

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABIRA

Composta dai magistrati:

Rita Loreto

Presidente

Ida Contino

Giudice relatore

Andrea Luberti

Giudice

Ha emesso la seguente

SENTENZA

Nel giudizio in materia di responsabilità, iscritta al n. 22059 del registro di segreteria,

proposto dalla Procura regionale nei confronti di:

- **OCCHIUTO Mario**, nato a Cosenza il 06.01.1964, ivi residente alla via G. Mancini n.148/A. Cod. Fisc. CCH MRA 64A06 D086C, rappresentato e difeso dall'avv. Benedetto Carratelli ed elettivamente domiciliato in Catanzaro alla via Schipani n. 110 nello studio dell'avv. Mariagemma Talerico.

- **SUCCURRO Rosaria**, nata a Cosenza il 15.08.1976, ivi residente alla via ex--Provinciale, n. 85, Cod. Fisc.: SCC RSR 76M55 D086V, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Iaconetti e Rosina Fortino ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo sito in Catanzaro alla via Panebianco 343.

- **VIGNA Luciano**, nato a Cosenza il 29.07.1972, ivi residente alla trav.

A. Tafuri, n. 04, Cod. Fisc.: VGN LCN 72L29 D0861, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo il quale dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni all'indirizzo PEC: [gaetano.callipo@pec](mailto:gaetano.callipo@pec).

- **VIZZA Carmine**, nato a Parenti (CS) il 30.03.1958, residente a Cosenza via De Rada, n. 21, Cod. Fisc.: VZZ CMN 58C30 G331H, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Iaconetti e Rosina Fortino ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo sito in Catanzaro alla via Panebianco 343.

- **DE CICCIO Francesco**, nato a Cosenza il 01.12.1976, ivi residente alla piazza S. Spiriti, n. 36. Cod. Fisc.: DCC FNC 76TO1 D086B, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Iaconetti e Rosina Fortino ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo sito in Catanzaro alla via Panebianco 343.

- **MAYERA' Nicola**, nato a Cosenza il 15.01.1974, residente a Spezzano della Sila (CS), via dei Pini Giganti, s.n. Cod. Fisc.: MYR NCL 74A15 D086M, rappresentato e difeso dall'avv. Achille Morcavallo ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Cosenza in C.so Luigi Fera n. 23.

- **DATTIS Ugo**, nato a Cosenza il 24.04.1950, ivi residente alla via R. Misasi, n. 125/B, cod. Fisc. DTT GUO 50D24 D086E, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Grossi ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Paola, C.so Roma n. 3.

- **SCONZA Lucio**, nato a Cosenza il 16.09.1945, residente in Rende

(CS), via S. Quasimodo n. 8. Cod. Fisc. SCN LCU 45P16 D086A, ,

rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Grossi ed elettivamente

domiciliato presso il suo studio in Paola, C.so Roma n. 3.

- **GARGANO Giampiero**, nato a Trenta (CS) il 03.09.1952, residente

a Cosenza, via Misasi, 160. Cod. Fisc.: GRG GPR 52P03 L375G,

rappresentato e difeso dall'avv. Stanislao De Sanctis ed elettivamente

domiciliato presso il suo studio in Cosenza alla via Adige n. 40.

**Letto** l'atto di citazione, depositato l'8.5.2019;

**Lette** le memorie di costituzione dei convenuti;

**Esaminati** gli atti tutti del fascicolo processuale;

**Uditi**, nella pubblica udienza del 13.11.2019, il giudice relatore Ida

Contino, il Pubblico ministero d'udienza nella persona del dott.

Giovanni Di Pietro; l'avv. Giuseppe Carratelli in sostituzione e per

delega dell'avv. Benedetto Carratelli difensore del convenuto Occhiuto

Mario; l'avv. Giovanni Iaconetti, anche per delega dell'avv. Rosina

Fortino, difensori dei convenuti Succurro Rosaria, Carmine Vizza e

Francesco De Cicco; l'avv. Gaetano Callipo nell'interesse del

convenuto Vigna Luciano; l'avv. Oreste Morcavallo difensore del

convenuto Mayerà Nicola; l'avv. Francesco Grossi, difensore dei

convenuti Udo Dattis e Lucio Sconza; l'avv. Stanislao De Sanctis,

difensore del convenuto Giampiero Gargano.

### **FATTO**

**1.** Con atto di citazione dell'8.5.2019, la Procura regionale ha citato in

giudizio gli odierni convenuti per sentirli condannare, ciascuno in

ragione della propria carica e per la somma specificata nel prosieguo,

al pagamento della complessiva somma di € 538.874,09 a titolo di risarcimento del danno nei confronti del comune di Cosenza.

Il giudizio è scaturito da una segnalazione trasmessa alla Procura regionale in data 13 aprile 2015, con la quale la Segreteria del Sindacato Dipartimento Autonomie Locali e Polizie Locali di Mongrassano trasmetteva una circostanziata denuncia per danno erariale relativa all'instaurazione di rapporti a tempo determinato presso gli uffici di diretta collaborazione del Sindaco a seguito della deliberazione di G.M. n. 22 del 16 marzo 2015.

Il rapporto richiamava altresì un precedente esposto, risalente al 14 settembre 2012, presentato dal medesimo sindacato, concernente, tra l'altro, l'instaurazione dei rapporti di lavoro presso gli uffici di diretta collaborazione del Sindaco a seguito della deliberazione di G.M. n. 78 del 24 giugno 2011 di cui si censurava la regolarità.

La Procura, pertanto, delegava attività istruttoria al Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza di Cosenza.

Dall'istruttoria emergevano diverse irregolarità, tra le quali l'assunzione di dirigenti a contratto ai sensi dell'art. 110 del TUEL in violazione dell'art. 14 comma 9 del d.l. 78/2010 ( delibera n. 76 del 24 giugno 2011), le assunzioni di collaboratori esterni nell' ufficio di staff del sindaco ai sensi dell'art. 90 TUEL, in violazione dell'art. 14 comma 9 del d.l. 78/2010 ( delibera di giunta n. 78 del 24 giugno 2011); l' attribuzioni di compensi aggiuntivi al personale interno adibiti agli uffici di staff o di supporto degli organi politici; l'assunzione di quattro collaboratori esterni nell'ufficio di staff del sindaco in epoca successiva

alla delibera di approvazione del piano di riequilibrio ( delibera n. 22 del 23 marzo 2015), nonché l'attribuzione di funzioni gestionali al collaboratore di Staff Carmine Potestio.

Il requirente, tuttavia, con riferimento alla violazione del divieto assunzionale di cui all'art. 14 citato, sia riguardo alla delibera n. 76 che alla delibera n. 78 del 24 giugno 2011, procedeva ad archiviare le diverse posizioni, non ravvisando, a seguito delle controdeduzioni presentate dagli invitati, la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Al contrario, riteneva che sussistessero i presupposti della responsabilità amministrativa con riferimento alle altre irregolarità per le quali depositava atto citazione.

**2.** Le condotte illecite prospettate dal requirente in citazione che si ricollegano al danno erariale richiesto sono le seguenti:

a) Con deliberazione n. 78 del 24 giugno 2011, avente ad oggetto “*Instaurazione rapporti di lavoro a tempo determinato, per funzioni di supporto al Sindaco, ex art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 e 8 del Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*”, la Giunta municipale di Cosenza, su proposta del Sindaco, predisposta dal Dirigente del Settore Personale, autorizzava l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato ex art. 90 del TUEL (uffici di diretta collaborazione, c.d. *staff*, del Sindaco) a favore di collaboratori esterni scelti fiduciarmente e disponeva di attribuire loro il trattamento economico corrispondente ai contratti collettivi degli enti locali integrato, a norma del comma 3 del citato art. 90 del TUEL, da un

emolumento unico accessorio che veniva determinato in maniera differenziata per ciascuno dei collaboratori.

Tra i collaboratori esterni veniva assunto POTESIO Carmine con funzioni di "Capo Gabinetto del Sindaco".

Secondo la prospettazione attorea, tuttavia, il citato Potestio, assunto per supportare il Sindaco nell'attività di indirizzo politico-amministrativo, è stato impiegato e si è ingerito in attività amministrativa e gestionale, impegnando finanche spese a carico del bilancio dell'ente. Il Potestio, infatti, nel periodo dal 05.08.2011 al 08.07.2014, adottava ben 79 determinazioni dirigenziali aventi tutte natura e contenuto squisitamente gestionale. Ciò, sempre secondo la prospettazione attorea, sarebbe indicativo di una diretta e sistematica ingerenza del consulente nelle attività riservate agli organi gestionali in aperto contrasto con il principio fondamentale di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività gestionali; ma soprattutto funzioni che esulano dall'azione di supporto all'indirizzo politico del Sindaco.

Da tale fatto la Procura fa derivare un danno di € 274.515,47, pari ai compensi percepiti dal consulente dall'1.9.2013 al febbraio 2016, danno imputato al sindaco a titolo di dolo, o, in subordine, di colpa grave.

b) Con **deliberazione n. 22 del 23 marzo 2015**, la Giunta municipale ha proceduto a ratificare le dimissioni di 4 componenti dell'ufficio di *staff* del Sindaco sopra riferito e a "sostituire" gli stessi con quattro nuovi collaboratori esterni, nonostante l'Ente versasse in condizioni di crisi finanziaria conclamata e già ufficializzata nell'accesso alla

procedura di risanamento finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL.

Secondo la prospettazione attorea infatti, le neo-assunzioni surriferite sarebbero state poste in violazione dell'art. 90 comma 1 del TUEL che fa divieto agli Enti dissestati o strutturalmente deficitari di ricorrere ad assunzioni di collaboratori con contratto a tempo determinato .

E, comunque, nella prospettazione attorea l'illeceità del ricorso a personale esterno scaturisce altresì dalla considerazione che l'Ente disponeva di risorse interne umane già presenti, in numero assai elevato, addirittura in eccedenza rispetto ai fabbisogni normali.

Ulteriore profilo di illegittimità evidenziato dalla Procura riguardo appunto alla citata deliberazione è la mancata autorizzazione dei contratti di collaborazione da parte della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli Enti. In proposito la Procura ha richiamato l'art. 243 bis, ottavo comma, che alla lettera d) prevede, al fine di assicurare il graduale riequilibrio finanziario, che l'Ente, per tutta la durata del piano di riequilibrio, sia soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'art. 243, comma 1.

