

Sentenza Corte dei Conti 6 dicembre 2000/21 marzo 2001, n. 1179

Sezione Giurisdizionale per la Toscana - sentenza (1179/2001 REL)

Conferimento di mansioni superiori e della conseguente maggiorazione retributiva in assenza di posto in organico – illiceità – danno erariale: sussistenza

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai magistrati:

Giancarlo Guasparri	Presidente
Angela Silveri	Consigliere relatore
Enrico Torri	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale nei confronti dei sigg. ...omissis...

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato il 31 luglio 2000 il Procuratore Regionale ha chiamato in giudizio dinanzi a questa Sezione ... i signori indicati in epigrafe, chiedendone la condanna al pagamento, in favore dell'erario, della somma di lire 64.468.349, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Osserva il P.R. che, con delibera della Giunta comunale di, la dipendente ..., istruttore direttivo amministrativo di 7[^] qualifica funzionale, venne trasferita all'Ufficio ... con funzioni sostitutive del funzionario responsabile dell'Ufficio ... **fermo restando il trattamento giuridico-economico di 7[^] q.f.** Le funzioni ... vennero protratte sino al 19 settembre 1991, quando, con delibera di Giunta n., **venne prevista una "Integrazione dello stipendio pari alla differenza tra lo stipendio iniziale della 7[^] q. f. e dell'8[^] q.f." in attesa della "soluzione definitiva da perseguire tramite la previsione di un posto in pianta organica di Funzionario Amministrativo 8[^] q. f. e conseguente procedura concorsuale".**

Una serie di delibere di identico contenuto ... hanno perpetuato nel tempo tale situazione ... senza che fossero apportate le previste variazioni alla pianta organica.

Solo con la delibera di Giunta n. del 2 ottobre 1997 è stato istituito il posto di funzionario amm.vo (8[^] q.f.) per l'Ufficio, messo a concorso (unitamente ad altri) con delibera n. del 16 dicembre 1997. Senonché, il posto è stato, poi, indicato come disponibile ... per la mobilità dei Segretari comunali ... e perciò stralciato dalla procedura concorsuale ...

Quindi, l'incarico di direzione è stato nuovamente attribuito alla sig.ra con delibera n. del 17 dicembre 1998 fino al 30 giugno 1999.

Sostiene il P.R. che **il Comune di ha subito un danno derivante dalla indebita corresponsione alla ... delle differenze retributive corrisposte dal 19 settembre 1991 al 1^o ottobre 1997 non esistendo in organico - fino a quella data - il posto di 8[^] q.f. per l'Ufficio e considerato che al funzionario di 7[^] q.f. spettano anche funzioni di coordinamento.** A tale cifra si dovrebbe aggiungere il danno maturatosi successivamente alla delibera istitutiva del

posto di funzionario amm.vo, pari a lire 21.212.802, in quanto a detta posizione la ... non poteva essere preposta perché priva del titolo di studio necessario per partecipare al concorso.

Ritiene il P.R. che di tale danno debbono rispondere i Sindaci, gli Assessori, i Sindaci Revisori ed i Segretari Comunali che, in quel periodo, hanno adottato o non hanno impedito che fossero adottati gli atti di attribuzione dell'incarico di direzione alla sig.ra ... con conseguente maggiorazione retributiva e contributiva.

.....

MOTIVI DELLA DECISIONE

.....

2. ... le contestazioni mosse ai convenuti dalla Procura Regionale riguardano due distinti periodi: l'uno - intercorrente dal settembre 1991 al settembre 1997 - anteriore all'adozione della delibera di Giunta n. del 2 ottobre 1997 con cui è stato istituito in pianta organica il posto di 8^a qualifica funzionale; l'altro - compreso tra l'ottobre 1997 ed il mese di giugno 1999 (salva l'interruzione dal 30 giugno a 17 dicembre 1998) - successivo all'istituzione del posto.

