 15)Luca **MENESINI** euro 5.283,66;
- 16)Luciano **PANZANI** euro 5.283,66;
- 17)Lara **PIZZA** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76);
- 18)Alessandro Santi **SPAGNESI** euro 15.850,98.

Sulle somme, per le quali é pronunciata condanna, è altresì dovuta, in conformità all'indirizzo di questa Corte, la rivalutazione monetaria da calcolarsi secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), a decorrere dalla data del depauperamento patrimoniale patito dalla Provincia di Firenze che, nella fattispecie, considerato l'illecito addebito ai convenuti come un unicum, va individuato nella data del 1°agosto 2009, primo giorno del mese successivo a quello in cui si è esaurita la serie di comportamenti dannosi (assunzione come Dirigente del dr. Valter ALBERICI) e fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione sono altresì dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione giurisdizionale della Regione Toscana della Corte dei conti, definitivamente pronunciando sul giudizio n.58229/rel, in

parziale conformità delle conclusioni del pubblico ministero,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

l'istanza di nullità proposta dai convenuti ex art. 17-comma 30 ter D.L. n.78/2009 e successive modifiche ed integrazioni, dichiarando la nullità degli atti istruttori e processuali aventi riferimento ai contratti di lavoro a tempo determinato attivati al di fuori di quelli con il Sig. Valter ALBERICI e, per l'effetto, la nullità integrale dell'atto di citazione nei confronti di Valter **ALBERICI**, Angelo **BIANCHI** e Giuseppe **MARIANETTI**

ASSOLVE

dalla pretesa risarcitoria i convenuti: Massimiliano **BENDINELLI** e Fabiano **TAZIOLI**;

CONDANNA

al pagamento degli importi a fianco indicati i convenuti:

- 1)Giuseppe **BANDONI** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76);
- 2)Eugenio **BARONTI** euro 5.283,66;
- 3)Gabriele **BOVE** euro 709,76;
- 4)Alessio **CIACCI** euro 709,76;
- 5)Giorgio **DEL GHINGARO** euro 35.352,59 (31.701,96 + 3.650,63);
- 6)Fernando **FENILI** euro 5.283,66;
- 7)Claudio **GHILARDI** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76)
- 8)Antonio **LE DONNE** euro 1.825,32;

9)Mariano Giovanni **MANFREDINI** euro 709,76;

10)Luca **MENESINI** euro 5.283,66;

11)Luciano **PANZANI** euro 5.283,66;

12)Lara **PIZZA** euro 5.993,42 (5.283,66 + 709,76);

13)Alessandro Santi **SPAGNESI** euro 15.850,98.

somme tutte a favore dell'Erario e segnatamente della Amministrazione Comunale di CAPANNORI (LU).

Tali importi dovranno essere maggiorati della rivalutazione monetaria secondo il criterio di calcolo indicato in motivazione.

Su dette somme dovranno essere altresì corrisposti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza fino all'integrale soddisfo.

Per quanto concerne il rimborso delle spese legali le stesse non spettano a favore dei convenuti Valter **ALBERICI**, Angelo **BIANCHI** e Giuseppe **MARIANETTI**, estromessi dal giudizio per accertata nullità dell'azione di risarcimento ex art. 17 cit., non ricorrendo l'ipotesi di proscioglimento nel merito ex art. 10-bis del comma 10 del decreto-legge 203/05 e successive modificazioni in conformità alla pronuncia resa dalle SS.RR. con sentenza n.13/QM/2011.

Relativamente invece ai convenuti Massimiliano **BENDINELLI** e Fabiano **TAZIOLI**, prosciolti nel merito, le spese legali ex art. 10-bis citato, vengono così liquidate, applicando orientativamente

le tariffe professionali soppresse dall'art. 9 del decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012 e non ancora sostituite, per il caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, dagli appositi parametri che, ai sensi dello stesso art. 9 predetto, debbono essere individuati dal Ministro della Giustizia:

1) per **BENDINELLI** (calcolo effettuato sulla base di un valore di causa pari ad euro 35.335,66, con l'applicazione della tariffa minima e con la riduzione del 30% disposta dall'art. 5, comma 5, del D.M. n. 127 del 2004): euro 1450,11, di cui 73,11 per spese non imponibili, euro 40 per spese imponibili, 550 per diritti e 787 per onorari, oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A.

2) per **TAZIOLI** (calcolo effettuato sulla base di un valore di causa pari ad euro 2.254,06, con l'applicazione della tariffa minima e con la riduzione del 30% disposta dall'art. 5, comma 5, del D.M. n. 127 del 2004): euro 669,31, di cui 128,31 per spese non imponibili, euro 40 per spese imponibili, 322 per diritti e 179 per onorari, oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A.

Per tutti gli altri convenuti segue il pagamento delle spese processuali che seguono la soccombenza, quantificate nel complesso, fino alla presente decisione, in €1.12664,68.=

e ridotte, in virtù delle assoluzioni disposte, ad €9292,27.=(Euro novemiladuecentonovantadue/27.=)

Manda alla Segreteria le comunicazioni e le notificazioni di rito



Così deciso in Firenze, nelle camere di consiglio del 13 marzo 2011 e del 21 dicembre 2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Carlo Greco

F.to Francesco Pezzella

Depositata in Segreteria il 20 FEBBRAIO 2012

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Paola Altini