Inoltre, la Procura, con riferimento alla delibera n. 22/2015, ha altresì rappresentato il legittimo incremento dell'emolumento retributivo del dipendente Cirò, della somma di € 500,00 mensili.

Da tale vicenda sarebbe derivato un danno erariale di € 179.836,92, pari alla somma degli emolumenti elargiti ai quattro nuovi consulenti; oltre all'incremento retributivo riconosciuto al Cirò; somma che la

Procura imputa a titolo di colpa grave, in pari misura, ai componenti della Giunta comunale: Occhiuto Mario, Vigna Luciano, De Cicco Francesco, Mayerà Nicola, Succurro Rosaria, Vizza Carmine, Vigna Luciano; al segretario comunale che ha partecipato alla seduta e assistito gli organi deliberanti, Gargano Giampiero; al dirigente responsabile del servizio interessato, Luigi Sconza che ha curato la proposta e reso il parere favorevole di regolarità tecnica e dato esecuzione alla delibera; al dirigente responsabile del settore finanziario dott. Ugo Dattis che ha reso il parere di regolarità contabile.

**c)** Dalla disamina del *"prospetto costituzione fondo risorse contrattazione integrativa decentrata dal 2010 ai 2017"* è stata riscontrata l'imputazione al fondo, per gli esercizi dal 2012 al 2015, di una somma annua pari a € 35.000,00 quale indennità per *"integrazione produttività dipendenti gabinetto Sindaco – Segreteria Sindaco"*, voce non assimilabile alle previsioni contenute nel contratto decentrato anno 2006/2009 dell'ente, vigente nel periodo di riferimento, e tanto meno ai contratti collettivi nazionali del comparto Regione-Autonomie Locali. Tale imputazione era correlata, in fase di costituzione del fondo, all'attribuzione di specifica indennità al personale dipendente del Comune di Cosenza impiegato presso lo *staff* del Sindaco ed è stata, quindi, destinata ed in gran parte effettivamente erogata in favore di tale personale.

Anche da tale condotta la Procura fa derivare un danno erariale certo a carico del comune di Cosenza che quantifica in € 84.522,59, e che imputa alla condotta gravemente colposa del Responsabile del Settore

Personale, Lucio SCONZA, nella percentuale del 75% e del Responsabile dei servizi Finanziari, Ugo DATTIS, nella percentuale del restante 25%.

**3.** Con memoria del 24.10.2019 si è costituito l'avv. Benedetto Carratelli nell'interesse e per conto del convenuto Occhiuto Mario, sindaco del comune di Cosenza, eccependo in via preliminare al merito la prescrizione del diritto al risarcimento azionato dalla Procura con riferimento al danno derivante dalla delibera n. 78/2011.

Nel merito, ha eccepito la legittimità della citata delibera n. 78/2011. In proposito ha argomentato in ordine al mancato superamento del limite del 40% previsto dall'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, rilevando che il limite è stato innalzato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 28, comma 11 quater, del d.l. 201/2011. In ogni caso ha opposto il difetto dell'elemento psicologico anche richiamando il procedimento per le adozioni delle delibere di giunta.

Con riferimento al danno che la Procura fa discendere dalla delibera n. 22/2015, invece, ha eccepito che nessuna violazione dell'art. 90 del TUEL sarebbe configurabile nella fattispecie in quanto il divieto assunzionale riguarda solo gli enti strutturalmente deficitari o dissestati, e non gli enti che abbiano approvato un piano di riequilibrio pluriennale e che pertanto si trovino in uno stato di pre-dissesto; per lo stesso motivo non sarebbe applicabile l'art. 243, comma 1 che impone la preventiva autorizzazione della Commissione *per la finanza e gli organici degli enti locali, nell'ipotesi di assunzione.*

In ogni caso ha chiarito che, al contrario di quanto sostenuto dalla

Procura, la delibera n. 22/2015 non ha determinato ulteriori oneri a carico dell'ente né aumenti di spesa, di talché nessun danno sarebbe ipotizzabile.

Infine, riguardo alla decisione di aumentare l'emolumento annuo al Cirò, ha evidenziato che, per effetto delle intervenute dimissioni, il dipendente aveva assunto parte delle funzioni in precedenza attribuite ai collaboratori cessati e, anche a seguito delle sostituzioni, avrebbe conservato in parte le medesime attribuzioni. In considerazione di questo aggravio di funzioni, pertanto, era del tutto ragionevole, oltre che debitamente motivata, la variazione in aumento dell'emolumento già corrisposto ai sensi del citato art. 90, comma 3, del T.u.e.l..

Dopo aver escluso la sussistenza dell'elemento psicologico il difensore ha concluso chiedendo in via preliminare la prescrizione del danno e, nel merito, il rigetto della domanda.

**4.** Con tre distinte memorie, depositate in data 24.10.2019, si sono costituiti gli avv.ti Giovanni Iaconetti e Rosina Fortino nell'interesse e per conto dei convenuti De Cicco Francesco, Vizza Carmine e Succurro Rosaria, tutti assessori del comune di Cosenza.

La difesa ha eccepito per i propri assistiti, in primo luogo, la esimente politica di cui all'art. 1, comma 1 ter, della l. 20/1994. In proposito i difensori hanno evidenziato che il legislatore ha previsto una scriminante per gli organi politici che abbiano approvato o fatto eseguire in buona fede atti ricompresi nella competenza degli uffici tecnico-amministrativi; in tali casi, infatti, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano

approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

In ogni caso, hanno opposto la legittimità della delibera n. 22/2015

argomentando che il divieto assunzionale di cui all'art. 90 del TUEL

non trova applicazione nei confronti del comune di Cosenza.

Evidenziano, infatti, che il legislatore ha previsto il divieto solo per gli

enti in dissesto o in deficit strutturale e non per quelli che hanno

adottato un piano di riequilibrio pluriennale. Per lo stesso motivo

sarebbe infondato l'addebito della mancata autorizzazione delle

assunzioni da parte della Commissione *per la finanza e gli organici*

*degli enti locali*.

Hanno eccepito altresì che nessuna variazione in aumento rispetto

all'impegno assunto nel 2011 è stata determinata dalla delibera

22/2015 e che l'aumento dell'emolumento annuo deliberato a favore

del sig. Cirò si giustifica con l'aggravio di funzioni riconosciutegli dopo

la cessazione dei quattro collaboratori, funzioni che il dipendente

avrebbe mantenuto anche successivamente alle sostituzioni.

Dopo aver escluso la sussistenza dell'elemento psicologico, ha

concluso chiedendo in via preliminare la inammissibilità dell'azione

contabile e, nel merito, il rigetto della domanda.

**5.** Con memoria del 16.10.2019, si è costituito l'avv. Achille Morcavallo

nell'interesse e per conto del convenuto Nicola Mayerà, assessore del

comune di Cosenza, eccependo in via preliminare la inammissibilità e

la nullità della citazione per indeterminatezza. Sempre in via

preliminare al merito ha eccepito la prescrizione dell'azione contabile.

In proposito ha rilevato che la delibera in contestazione si limita a

prorogare gli incarichi in essere sin dalla delibera n 78/2011 e a sostituire alcuni componenti dimissionari, per cui gli eventuali danni sono sorti a decorrere dal 2011.

A comprova, la delibera 22/2015 dava atto che "*non si dà luogo ad aumento di spesa che rimane nei limiti dell'impegno assunto con deliberazione n. 78/2011*". Tanto premesso, il *dies a quo* della prescrizione deve iniziare a decorrere dalla delibera del 2011.

Nel merito ha eccepito la infondatezza della domanda. In proposito ha evidenziato che la delibera è corredata dai pareri favorevoli di regolarità tecnica, di regolarità contabile e dal parere del segretario comunale; nonché preceduta da proposta del Dirigente del settore competente.

Sulla base di detta articolata istruttoria, secondo l'assunto difensivo, nessuna colpa può configurarsi in capo all'assessore che procedeva alla sola votazione della delibera. Pertanto, l'asserita violazione del divieto assunzionale fissato dall'art. 90 Tuel ed il mancato coinvolgimento della Commissione non può essere imputato al Mayerà, organo politico, per difetto dell'elemento psicologico.

In ogni caso, la difesa, ha escluso l'illegittimità della delibera n 22/2015 in quanto il divieto assunzionale è statuito esclusivamente per gli enti in dissesto o strutturalmente deficitari e non per gli enti in piano di riequilibrio come il Comune di Cosenza. La difesa ha concluso chiedendo in via preliminare la nullità e/o l'inammissibilità della citazione, la prescrizione dell'azione contabile e, nel merito, il rigetto dell'azione.

**6.** Con memoria del 24.10.2019 si è costituito l'avv. Gaetano Callipo nell'interesse e per conto del convenuto Luciano Vigna, componente della giunta municipale. La difesa ha opposto che la delibera n. 22 del 2015 non ha apportato alcuna variazione di spesa e che il divieto assunzionale di cui all'art. 90 del T.u.e.l. non sarebbe applicabile al Comune di Cosenza, in quanto Ente non rientrante nelle ipotesi ivi disciplinate. Così come ha eccepito la inapplicabilità dell'art. 243 bis , comma 8 del TUEL, poiché non vi sarebbe la necessità di preventiva autorizzazione della Commissione per la finanza e gli organici anche nei confronti degli enti per i quali è in corso la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La difesa ha eccepito altresì la necessità di calcolare il vantaggio fruito dall'amministrazione. Tutto ciò premesso ha concluso chiedendo la reiezione della domanda.

**7.** Con memoria del 18.10.2019, si è costituito l'avv. Stanislao De Santis nell'interesse e per conto del convenuto Gargano Giampiero, segretario comunale, che ha partecipato alla riunione di giunta ove è stata adottata la delibera n. 22/2015.

La difesa ha premesso in fatto che il proprio assistito non ha avuto alcun ruolo in relazione alle deliberazioni n. 76 e 78 del 2011 e che per i mesi da gennaio ad aprile 2015, (pur non avendo competenze specifiche, non essendo stato mai inserito nell'Albo dei Segretari comunali) ha svolto, oltre al ruolo di Dirigente del Settore Appalti e Contratti, anche quello di Vice Segretario Generale, espletando il coordinamento dei colleghi dirigenti e, contemporaneamente,

consentendo così agli Organi elettivi del Comune di adottare 23 deliberazioni di Consiglio (nel corso di 9 sedute) e 32 deliberazioni di Giunta (nel corso di 8 sedute). Il tutto senza percepire alcun compenso ulteriore rispetto alla normale retribuzione.