Ciò chiarito, si osserva che costituisce regola di carattere generale che le mansioni superiori a quelle della qualifica di appartenenza possano essere conferite **soltanto se la pianta organica preveda un posto di qualifica superiore**, che, per ragioni contingenti, non possa essere coperto dal personale della corrispondente qualifica. In ogni caso, si deve trattare di situazioni temporanee, tenuto conto che le amministrazioni pubbliche ... ben possono adeguare le previsioni della pianta organica alle diverse esigenze organizzative.... **Non essendo legittimo il conferimento delle mansioni superiori quando manchi un posto da ricoprire, a maggior ragione deve escludersi la legittimità dell'attribuzione della corrispondente differenza retributiva.**

In effetti, il Comune di dal 1988 al 1991 aveva legittimamente operato, conferendo alla dipendente mansioni che erano sostanzialmente ricomprese nella qualifica di appartenenza E, altrettanto legittimamente, per lo svolgimento di tali funzioni non aveva previsto la corresponsione di alcun emolumento aggiuntivo.

Né può sostenersi che l'attribuzione della maggiorazione stipendiale nel periodo di carenza del posto in organico trovasse titolo e legittimazione nel fatto che il dirigente fosse stato distolto dalle funzioni di direzione dell'Ufficio di cui trattasi. E' evidente, infatti, che tale circostanza non implicava l'automatica istituzione del posto di 8^a q.f. necessario per procedere al conferimento delle funzioni superiori.

Diversa è la situazione nel periodo successivo all'istituzione del posto. E' evidente, infatti, che da quel momento vengono meno le ragioni ostative al conferimento delle corrispondenti funzioni; mentre, non può ritenersi che un impedimento fosse costituito dal fatto che la dipendente ... non fosse in possesso del diploma di laurea; e ciò tenuto conto che trattavasi... di funzionario avente una qualifica immediatamente inferiore a quella da ricoprire e ... che il conferimento non aveva carattere di stabilità. In ogni caso, anche ammessa l'illegittimità del conferimento, ritiene il Collegio che il mutamento della situazione di fatto e di diritto determinato dalla istituzione del posto in pianta organica faccia venir meno la fondatezza della imputazione di responsabilità, non potendo ravvisarsi nei soggetti che hanno operato in quel periodo un comportamento che sia improntato a grave negligenza ...

L'accertata infondatezza della domanda risarcitoria concernente il danno maturato nel periodo successivo all'istituzione del posto di 8^a q.f. (pari a lire 21.212.802) esime il Collegio dal valutare le singole posizioni dei soggetti che hanno operato in quei periodi.

Restano, invece, da esaminare tutte le questioni connesse alla domanda concernente l'epoca che precede l'istituzione del posto.

Si è già detto della illegittimità degli atti di conferimento delle funzioni superiori, con particolare riguardo alla previsione della liquidazione della differenza stipendiale. Ciò non

implica, però, di per sé solo, l'esistenza dell'illecito, dovendosi a tal fine verificare se detta illegittimità si sia riverberata in un evento lesivo per l'erario.

... il trattamento economico del personale è disciplinato dai contratti collettivi di settore secondo regole inderogabili; **così che ogni attribuzione aggiuntiva deve ritenersi disutile per l'ente pubblico**, poiché la determinazione dell'equilibrio sinallagmatico tra prestazione fornita e trattamento economico erogato è rimessa dalla legge, con norma imperativa, a strumenti normativi diversi da quelli afferenti alla autonomia dell'ente. Né può dirsi che si sia verificata una compensazione, che troverebbe titolo nello svolgimento di funzioni superiori rispetto a quelle previste per la 7^a q.f.; e ciò per l'assorbente considerazione che il conferimento delle funzioni di cui trattasi, in realtà, **non ha aggiunto nulla ai compiti che la dipendente già svolgeva in virtù delle precedenti delibere**; compiti che includevano anche la sostituzione del responsabile dell'Ufficio. Né ha rilievo la circostanza che il dirigente sia stato adibito ad altre assorbenti funzioni ...

Circa l'individuazione dei soggetti responsabili del danno, ritiene, innanzitutto, il Collegio di dover escludere una qualunque responsabilità dei componenti dell'organo di revisione ..., in considerazione del fatto che l'attività di controllo ad essi rimessa dalla legge non si estende alla verifica della legittimità di tutti gli atti adottati dalla Giunta comunale, consistendo, invece, nella vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente locale ai fini della attestazione di corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione....

Relativamente al sindaci e agli assessori, non c'è dubbio che ciascun partecipe alle delibere ha inciso sulla causazione del danno di cui trattasi; danno che è stato originato proprio in conseguenza della approvazione e reiterazione, nel tempo, di quegli atti illegittimi. In particolare, circa la colpevolezza, deve dirsi che **i componenti di un organo collegiale sono tenuti ad approfondire ogni questione sottoposta al loro esame, a prescindere che si tratti, o meno, di problematica attinente alla propria specifica competenza**, anche se - come è ovvio - la circostanza che si tratti di questione complessa può avere rilievo ai fini della individuazione della colpa grave.