Nel merito, ha eccepito la legittimità della delibera non potendosi ritenere applicabile il divieto di cui all'art. 90 del TUEL nei confronti dei comuni che abbiano deliberato di avvalersi della procedura di riequilibrio finanziario.

Né, secondo la difesa, è configurabile una responsabilità del segretario comunale per la mancata trasmissione della delibera alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali di cui all'art. 155 TUEL. Una tale incombenza, infatti, sarebbe da imputare, eventualmente al Dirigente responsabile del personale, trattandosi di attività attuativa ed esecutiva, propria di quest'ultimo.

Ha escluso altresì la responsabilità del proprio assistito evidenziando che nessun parere di legittimità è stato rilasciato dal segretario comunale sulla delibera in esame.

Infine, dopo aver escluso la sussistenza dell'elemento psicologico, con riferimento alla sussistenza del danno erariale ha chiarito che la costituzione dell'Ufficio denominato «Gabinetto del Sindaco», *"nel numero massimo di cinque unità, relativamente al personale dipendente comunale, e nel numero massimo di dieci collaboratori esterni assunti a tempo determinato"*, è stata espressamente prevista, quale *"dotazione organica complessiva"*, dalla deliberazione di Giunta n. 78 del 24/6/2011; che, pertanto, con la deliberazione in esame si è

provveduto alla sostituzione dei collaboratori senza dar luogo ad aumento di spesa.

Infine ha rilevato che è meramente ipotetico l'assunto secondo il quale la Commissione non avrebbe autorizzato le assunzioni. Ha richiamato in proposito la circostanza che proprio la Commissione ha successivamente approvato la deliberazione n. 73 del 2/12/2016, con la quale era stata disposta la programmazione triennale del personale 2016-2018, comprendente i componenti dello staff del Sindaco.

Tutto ciò premesso, ha concluso chiedendo il rigetto della domanda attorea.

**8.** Con memoria del 23.10.2019, si è costituito l'avv. Francesco Grossi nell'interesse e per conto del convenuto Sconza Lucio, direttore del settore personale.

La difesa, dopo aver richiamato gli addebiti formulati in citazione nei confronti del convenuto Sconza e dopo aver chiesto al Collegio di controllare la tempestività del deposito dell'atto di citazione, ha eccepito la infondatezza della domanda attorea.

In primo luogo ha rilevato che il divieto assunzionale di cui all'art. 90 del TUEL non si applica agli Enti in situazione di predissesto ma, per espressa volontà legislativa, solo rispetto agli Enti dissestati e strutturalmente deficitari.

La difesa ha avvertito, altresì, l'assunto attoreo secondo il quale il sindaco per formare l'Ufficio di Staff avrebbe dovuto far ricorso ai dipendenti comunali. In proposito ha rilevato la specificità della disciplina prevista dall'art. 90 del TUEL in ragione della natura

squisitamente discrezionale e fiduciaria della scelta dei collaboratori.

In ogni caso ha evidenziato che i collaboratori hanno svolto il proprio lavoro e che nessun danno è stato causato al Comune di Cosenza

Ancora, con riferimento alla mancata autorizzazione da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali dei contratti di lavoro, ha eccepito che i rapporti di lavoro conclusi con i collaboratori del sindaco non rientrano nell'ambito delineato dall'art. 243 del TUEL, non configurandosi come contratti di lavoro subordinato ma solo come incarichi fiduciari caratterizzati dall'*intuitu personae*. In ogni caso, secondo la difesa, nessuna prova vi è che la Commissione non avrebbe autorizzato.

La difesa ha opposto che la deliberazione n. 22/2015, conformemente a quanto previsto in calce alla stessa, è stata trasmessa, come da attestazione del Dirigente del Settore Affari Generali del Comune di Cosenza in data 01/10/2019, n. 14472, al Collegio dei Revisori che non ha mai sollevato alcun rilievo in proposito, pur essendo titolare di incisivi e penetranti poteri di controllo.

Con riferimento poi alla erronea determinazione del fondo delle risorse decentrate e all'erogazione della voce di salario accessorio ai dipendenti dell'Ufficio di staff del sindaco, la difesa ha richiamato la nota n. 26423 del MEF – RGS del 25.3.2014, nella quale viene evidenziato che l'iscrizione della somma di € 35.000 nel fondo delle risorse decentrate e l'erogazione della voce di salario accessorio ai collaboratori dell'Ufficio staff del sindaco non origina da una arbitraria iniziativa assunta monocraticamente dal proprio assistito, ma risale

all'anno 2008, allorché lo Sconza non era ancora alle dipendenze del Comune di Cosenza. Peraltro il convenuto, subito dopo aver ricevuto la nota dal MEF, si è attivato legando l'erogazione della somma alla produttività mediante piani di lavoro, indennità che prima veniva liquidata a titolo di indennità omnicomprensiva .

In ogni caso, ha eccepito l'avvenuto svolgimento di tale attività e l'insussistenza della colpa grave. In proposito ha rilevato che lo stesso MEF avrebbe riconosciuto la necessità di remunerare le maggiori attività del personale in servizio presso il gabinetto/segreteria del sindaco.

Infine, ha eccepito la prescrizione dell'azione contabile evidenziando che si tratta di un illecito istantaneo con effetti permanenti.

Ha concluso chiedendo la reiezione della domanda.

**9.** Con memoria del 23.10.2019, si è costituito l'avv. Francesco Grossi nell'interesse e per conto del convenuto Dattis Ugo, dirigente del settore finanziario del Comune di Cosenza.

La difesa, dopo aver chiesto al Collegio di accertare la tempestività del deposito dell'atto di citazione da parte della Procura, ha eccepito l'infondatezza della domanda in relazione alla delibera n. 22 del 16 marzo 2015; in proposito ha chiarito che il proprio assistito, quale responsabile del servizio finanziario, non era tenuto ad effettuare un controllo sulla legittimità della spesa e sulla attinenza o meno ai fini istituzionali dell'Ente, ma esclusivamente sull'accertamento della necessaria copertura in bilancio dell'atto emanato. Tanto più che il parere di regolarità contabile non pone alcun limite alla potestà

deliberante della P.A..

Riguardo agli altri addebiti ha mosso le medesime censure formulate nella memoria di costituzione del convenuto Sconza.

**10.** All'odierna udienza, il Pubblico Ministero ha replicato all'eccezione di prescrizione rilevando che la decorrenza del termine prescrizione deve essere ancorato alla data della concretizzazione del danno e non all'adozione della delibera. Nel merito ha evidenziato che l'impiego del Potestio per attività amministrativa dell'Ente prescinde dai pareri espressi dai tecnici in sede di deliberazione; che il divieto assunzionale di cui all'art. 90 del Tuel è previsto anche per gli enti con piano di riequilibrio; che il controllo della Commissione di cui all'art. 243 bis del TUEL riguarda espressamente gli enti che hanno adottato il piano di riequilibrio; che l'esimente della buona fede non può trovare ingresso nel presente giudizio in quanto essa si applica solo nei casi in cui l'atto per la sua natura tecnica, ha natura complessa; che l'atto di citazione è stato depositato nel termine di legge.

Ha richiamato la sentenza n 185/2019, ove questa Sezione giurisdizionale ha esaminato la natura del parere di regolarità contabile. Ha concluso riportandosi alla citazione.

- L'avv. Grossi ha richiamato la delibera n. 73 del 2 dicembre 2018 con la quale la Giunta di Cosenza ha attivato ben 11 rapporti di lavoro, deliberazione approvata dalla Commissione di stabilità finanziaria enti locali. Ha sottolineato che le nuove undici posizioni afferivano all'Ufficio del sindaco. Ha insistito sull'assunto difensivo secondo il quale il responsabile dell'ufficio finanziario non effettua alcun controllo sulla

legittimità delle spese e sull'attinenza o meno ai fini istituzionali della stessa ma si limita ad accertare la copertura di bilancio e l'esatta imputazione della spesa. Ha concluso chiedendo il rigetto della domanda.

L'avv. Morcavallo ha argomentato tutti gli assunti difensivi formulati nella memoria. Ha concluso come da memoria di costituzione.

L'avv. Iaconetti ha insistito sulla esimente politica; ha ribadito la presenza del parere tecnico del Responsabile del personale, del Responsabile del servizio finanziario e del Segretario comunale. Ha concluso riportandosi alle memorie difensive.

L'avv. Callipo ha insistito sull'insussistenza del divieto assunzionale rilevando che, come chiarito dalle SS.RR della Corte dei conti, la presentazione di un piano di riequilibrio è situazione differente da quella in cui si trova un Ente strutturalmente deficitario. Dopo aver insistito sull'insussistenza della colpa grave, ha concluso chiedendo il rigetto della citazione.

L'avv. Giuseppe Carratelli ha argomentato tutti gli assunti formulati in memoria insistendo sulla prescrizione dell'azione contabile e sul difetto dell'elemento soggettivo. Ha concluso riportandosi alla memoria di costituzione.

L'avv. De Sanctis ha insistito sulla mancanza di colpa in capo al proprio assistito e sull'assenza di danno. Ha concluso come da memoria, chiedendo il rigetto della citazione.

Dopo breve replica concessa al Pubblico ministero, la causa è stata posta in decisione.

**DIRITTO****1) Premessa**

La questione posta al vaglio del giudicante riguarda diverse ipotesi di danno erariale poste in essere dal Sindaco, dalla Giunta Municipale del Comune di Cosenza, dal Responsabile del personale, dal Responsabile del Servizio Finanziario e dal Segretario comunale.

Sebbene in citazione siano state prospettate molteplici condotte illegittime, quelle da cui il requirente fa scaturire il danno erariale per cui agisce, sono sostanzialmente tre:

a) Aver impiegato il sig. Potestio, consulente assunto con la delibera n. 78/2011 per supportare il Sindaco nell'attività di indirizzo politico-amministrativo, per lo svolgimento di attività gestionali.

Da tale fatto la Procura ha fatto derivare un danno di € 274.515,47, pari ai compensi percepiti dal Potestio nel periodo dal 1.9.2013 al febbraio 2016, danno che imputa al Sindaco a titolo di dolo, o in subordine a colpa grave.

b) Aver assunto, con la deliberazione n. 22/2015 quattro collaboratori esterni nello staff del sindaco, e aver incrementato la retribuzione del dipendente Antonio Cirò, nonostante l'Ente versasse in condizioni di crisi finanziaria conclamata e già ufficializzata con l'accesso alla procedura di risanamento finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL.

Da tale condotta la Procura ha fatto derivare un danno erariale di € 179.836,92, pari alla somma degli emolumenti elargiti ai quattro nuovi consulenti e all'incremento retributivo stabilito per il dipendente Cirò;

somma che la Procura ha imputato a titolo di colpa grave, in pari misura, ai componenti della Giunta comunale, e cioè a Occhiuto Mario, Vigna Luciano, De Cicco Francesco, Mayerà Nicola, Succurro Rosaria, Vizza Carmine, Vigna Luciano; al segretario comunale che ha partecipato alla seduta e assistito gli organi deliberanti, dott. Gargano Giampiero; al dirigente responsabile del servizio interessato, dott. Luigi Sconza che ha curato la proposta e ha reso il parere favorevole di regolarità tecnica nonché ha dato esecuzione alla delibera; al dirigente responsabile del settore finanziario dott. Ugo Dattis che ha reso il parere di regolarità contabile.

c) Aver imputato al fondo *risorse contrattazione integrativa decentrata dal 2010 ai 2017*, per gli esercizi dal 2012 al 2015, una somma annua pari a € 35.000,00 quale indennità per *"integrazione produttività dipendenti gabinetto Sindaco – Segreteria Sindaco"*, voce non assimilabile alle previsioni contenute nel contratto decentrato anno 2006/2009 dell'ente, vigente nel periodo di riferimento, e tanto meno ai contratti collettivi nazionali del comparto Regione-Autonomie Locali. Da tale condotta la Procura ha fatto derivare un danno erariale certo a carico del Comune di Cosenza di € 84.522,59, imputati alla condotta gravemente colposa del Responsabile del Settore Personale e del Responsabile dei servizio Finanziario.

## **2. Questioni preliminari**

### **2.1 Esenzione soggettiva della giurisdizione della Corte dei conti:**

#### **la esimente degli organi politici in buona fede.**

La difesa dei convenuti De Cicco Francesco, Vizza Carmine e

Succurro Rosaria ha eccepito, in via preliminare, la esimente prevista per gli organi politici che abbiano approvato in buona fede atti ricompresi nella competenza degli uffici tecnico-amministrativi.

L'eccezione è infondata.

La disposizione di riferimento è contenuta nell'art. 1, comma 1-ter, della l. 20/1994 ove è stabilito che " Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli Uffici tecnici o amministrativi , la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione".

Il principio è stato chiarito pacificamente dalla giurisprudenza che ha circoscritto l'ambito operativo di tale esimente alle ipotesi in cui concorrono i seguenti presupposti: questioni di particolare complessità tecnico amministrativa e atti rientranti nelle competenze degli organi burocratici.

Ebbene, per come sarà chiarito di seguito, non è revocabile in dubbio che nessuna complessità tecnica è ipotizzabile nella fattispecie né tantomeno la deliberazione n 22/2015 riguarda un atto di competenza degli organi burocratici.

Le condotte contestate agli assessori del comune di Cosenza, infatti, scaturiscono dalla violazione di palesi disposizioni normative ma soprattutto dalla inosservanza degli elementari doveri di servizio che incombono su ogni organo politico.

I membri della giunta municipale, infatti, ben sapevano che il Comune di Cosenza aveva adottato un piano di riequilibrio; che era stato

deliberato l'esubero di 113 persone; che l'assunzione di quattro collaboratori esterni per l'Ufficio del sindaco avrebbe causato l'impiego di denaro pubblico per fini non istituzionali.

Tutti elementi di immediata percezione a chiunque svolga la propria funzione di organo politico con un minimo di diligenza.

Ciò nonostante, hanno deliberato l'assunzione di quattro consulenti esterni e l'incremento dell'emolumento del Cirò, violando così gli aspetti tipici della diligenza quali la cura degli interessi pubblici affidati, la cautela, la prudenza e la legalità.

Conclusivamente, l'eccezione in esame deve essere respinta perché nessuna questione di particolare complessità hanno affrontato i componenti della giunta allorché hanno deciso di assumere quattro consulenti esterni per l'Ufficio di staff del sindaco e di aumentare l'emolumento retributivo del Cirò. Così come certamente la delibera 22/2015 non può considerarsi un atto di competenza di organo burocratico.

## **2.2. Nullità o inammissibilità dell'atto di citazione per indeterminatezza.**

La difesa del convenuto Mayerà ha opposto in via preliminare la nullità o inammissibilità dell'atto di citazione per indeterminatezza dello stesso.

L'eccezione è infondata.

Nell'atto introduttivo del giudizio, la Procura ha esposto con chiarezza e puntualità le diverse condotte poste in essere dagli odierni convenuti, e, segnatamente, dalla Giunta comunale; così come ha indicato la

normativa di riferimento asseritamente violata e il criterio generale di quantificazione del danno. Tanto è vero che i convenuti nelle rispettive memorie di costituzione, hanno ampiamente svolto le loro difese.

L'eccezione di genericità ed indeterminatezza della domanda va, pertanto, reietta.

## **2.2. Inammissibilità dell'atto di citazione; art. 67 del c.g.c.**

La difesa dei convenuti Dattis Ugo e Sconza Lucio ha formulato nelle memorie difensive la seguente eccezione: ***"Inammissibilità dell'atto di citazione in giudizio in caso di violazione del termine per il suo deposito"***.

L'eccezione è genericamente argomentata con il richiamo della disposizione normativa e con la richiesta al Collegio "in caso di violazione del termine di deposito dei 120 giorni per l'instaurazione del giudizio, di dichiarare inammissibile la citazione".

Invero, a parere del Collegio, quella formulata dalla difesa non può neanche considerarsi una eccezione, quanto piuttosto una richiesta rivolta al Collegio.

Ciò precluderebbe al giudice di scrutinare la tempestività del deposito dell'atto di citazione poiché l'inosservanza del termine di 120 giorni è un'eccezione di parte e, pertanto, non rilevabile d'ufficio.

Come già chiarito dalle SS.RR. della Corte dei conti, infatti, la violazione del termine di 120 giorni, prorogabili, previsto per l'emissione dell'atto di citazione va eccepita dal convenuto interessato e non è rilevabile d'ufficio dal giudice (sentenza n. 1/2007/QM).

Tuttavia, per esclusivo scrupolo motivazionale, si ritiene di soddisfare

la “richiesta” e si aggiunge che il comma 6 del citato art. 67 del c.g.c. stabilisce altresì : *“nel caso l’invito a dedurre sia stato emesso contestualmente nei confronti di una pluralità di soggetti, il termine di cui al comma 5 decorre dal momento della notificazione per l’ultimo invitato”*.

Ebbene, risulta che l’invito a dedurre è stato notificato al convenuto Mayerà in data 26.11.2019, come peraltro dallo stesso dichiarato nelle deduzioni, e che nell’invito a dedurre il P.m. indica il termine di 45 giorni per il deposito delle deduzioni.

Conseguentemente, poiché l’atto di citazione è stato depositato l’8.5.2019, sono stati rispettati i termini di cui all’art. 67 del c.g.c..

### **2.3.Prescrizione**

**2.3.1.** I convenuti Occhiuto, Mayerà, Sconza e Dattis hanno eccepito la prescrizione dell’azione contabile, formulando tuttavia argomentazioni differenti:

- La difesa del sindaco Occhiuto ha eccepito la prescrizione con esclusivo riferimento al danno erariale derivante dalla delibera n. 78/2011 e, segnatamente, al danno che è scaturito dall’impiego di un componente dell’ufficio Staff del sindaco per lo svolgimento di attività gestionale. In proposito ha evidenziato che *dies a quo* del termine prescrizione deve essere ancorato al 24.6.2011, data dell’adozione della delibera.

-Il convenuto Mayerà, invece, ha eccepito la prescrizione dell’azione contabile con riferimento al danno erariale derivante dall’aver sostituito i componenti dimissionari dello Staff del sindaco con quattro nuovi

consulenti esterni all'Amministrazione. Al riguardo ha rilevato che la delibera n. 22/2015, avendo esclusivamente prorogato incarichi già in essere, non avrebbe causato alcuna nuova spesa per l'Ente; conseguentemente, secondo la prospettazione difensiva, ove si configuri un danno erariale, questo è solo conseguenza della delibera n. 78/2011, adottata ben oltre il termine quinquennale.

- I convenuti Sconza Lucio e Dattis Ugo hanno eccepito la prescrizione dell'azione contabile con riferimento al danno conseguente all'iscrizione nel fondo per la produttività della voce di salario accessorio ai dipendenti interni in servizio presso gli uffici di staff del Sindaco (€ 35.000) .

In proposito la difesa dei convenuti ha dedotto che l'iscrizione al fondo è avvenuta a far data dal 2008, sicché le somme erogate prima del quinquennio precedente all'invito a dedurre devono considerarsi prescritte.

**2.3.2** L'eccezione di prescrizione deve essere parzialmente accolta nei confronti del convenuto Occhiuto.

In proposito si richiama l'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, ove è statuito che *"il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta"*.

La giurisprudenza contabile poi ha chiarito che per *fatto dannoso* deve intendersi non solo l'azione illecita ma anche l'effetto lesivo della stessa, potendo questi due momenti non essere coincidenti, come

nella fattispecie all'esame.

Conseguentemente, nel danno permanente qual è il danno da illecita erogazione di indennità o di emolumenti, fattispecie nella quale rientra sicuramente il danno in esame, il termine iniziale della prescrizione inizia a decorrere non dal momento dell'assunzione del Potestio, ma dalla data dei singoli pagamenti (SS.RR. sentenza n. 5/2007).

Ciò posto in termini generali, riguardo al danno causato dall'impiego del sig. Potestio Carmine, assunto con funzioni di Capo Gabinetto dell'Ufficio Staff del sindaco, in attività amministrative e di gestione, deve dichiararsi la prescrizione dell'azione contabile per le somme illecite corrisposte nei mesi da settembre 2013 a novembre 2013.