Tanto precisato, ritiene il Collegio che non sia fondata una imputazione di responsabilità - con riferimento agli amministratori che adottarono le delibere di cui si discute -, mancando l'elemento soggettivo richiesto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dalla legge n. 639/1996. Innanzitutto, dalla documentazione in atti non emerge alcun dato oggettivo che supporti la contestazione del dolo ... e la cui fondatezza presupporrebbe la puntuale dimostrazione che i convenuti abbiano consapevolmente agito con l'intenzione di arrecare un danno all'ente locale.

In realtà, si evince dagli atti che le delibere sono state approvate **su conforme proposta del responsabile dell'Ufficio competente e con il parere favorevole dei Segretari comunali in servizio in quel periodo**. E', quindi, attendibile ritenere che gli amministratori non abbiano avuto alcuna consapevolezza della illegittimità delle delibere, considerato anche il reiterarsi delle proposte e dei pareri favorevoli; circostanza che certamente esclude ogni valenza dolosa della condotta e che consente di affermare anche la mancanza di una grave negligenza ...

Diversa è la posizione dei Segretari comunali che, in considerazione della specifica preparazione professionale, non potevano ignorare - se non per grave negligenza o imperizia - che il conferimento delle funzioni superiori presuppone l'esistenza del corrispondente posto in organico....

In definitiva, per le considerazioni che precedono, ritiene il Collegio che vada affermata la responsabilità, per colpa grave, dei Segretari comunali ... ; mentre per i Sindaci e gli Assessori la negligenza non appare assurgere al grado di gravità richiesto dalla legge. Salvo l'eventuale effetto estintivo per prescrizione - che resta ancora da valutare - e impregiudicata restando la valutazione dell'incidenza causale delle altre condotte illecite non gravemente colpose, i Segretari comunali debbono, pertanto, rispondere del danno di lire 45.255.547 maturato nel periodo antecedente la modifica della pianta organica.

3. Limitando l'esame alle posizioni residue dei Segretari comunali con riferimento alla fattispecie illecita sopra descritta, ritiene il Collegio che l'eccezione di prescrizione sia parzialmente fondata nei termini che di seguito si espongono.

... Nel caso all'esame ... il fatto dannoso non si compie in un solo momento, ma assume carattere permanente. Il danno si forma, cioè, progressivamente

.... nel caso di specie, il conferimento delle funzioni superiori non è stato disposto con un'unica delibera, ma con una serie di delibere reiterate nel tempo Tale circostanza elide qualunque dubbio sulla attendibilità delle deduzioni difensive che vorrebbero ancorare il *dies a quo* della prescrizione alla prima delibera di Giunta n. del 19 settembre 1991 ... E' evidente, infatti, che ad ogni proroga i soggetti coinvolti nell'adozione del provvedimento erano in grado di verificare ... la sussistenza delle condizioni di legge per l'attribuzione delle funzioni superiori e, soprattutto, per il conferimento della maggiorazione retributiva ...

Tanto premesso ... deve riconoscersi l'estinzione per prescrizione del diritto al risarcimento del danno prodotto nel periodo antecedente il quinquennio cadente al 25 febbraio 1995....

..... il danno imputabile ai Segretari comunali va adeguatamente ridotto al fine di tener conto della incidenza causale della condotta colposa degli amministratori e, soprattutto, al fine di scomputare il *quantum* che sarebbe addebitabile ai titolari dell'Ufficio del Personale (non chiamati in giudizio)

.....

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana

- 1) condanna i sigg. al pagamento, in favore del Comune di, rispettivamente, della somma di lire 1.500.000 e di lire 7.500.000 maggiorata degli interessi nella misura legale ...;
- 2) assolve gli altri convenuti dalle imputazioni di responsabilità di cui è causa;
- 3) condanna i predetti al rimborso delle spese di giudizio -

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2000 proseguita il 21 marzo 2001.

L'ESTENSORE

F.to ANGELA SILVERI

IL PRESIDENTE

F.to GIANCARLO GUASPARRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 8 OTTOBRE 2001

IL DIRIGENTE

F.to Dr. Giovanni Badame