La Procura, infatti, ha ritenuto di quantificare il danno calcolando la retribuzione indebitamente erogata al consulente dall'1.09.2013 al febbraio 2016. Tuttavia, l'invito a dedurre è stato notificato al convenuto in data 16.11.2018; conseguentemente, l'azione erariale deve essere dichiarata prescritta per le somme erogate al consulente nei mesi da settembre a novembre 2013.

Per le argomentazioni innanzi esposte, evidentemente, non può trovare accoglimento l'assunto difensivo formulato dal convenuto Occhiuto secondo il quale il *dies a quo* del termine prescrizione sia da ancorare alla data dell'adozione della delibera (24.6.2011), con la conseguenza che l'azione erariale sarebbe stata esercitata allorché il termine quinquennale era già decorso.

Conclusivamente, l'azione erariale è da ritenersi prescritta per un ammontare di € 31.628,89. Tale somma si ricava dallo specchio

indicato a pag. 13 dell'atto di citazione ove è specificato che al Potestio Carmine, nel 2013, e precisamente dall'1.9.2013 al 31.12.2013, è stata erogata la somma di € 42.171,86. Il Collegio, pertanto, ha ritenuto di dividere la somma per le quattro mensilità pagate, moltiplicando per i tre mesi prescritti il risultato.

Per la restante somma, pari ad € 242.886,58 (€ 274.515,47 – 31.628,89), l'azione è stata esercitata tempestivamente esercitata.

**2.3.3.** Per la stessa argomentazione indicata innanzi (al punto 2.3.2.) non può trovare accoglimento l'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto Mayerà, con riferimento al danno scaturito dalla sostituzione di quattro componenti dello staff del Sindaco con delibera n. 22/2015.

Come già evidenziato, infatti, il *dies a quo* del termine prescrizione per il danno da illecita assunzione inizia a decorrere dalla data di ciascun pagamento.

Tanto premesso, a prescindere dal fatto che il Collegio non condivide la ricostruzione operata dalla difesa del convenuto Mayerà in ordine all'insorgenza del danno erariale, per come di seguito sarà chiarito, comunque, il termine prescrizione inizia a decorrere dalla data di ciascun pagamento fatto ai nuovi quattro consulenti e non dall'adozione della prima delibera n. 78 del 2011.

**2.3.4** Deve al contrario essere parzialmente accolta l'eccezione di prescrizione nei confronti dei convenuti Dattis Ugo e Sconza Lucio con riferimento alla terza posta di danno e cioè quella derivante dall'iscrizione nel fondo risorse decentrate della somma di € 35.000,00

annue a titolo di indennità di struttura ai dipendenti comunali applicati allo staff di sindaco.

In particolare la Procura ha contestato al convenuto Dattis e al convenuto Sconza, sebbene in percentuali diverse, il danno derivante dalle determinate dirigenziali n. 1526 del 13.8.2012, n. 2862 del 12.12.2013, n. 2759 dell'1.11.2014 e n. 1867 del 27.7.2015, per un totale di € 84.522,59.

Ebbene, nella fattispecie certamente non è configurabile l'occultamento doloso; tanto è vero che il MEF, sin dal 2014, aveva avuto conoscenza della irregolarità in esame e, con la nota n. 71287, il Ministero dell'economia e Finanze aveva rappresentato al Sindaco del Comune di Cosenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, alla Sezione regionale di Controllo della Regione Calabria e al Ministero dell'Interno, una serie di irregolarità contabili perpetrate dal Comune di Cosenza, tra le quali quella in esame.

Conseguentemente, sempre per i principi di ordine generale che si sono già indicati al punto 2.3.2, deve essere dichiarata prescritta l'azione erariale con riferimento al danno che si è prodotto nel 2013.

L'invito a dedurre, infatti, è stato notificato al convenuto Sconza il 19.11.2018 e al convenuto Dattis il 12.11.2018.

In ordine alla quantificazione del danno prescritto si formulano le seguenti considerazioni.

La Procura nel quantificare il danno erariale in € 84.522,59, dopo aver

richiamato le determine dirigenziali nelle quali è stata prevista la somma di € 35.000 dal 2012 al 2015, rimanda all'allegato 14 dell'informativa della GdF (pag. 21 dell'atto di citazione). Inoltre quantifica la somma di € 84.522,59 specificando, a pag.19 dell'atto di citazione, che Vanni Giulio ha percepito indebitamente la somma di € 21.334,02, Ranieri Angela la somma di € 21.334,02, Mittemberg Elena Paola la somma di € 15.685,22, Cinelli Rosaria la soma di € 12.610,22 e Maio Giovanni la somma di € 13.559,11.

Dalla disamina dell'allegato 14, cui la Procura rinvia, si evince che gli emolumenti contestati in citazione sono quelli percepiti dai consulenti dal 2013 al 2016.

Tanto premesso la somma degli emolumenti percepiti nel 2013, nel mese di marzo precisamente per i quali è maturata la prescrizione, sono pari ad € 35.000, di cui € 2.900 percepiti dalla Mittemberg, € 11.400 dal Maio Giovanni, € 6.900 da Ranieri, € 6.900 da Cinelli ed € 6.900 da Vanni Giulio.

Per tale somma deve essere dichiarata la prescrizione dell'azione contabile, dovendosi, pertanto proseguire nel merito per la restante parte di danno erariale, pari ad €49.522,59.

### **3 Merito**

**3.1.** Passando al merito, in disparte la parziale prescrizione del danno, deve essere accolto l'atto di citazione con riferimento alla prima ipotesi di danno prospettata dal Requirente.

La Procura ha contestato al sindaco Occhiuto di aver attribuito funzioni gestionali a un collaboratore del suo ufficio di Staff.

Segnatamente, ha rilevato che il collaboratore Potestio Carmine, assunto per supportare il Sindaco nell'attività di indirizzo politico-amministrativo, è stato impiegato dal Sindaco per svolgere attività gestionale dell'amministrazione.

L'addebito trova pieno riscontro in atti.

La copiosa documentazione prodotta dal requirente prova inequivocabilmente che il Potestio, nella sua qualità di dirigente di Staff, ha emesso atti di natura e contenuto squisitamente gestionale; ha acquistato beni strumentali (computer, tablet, postazioni informatiche di Sindaco e Capo Segreteria, ecc.); ha impegnato e liquidato spese per manifestazioni, feste ed eventi, per spese di rappresentanza, partecipazioni a spettacoli teatrali; ha posto in essere atti di individuazione diretta di contraenti privati per forniture e servizi vari; atti di attribuzione di indennità per specifiche responsabilità a taluni dipendenti dell'ente (impiegati presso l'ufficio di staff); atti di rinnovo di incarichi; atti di noleggio bus per la finale playoff del Cosenza Calcio, acquisto di apparecchiature informatiche per il Progetto Amianto, e numerosi altri.

Questo è ciò che emerge dalle determinazioni poste in essere dal Potestio (oltre cento) aventi tutto contenuto gestorio (cfr. allegato 12 all'informativa della GdF).

Il Potestio, dunque, si è direttamente e sistematicamente ingerito in attività riservate agli organi gestionali ben al di là dell'azione di supporto all'indirizzo-politico.

Ciò posto, l'art. 90 del TUEL, per quel che qui interessa, dispone: 1. //

regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. .... 3-bis. **Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale** (comma introdotto dal art. 11, comma 4, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Il legislatore, dunque, ha previsto la possibilità di costituire un ufficio alla diretta dipendenza del sindaco ma solo ed esclusivamente per lo svolgimento di funzioni di diretta collaborazione col vertice politico, ossia di supporto all'attività di indirizzo e controlli. Al contrario ha escluso, per i dipendenti dell'Ufficio del sindaco, la possibilità di svolgere compiti di amministrazione attiva o comunque gestionali.

Pertanto, la giurisprudenza, proprio con riferimento al disposto contenuto nel citato art. 90 ha chiarito che la disposizione "costituisce un portato del principio di separazione tra politica ed amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle

*proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto “ esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo di loro esclusiva spettanza”, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell’apparato gerarchico o amministrativo”* (cfr. Sezione Giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 434/2016; Prima appello, sentenza n. 99/2918) .

Non solo; vige un principio generale secondo cui le assunzioni per il soddisfacimento delle esigenze connesse con il fabbisogno ordinario dell’Ente devono essere effettuate esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall’ art. 35 del d.lgs 165/2001.

Tanto premesso, è indubbio che il Potestio sia stato impiegato per svolgere un’attività differente rispetto a quella per la quale era stato assunto, con evidente e macroscopico sviamento del fine della spesa.

Come correttamente affermato dalla Procura, infatti, l’assunzione di collaboratori per la costituzione di uffici di staff non può considerarsi una prerogativa arbitraria del sindaco, ma va collocata nel contesto normativo ordinamentale con conseguente rispetto dei vincoli descritti dal legislatore.

Conseguentemente, nella fattispecie, è da ritenersi ingiustificata la prestazione sinallagmatica conferita al Potestio, sicché, correttamente, la Procura ha ritenuto di considerare danno erariale le somme da questi percepite a titolo di componente dello staff del sindaco.

La spesa sostenuta dal collaboratore Potestio è pertanto da

considerarsi inutile e quindi foriera di danno erariale poiché si tratta di una spesa sostenuta per remunerare incarichi svolti per finalità differenti rispetto a quelle consentite in violazione dei limiti legali.

Né è possibile ipotizzare, per la quantificazione del danno, la sussistenza di un eventuale vantaggio ricevuto dall'Amministrazione.

In proposito si rileva che il Comune di Cosenza, nel periodo in esame, si trovava in evidente eccedenza di personale per come si dirà in seguito.

L'attività amministrativa svolta dal Potestio, pertanto, ben poteva essere effettuata dalle numerose risorse umane già alle dipendenze dell'ente comunale.

Il danno erariale, correttamente, è stato imputato alla condotta del sindaco Occhiuto.

Il Sindaco, infatti, violando il chiaro precetto normativo, ha impiegato un collaboratore del proprio staff per lo svolgimento di ordinaria attività gestionale e di amministrazione. Peraltro proprio il chiaro tenore letterale della disposizione contenuta nell'art. 90 del Tuel induce il Collegio a ritenere che si tratti di condotta caratterizzata quantomeno da colpa grave.

Tutto ciò premesso, tenuto conto della prescrizione dell'azione contabile con riferimento alla somma indebitamente percepita dal Potestio per i mesi da settembre a novembre 2013, pari ad € 31.628,89, la domanda attorea relativa a questa prima posta di danno deve essere accolta. Si condanna pertanto il convenuto Occhiuto Mario al pagamento di € 242.886,58 (€ 274.515,47 – 31.628,89) in

favore del Comune di Cosenza. Oltre oneri accessori.

**3.2.** Deve essere accolto integralmente l'atto di citazione con riferimento alla seconda posta di danno.

**I)** La Procura ha contestato al Sindaco, ai componenti della Giunta comunale, al Responsabile del personale, al Responsabile del Servizio finanziario e al Segretario comunale il danno erariale conseguente alla delibera n. 22/2015 del 23.3.2015 con la quale la Giunta ha provveduto a ratificare le dimissioni di quattro componenti dell'ufficio di staff del Sindaco e a sostituire gli stessi con nuovi collaboratori esterni. Nonché ad aumentare l'emolumento percepito da Cirò Giuseppe di € 500,00 al mese.

Secondo la prospettazione attorea l'assunzione dei nuovi quattro consulenti nonché l'incremento dell'emolumento del dipendente Cirò è stata deliberata in evidente contrasto con l'art. 90 del T.u.e.l..

In proposito il requirente ha evidenziato che, sebbene alla data del 23.3.2015, il Comune di Cosenza si trovasse in situazione di crisi finanziaria conclamata e già ufficializzata con l'accesso alla procedura di risanamento finanziario pluriennale ex art. 243 bis del Tuel, la Giunta ha proceduto all'assunzione di collaboratori esterni; peraltro, le citate assunzioni non sono state sottoposte al controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, come previsto dal comma 8 del citato art. 243 del TUEL.

In ogni caso, sempre secondo il requirente, il Comune avrebbe dovuto e potuto provvedere alle esigenze di supporto del sindaco con personale interno, adeguato sotto il profilo qualitativo e quantitativo.

La prospettazione attorea è condivisa dal Collegio.

Riguardo all'assunzione di personale esterno, la norma invocata dalla Procura è contenuta nel primo comma del citato articolo 90 del TUEL ove il legislatore ha sancito: *“Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni”*.

Secondo il requirente della norma appena citata occorre dare una interpretazione in chiave sistematica. Ed infatti, se il divieto di assumere collaboratori esterni di cui all'art. 90 è previsto, oltre che per gli enti in dissesto, anche per quelli strutturalmente deficitari, deve conseguentemente ritenersi che esso trova logica applicazione anche rispetto agli enti deficitari che abbiamo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il Collegio pur condividendo la prospettazione attorea, ritiene di dover svolgere qualche considerazione in proposito.

Indubbiamente, la situazione di dissesto o di ente strutturalmente deficitario, in presenza del quale il legislatore preclude il ricorso a collaboratori esterni per la costituzione dell'Ufficio staff del sindaco, è condizione differente da quella dell'Ente che ha adottato un piano di

riequilibrio.

L'Ente strutturalmente deficitario, infatti, è l'Ente che si trova in gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili in base a parametri e indici elaborati dal Ministro dell'Interno con un proprio decreto.

Il legislatore, per tali Enti (strutturalmente deficitari) ha previsto controlli più stringenti proprio per impedire che cadano in una situazione di dissesto. Segnatamente sono soggetti ai controlli di cui all'art. 243 T.U.E.L., e quindi al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici nonché ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi.

La procedura di riequilibrio finanziario, invece, introdotta solo nel 2012 è uno strumento eccezionale per fronteggiare stati di grave crisi finanziaria senza dover ricorrere necessariamente al dissesto di cui all'art. 244 del TUEL.

L'art. 243-bis del d.lgs. n. 267/2000, infatti, prevede che i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il piano di riequilibrio è pertanto un percorso di risanamento dell'ente per cui sussisterebbero i presupposti dell'art. 244 T.U.E.L.

Ciò posto, il Collegio, pur riconoscendo la ontologica differenza tra le due ipotesi, e cioè tra Ente strutturalmente deficitario ed Ente in piano di riequilibrio, ritiene che il divieto di cui all'art. 90 del TUEL a maggior ragione debba essere applicato rispetto al Comune che si trovi nelle condizioni di cui all'art. 243 bis del d.lgs 267/2000 (Ente che ha adottato un piano di riequilibrio).

Se la "ratio" della disposizione, infatti, è quella di introdurre una misura preventiva atta ad impedire che l'Ente già strutturalmente in crisi, cada in dissesto, a fortiori tale misura è da applicare nell'ipotesi in cui l'Ente abbia già adottato un piano di riequilibrio. Così come correttamente affermato dalla Procura, infatti, l'Ente in piano di riequilibrio è certamente più vicino al dissesto rispetto a quello strutturalmente deficitario.

Ma a prescindere da ciò, rileva il Collegio che è lo stesso legislatore che, nell'introdurre l'istituto del riequilibrio pluriennale, ha assimilato l'Ente che ha adottato la procedura di riequilibrio all'Ente strutturalmente deficitario, proprio con riferimento alle assunzioni di personale.

All'art. 243 bis, comma 8 lettera d), infatti è stabilito: "al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'art. 243 comma 1.

Ebbene, l'art. 243, (relativo ai controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri entri) stabilisce, al comma 1 "Gli

*enti locali strutturalmente deficitari, individuati ai sensi dell'art. 242, sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Il controllo è esercitato prioritariamente in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria.”.*

Il Legislatore, dunque, ha inteso fare proprio con riferimento all'assunzione di personale, che come è noto costituisce la maggior parte della spesa corrente di un ente locale, una equiparazione tra l'ente in piano di riequilibrio e l'ente strutturalmente deficitario.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che il divieto assunzionale di cui all'art. 90 del Tuel sia operativo a fortiori per un ente che abbia adottato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Ma, a prescindere da ciò, anche ove non si condividano le testè riportate considerazioni, e quindi anche ove non si ritenga di poter applicare il divieto assunzionale al Comune di Cosenza, non è revocabile in dubbio che l'assunzione di quattro nuovi collaboratori esterni nell'Ufficio di staff del Sindaco, nell'anno 2015, costituisce una condotta illecita gravemente colposa.

Si consideri infatti che il Comune di Cosenza con delibera n. 5/2013 aveva adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale; che l'Ente versava in condizioni di gravissima crisi finanziaria, crisi che non poteva essere disconosciuta dagli organi politici e amministrativi, tanto è vero che nel luglio 2019 la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ne ha deliberato il dissesto.

Non solo; risulta altresì dagli atti che il Comune di Cosenza, al fine di

ripristinare condizioni fisiologiche di bilancio e porre rimedio ai pesanti squilibri strutturali derivanti dalla conclamata eccedenza di personale, programmava l'esubero di 113 unità di personale interno di ruolo (delibera n. 13/2013) .

Ciò nonostante, in spregio alla programmazione, non solo continuava a mantenere il personale in eccedenza ma assumeva nuovi collaboratori per lo staff del sindaco, collaboratori che ben potevano essere scelti tra i dipendenti già di ruolo nell'Ente .

Alla data del 31.12.2014, infatti, risultavano in servizio ben 207 unità inquadrata nella categoria D e 159 unità nella categoria C.

Tra l'altro, si consideri che la facoltà assunzionale di cui all'art. 90 , primo comma, è finalizzata esclusivamente a garantire un supporto fiduciario agli organi di direzione politica. Ciò equivale a dire che l'inevitabile aggravio finanziario derivante dall'assunzione non è compensato da benefici diretti in favore della collettività.

Questa ulteriore considerazione avrebbe dovuto spingere gli amministratori e i funzionari comunali ad evitare effetti espansivi della spesa in un ambito finanziario già particolarmente compromesso, per assumere personale non incardinato in funzioni istituzionali indispensabili per l'Ente.

Ciò nonostante, e in spregio a tutte le basilari considerazioni innanzi svolte, la Giunta provvedeva ad aggravare ulteriormente la situazione finanziaria con quattro nuove assunzioni.

Peraltro, un ulteriore profilo di grave illegittimità che ha caratterizzato la vicenda è costituito dalla mancata trasmissione delle assunzioni alla

Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali.

L'art. 243 bis, comma 8 prevede che "Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente: ...d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'art. 243, comma 1.

A sua volta l'art. 243, comma 1 stabilisce che gli Enti strutturalmente deficitari " sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziari degli enti locali. **Il controllo è esercitato prioritariamente in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria**".

Ebbene, l'assunzione dei quattro consulenti, al contrario di quanto previsto dal legislatore, non è stata preceduta da alcun controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

La palese violazione dell'art. 243 bis da parte di tutti i soggetti che sono intervenuti nella formazione della delibera, dunque, è un'ulteriore prova dell'atteggiamento gravemente negligente e non curante delle disposizioni in materia di contabilità pubblica e quindi dell'illiceità della loro condotta.

Invero, il Collegio ritiene tuttavia che tale violazione non sia direttamente ricollegabile, sotto il profilo eziologico, al danno erariale per cui è causa; infatti è l'assunzione che ha causato il danno al Comune di Cosenza e non il mancato controllo da parte della Commissione.

Tuttavia, la chiara violazione dell'art. 243 bis, 8° comma lettera d), è

ulteriore espressione quanto meno del disinteresse e della incuria che ha caratterizzato la vicenda in esame, avverso le disposizioni normative poste a garantire la buona amministrazione. Analoga considerazione va fatta per l'aumento della retribuzione del Cirò.

Conclusivamente, l'assunzione dei quattro consulenti esterni nello staff del sindaco così come l'ingiustificato incremento delle retribuzioni deliberate in capo al dipendente Cirò, hanno causato al Comune di Cosenza un indubbio danno erariale pari alla somma delle retribuzioni erogate.

Né al riguardo si condivide l'assunto formulato dalle difese di tutti i convenuti, secondo il quale era stata deliberata solo la sostituzione di collaboratori già in precedenza assunti e dimissionari.

La delibera n. 22/2015, infatti, dà luogo al conferimento di nuovi incarichi fiduciari a soggetti esterni all'amministrazione; alla citata delibera è seguita la sottoscrizione di nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e quindi alla costituzione di nuovi rapporti di lavoro che prescindono totalmente da quelli precedenti.

Nell'ambito della delibera n. 22/2015, invero, il richiamo ai precedenti dipendenti dimissionari ha solo uno scopo motivazionale.

Né ha alcun rilievo dirimente l'assunto difensivo secondo il quale la delibera n. 22/2015 non aveva comportato alcun aumento di spesa rispetto alla delibera n. 78/2011.

Non è revocabile in diritto, infatti, che la situazione in cui versava il Comune di Cosenza all'atto dell'adozione della delibera n. 22/2015, era ben differente da quella in cui l'ente si trovava nel 2011. Nel 2015,

infatti la situazione finanziaria di squilibrio strutturale del bilancio era stata conclamata con l'adozione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, intervenuto successivamente alla delibera 78/2011. Conseguentemente, per le argomentazioni innanzi formulate, i convenuti, ciascuno per la loro carica, avrebbero dovuto opporsi all'assunzione di personale esterno, anche in ragione degli impegni assunti nel piano di riequilibrio, quale appunto la riduzione della spesa corrente.

In merito all'incremento della retribuzione del Cirò, il Collegio ritiene che per gli stessi motivi innanzi evidenziati è assolutamente irrazionale e antieconomico l'incremento dell'emolumento deliberato. Peraltro, nella delibera n. 22/15 si legge che l'incremento dell'emolumento si giustifica con le maggiori competenze affidate al Cirò in seguito alle dimissioni dei quattro collaboratori.

Ma tale motivazione è assolutamente in contrasto con la circostanza che nella medesima delibera veniva decisa l'assunzione dei nuovi collaboratori.

**II)** Passando alla disamina delle singole condotte, il citato danno collegato alla Del. N. 22/2015 correttamente è stato imputato alla condotta gravemente colposa del sindaco e dei membri della giunta municipale che hanno deliberato le nuove assunzioni, nonché al responsabile del personale che ha predisposto la proposta e ha reso parere favorevole, al responsabile dell'Ufficio finanziario che ha reso parere favorevole e al segretario comunale che ha prestato assistenza alla seduta.

**III)** Il sindaco e i membri della giunta municipale, infatti, noncuranti dei preminenti interessi pubblici a tutela dei quali erano preposti, tra i quali quelli che si ricollegano alle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, hanno proceduto a deliberare l'assunzione di personale esterno per l'Ufficio di staff del sindaco.

Gli amministratori del comune di Cosenza, dunque, in palese violazione dei doveri di servizio che impongono scelte improntate a criteri di ragionevolezza e prudenza, hanno deciso di ricorrere a personale esterno per costituire l'Ufficio del sindaco sebbene fossero consapevoli della presenza di numeroso personale interno, peraltro dichiarato in esubero.

Ma ancora, la loro condotta è stata posta in violazione del preminente obbligo di servizio che impone agli amministratori di un ente che abbia adottato un piano di riequilibrio, il raggiungimento del primario obiettivo del risanamento della finanza. Peraltro, nella delibera di adozione del piano si legge che uno degli elementi principali a supporto del piano di risanamento è rappresentato proprio dalla riduzione delle spese correnti.

Conclusivamente, la violazione dei suddetti obblighi di servizio, oltre alla violazione dell'art. 243 del TUEL, sono un segno inequivocabile della grave negligenza che ha caratterizzato la condotta degli organi politici.

**VI)** Altrettanto gravemente colposa è la condotta posta in essere dal responsabile del personale, convenuto Sconza Lucio, il quale ha proposto l'assunzione dei quattro nuovi collaboratori e ha reso parere

tecnico favorevole, pur sapendo che il Comune aveva adottato il piano di riequilibrio e che era stato deliberato l'esubero di 113 unità di personale interno di ruolo.

Invero, l'avv. Grossi all'odierna udienza ha richiamato la delibera n. 73 del 2.12.2016 con la quale la Giunta ha deliberato l'assunzione di ulteriori 11 collaboratori esterni per l'Ufficio del sindaco; e ha opposto che tale assunzione è stata autorizzata dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti.

Ebbene, tale assunto non inficia in alcun modo la colpevolezza in capo al convenuto Sconza.

In primo luogo si ribadisce che la condotta causativa del danno in esame, a parere del Collegio, non è la violazione dell'art. 243 bis (mancata autorizzazione dell'assunzione dei dipendenti da parte della Commissione per la stabilità finanziaria), ma, per i motivi innanzi esposti, l'assunzione dei collaboratori esterni.

Conseguentemente, il fatto che successivamente sia stata autorizzata l'assunzione di ulteriori dipendenti non revoca in dubbio l'illiceità della condotta in esame.

In ogni caso, in replica alle osservazioni della difesa, non può non lasciare perplessi la politica adottata dal Comune di Cosenza di continuo incremento della spesa corrente per l'Ufficio del sindaco, soprattutto in considerazione del fatto che il piano di riequilibrio vedeva proprio nella riduzione di tale spesa una componente di risanamento.

**V)** Gravemente colposa è la condotta del responsabile del servizio finanziario, convenuto Dattis Ugo, che ha reso parere favorevole ex

art. 49 de. TUEL nella delibera n. 22/2015.

In proposito si chiarisce che già prima del d.l. 174/2012, il parere di regolarità contabile richiesto al responsabile del servizio finanziario su ogni deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio era considerato dalla giurisprudenza contabile come una valutazione sostanziale in ordine alla legittimità della spesa. Un parere che svolge funzione consultiva di controllo, sebbene non vincolante sugli organi rappresentativi.

Al riguardo la giurisprudenza contabile distingue tra il parere di cui all'art. 49 del TUEL e il visto di regolarità contabile di cui all'art. 151, comma 4 del TUEL sui provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportavano impegni di spesa.

Il decreto legge 174/2012 ha poi introdotto l'art. 147 bis che disciplina ex novo il controllo di regolarità amministrativa e contabile stabilendo, con una previsione di carattere generale, che nella fase preventiva di formazione dell'atto il controllo contabile viene esercitato dal responsabile del servizio finanziario con il parere di regolarità contabile ed il visto attestante la copertura finanziaria.

Il legislatore chiarisce, altresì, che il controllo di regolarità amministrativa e contabile deve garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Peraltro, come rilevato dalla Sezione di controllo per la regione Siciliana, *“la corretta interpretazione dell'art. 147 bis deve tenere conto di ulteriori disposizioni introdotte dal d.l. 174/2012, in particolare l'art. 147 quinquies e l'art. 153, con le quali le attribuzioni e il ruolo del*

*responsabile del servizio finanziario risultano potenziati con l'obiettivo di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio e la salvaguardia della sana gestione finanziaria" (deliberazione n. 400/2013).*

L'art. 153 del TUEL, infatti, nell'indicare i compiti e le funzioni del servizio finanziario dell'Ente locale stabilisce: *"Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e, più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica"*

Conclusivamente il parere di regolarità contabile di cui all'art. 49 del Tuel involge un controllo di natura sostanziale in ordine alla osservanza dei principi di natura contabile-finanziaria e alla salvaguardia degli equilibri finanziari e, quindi, alla legittimità della spesa.

Il parere di regolarità contabile, previsto dal legislatore solo per gli atti deliberativi degli organi collegiali, differisce, tuttavia, dal visto di regolarità finanziaria previsto per gli atti dirigenziali che comportano impegni di spesa.

Come chiarito dalla Prima Sezione d'appello, infatti, *“Nel caso di determinazione dirigenziale, la normativa non prevede la necessità di un parere preventivo, inteso a valutare la legittimità della determinazione, ma solo l'apposizione da parte del responsabile del servizio, del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (art. 151, n. 4 del TURL) che rende esecutivo il provvedimento (sentenza 276/2019).*

Il visto di regolarità contabile previsto per gli atti dirigenziali, e non per gli atti deliberativi della giunta o del Consiglio, infatti, attesta *la copertura finanziaria, che condiziona l'esecutività del provvedimento.*

Tutto ciò premesso, il Responsabile del servizio finanziario è incorso in una condotta gravemente colposa per avere apposto parere favorevole su una delibera che aveva l'effetto di espandere la spesa corrente in un periodo di conclamata crisi finanziaria e che, pertanto, si poneva in contrasto con gli obiettivi indicati nel piano di riequilibrio per il risanamento del bilancio.

**VI)** Il Collegio ritiene, altresì, di imputare il danno anche al Segretario comunale che ha assistito alla deliberazione, dott. Gargano Giampiero.

E' indubbio che il segretario comunale svolge una specifica funzione di garante della legalità e di correttezza amministrativa dell'azione dell'ente locale, di assistenza e di collaborazione giuridica ed amministrativa proprio in virtù dell'art. 17, comma 68 della l. 127 del 1997, ma ancor prima in virtù della l. 142 del 1990

L'intervenuta soppressione, ai sensi dell'art. 17 comma 85 della l. 127/1997 del parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione

giuntale o consiliare, non costituisce *commodus discessus* da responsabilità.

Il segretario comunale Gargano Giampiero, quale tecnico del diritto, partecipando alla seduta di Giunta, avrebbe dovuto svolgere la sua funzione di garante del diritto ponendo in evidenza le gravi violazioni che, con l'approvazione delle delibera di assunzione dei quattro collaboratori, si stavano effettuando. In primo luogo avrebbe dovuto porsi il problema del divieto assunzionale di cui all'art. 90 del TUEL per l'Ufficio di Staff del sindaco; avrebbe dovuto poi rilevare il mancato preventivo controllo dell'assunzione da parte della Commissione per la Finanza e gli organici degli Enti Locali.

In ogni caso, il segretario comunale avrebbe dovuto evidenziare l'illiceità della assunzione di collaboratori esterni nell'ufficio del sindaco in ragione della grave situazione finanziaria in cui versava il Comune. Invece, nessun intervento in proposito è stato verbalizzato nella delibera.

**VII)** Il danno derivante dalla delibera n. 22/2015 è pari ad € 179.836,92 e deve essere imputato in parti uguali a tutti i convenuti. Conseguentemente, la somma imputabile a titolo di risarcimento del danno a ciascuno degli odierni convenuti è pari ad € 19.918,88 ( 179.836,92 : 9).

**3.3.** Deve essere accolto l'atto di citazione anche con riferimento alla terza posta di danno, sebbene per la sola parte non prescritta, pari ad € 49.522,59 ( 84.522,59 – 35.000).

La contestazione formulata dalla Procura, infatti, trova pieno riscontro

in atti.

Dalla disamina del doc. 3 (allegato 13 e 15 della GdF) emerge che per gli esercizi dal 2012 al 2015 è stata inserita nel fondo risorse contrattazione integrativa dal 2010 al 2017, una somma annua pari ad € 35.000,00 quale indennità per “integrazione produttività dipendenti Gabinetto Sindaco – Segreteria Sindaco.

Tale voce, tuttavia, non era prevista nei contratti collettivi nazionali del comparto Regione-Autonomie Locali.

Ebbene, ai sensi dell’art. 40 del d.lgs 165/2001, comma 3 quinquies, gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa.

Riguardo poi il contratto del comparto in esame, l’art. 31 del CCNL del 22/01/2004, elenca le risorse c.d. stabili e quelle “variabili” tra le quali non è prevista alcuna indennità dalla voce “integrazione produttività dipendenti gabinetto Sindaco -Segreteria Sindaco”.

Tanto premesso, l’incremento del fondo con tali somme è assolutamente arbitrario, illegittimo, e non ricollegabile, neanche indirettamente, a disposizioni contrattuali.

Correttamente dunque, il requirente ha considerato danno erariale le somme erogate a tale titolo in quanto assolutamente prive di giustificazione sotto il profilo causale.

Invero, la difesa dei convenuti Sconza Lucio e Dattis Ugo ha opposto

l'insussistenza del danno erariale. In proposito ha richiamato la nota n. 71287 del 18.8.2015 del MEF ove, se da un lato si indica l'illegittima iscrizione di tale voce remunerativa al fondo, comunque si precisa che *"Le maggiori attività svolte dal personale in servizio presso il gabinetto/segreteria del Sindaco avrebbero dovuto, data l'assenza di uno specifico riferimento normativo o contrattuale, essere più propriamente remunerate attraverso l'utilizzo di compensi per ore di straordinario, così come previsto dall'art. 38, comma 3, del CCNL 14.9.2000».*

Ebbene, non è revocabile in dubbio che il chiarimento operato dal MEF, lungi dal sostenere l'assunto difensivo innanzi riportato, non fa altro che affermare un principio ovvio in materia di pubblico impiego e cioè che le maggiori attività svolte dal personale in servizio presso il Gabinetto del Sindaco, debbano essere remunerate con i compensi per ore di straordinario.

Tale chiarimento, infatti, ben s'inserisce in una logica sinallagmatica, ove il *maggior lavoro* rispetto a quello già pagato impone il pagamento di straordinario.

Diversa, invece, è l'iscrizione al fondo risorse contrattazione collettiva decentrata, di una somma annua pari a € 35.000,00 quale indennità per *"integrazione produttività dipendenti Gabinetto Sindaco – Segreteria Sindaco"*,

Tale somma, infatti, è assolutamente sganciata dallo svolgimento di maggior lavoro e, soprattutto, non trova alcuna giustificazione in disposizioni normative o di contrattazione.

Ancora, la difesa del convenuto Sconza oppone che la citata 'indennità, sin dal 2011 è stata legata alla produttività mediante piani di lavoro.

Tuttavia di tale ulteriore produttività e/o di tali piani di lavoro, non viene fornita la benché minima prova.

Infine, la difesa dei convenuti eccepisce che si è trattato di maggiori attività comunque rese, non essendo stato provato dalla Procura il contrario. Ciò posto, ha chiesto che venga considerato il vantaggio perseguito dall'Amministrazione.

Ebbene, anche tale richiesta è assolutamente priva di fondamento. A fronte di indebita corresponsione di emolumenti, infatti, deve essere la parte a fornire al Collegio la prova del vantaggio eventualmente conseguito dall'Amministrazione e non la Procura a provare il contrario, come assunto dalla difesa.

In ogni caso, agli atti non vi è alcun elemento che possa consentire o anche solo di ipotizzare che sia derivato alcun vantaggio all'amministrazione dal pagamento della somma ulteriormente corrisposta ai componenti dell'Ufficio staff del sindaco.

Tanto premesso, da tale fatto è derivato un danno pari ad € 84.522,59, come emerge chiaramente dalla documentazione in atti e segnatamente dall'allegato 14. Da tale somma tuttavia vanno detratti € 35.000 relativi all'anno 2013, in quanto prescritti.

Correttamente il danno è stato imputato al Responsabile del personale, signor Lucio Sconza.

La costituzione del fondo, infatti, è un atto gestionale che spetta al dirigente del settore. Peraltro, su tale punto nessuna eccezione è stata

sollevata dal convenuto.

Né può ritenersi esclusa la responsabilità dello Sconza per il fatto che l'indennità in esame fosse iscritta al fondo già dal 2008.

Ognuno, infatti, risponde personalmente delle proprie condotte illegittime a prescindere dalle condotte altrui.

A diverse conclusioni si arriva riguardo al Responsabile del Servizio finanziario Ugo Dattis.

In questo caso, infatti, sulle determinate dirigenziali del Responsabile del personale è stato apposto solo un visto di regolarità contabile e non un parere ex art. 49.

Conseguentemente, per i motivi indicati al punto 3.2.V, che qui s'intendono riportati, l'atto di citazione non può trovare accoglimento.

Alla luce di tutto quanto sin qui considerato, la posta di danno in esame deve essere imputata esclusivamente al Dirigente del personale, dott.

Lucio Sconza.

Tuttavia, poiché la Procura in citazione gli ha imputato solo il 75%, del danno, la condanna non può eccedere tale percentuale per non incorrere nel divieto di ultrapetizione.

Tanto premesso, con riferimento a questa terza posta di danno, si condanna il convenuto Sconza Lucio al pagamento di € 37.141,94, pari al 75% di € 49.522,59, mentre si dispone l'assoluzione, per tale posta di danno, per il convenuto Ugo Dattis.

#### **4. Conclusioni**

Alla luce di tutto quanto sin qui considerato, si dichiara prescritta l'azione erariale con riferimento alla illecita erogazione al consulente

Carmine Potestio della retribuzione dei mesi settembre, ottobre e novembre 2013 pari ad euro 31.628,89; si dichiara prescritta l'azione contabile altresì con riferimento alla iscrizione nel fondo risorse contrattazione integrativa dell'indennità relativa all'anno 2013, pari ad euro 35.000,00.

Si condanna pertanto:

1) il sindaco Occhiuto Mario al pagamento di € 262.868,46, di cui € 242.886,58 quale risarcimento per la prima posta di danno, ed € 19.918,88 quale risarcimento per la seconda posta di danno.

2) I membri della Giunta comunale, convenuti Succurro Rosaria, Vigna Luciano, Vizza Carmine, De Cicco Francesco, e Mayerà Nicola, al pagamento di € 19.918,88 ciascuno quale risarcimento del danno conseguente alla delibera n. 22/2015.

3) Il segretario comunale, convenuto Gargano Giampiero, al pagamento di € 19.918,88, quale risarcimento del danno conseguente alla delibera n. 22/2015.

4) il Responsabile del servizio Personale, convenuto Sconza Lucio al pagamento di € 57.060,82 di cui € 19.918,88 quale risarcimento del danno derivante dalla delibera n. 22/2015 ed € 37.141,94 (75% di euro 49.522,59) quale risarcimento del danno derivante dall'iscrizione nel fondo risorse contrattazione integrativa dal 2010 al 2017 dell'indennità di 35.000 per "integrazione produttività dipendenti Gabinetto sindaco – Segreteria Sindaco (terza posta di danno).

5) Il responsabile del Servizio Finanziario, convenuto Dattis Ugo, al pagamento di € 19.918,88 a titolo di risarcimento del danno causato

dalla delibera n. 22/2015, nessuna imputazione di responsabilità invece è a lei attribuibile per il danno derivante dall'iscrizione nel fondo risorse contrattazione integrativa dell'indennità di € 35.000 annua per i dipendenti dell'Ufficio staff sindaco. Le somme suindicate vanno maggiorate della rivalutazione ed interessi.

Alla soccombenza segue il pagamento delle spese processuali, quantificate come in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, definitivamente pronunciando

**DICHIARA**

La prescrizione dell'azione contabile per la somma di € 31.628,89 con riferimento al danno derivante dalla delibera n. 78/2011 (impiego del Carmine Potestio per attività di amministrazione) sino al mese di novembre 2013;

la prescrizione dell'azione contabile per la somma di € 35.000, con riferimento al danno erariale derivante dall'illegittima iscrizione al fondo risorse contrattazione integrativa, relativo all'anno 2013;

Accoglie parzialmente l'atto di citazione e per l'effetto condanna:

**1) Occhiuto Mario** al pagamento di € 262.868,46, oltre alla rivalutazione monetaria su base annua secondo gli indici Istat dalla data dell'evento sino alla pubblicazione della presente sentenza. Da tale data sono dovuti gli interessi legali sino al soddisfo;

**2) Succurro Rosaria, Vigna Luciano, Vizza Carmine, De Cicco Francesco e Mayerà Nicola**, al pagamento di € 19.918,88 ciascuno,

oltre alla rivalutazione monetaria su base annua secondo gli indici Istat

dalla data dell'evento sino alla pubblicazione della presente sentenza.

Da tale data sono dovuti gli interessi legali sino al soddisfo;

**3) Gargano Giampiero**, al pagamento di € 19.918,88, oltre alla

rivalutazione monetaria su base annua secondo gli indici Istat dalla

data dell'evento sino alla pubblicazione della presente sentenza. Da

tale data sono dovuti gli interessi legali sino al soddisfo;

**4) Sconza Lucio** al pagamento di € 57.060,82, oltre alla rivalutazione

monetaria su base annua secondo gli indici Istat dalla data dell'evento

sino alla pubblicazione della presente sentenza. Da tale data sono

dovuti gli interessi legali sino al soddisfo;

**5) Dattis Ugo**, al pagamento di € 19.918,88 oltre alla rivalutazione

monetaria su base annua secondo gli indici Istat dalla data dell'evento

sino alla pubblicazione della presente sentenza. Da tale data sono

dovuti gli interessi legali sino al soddisfo.

Pone a carico dei convenuti, in ragione della soccombenza, le spese

processuali del presente giudizio, che si liquidano in euro

**\*3.237,76\*\*tremiladuecentotrentasette/76\***.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 13.11.2019.

Il giudice estensore

Il Presidente

f.to Ida Contino

f.to Rita Loreto

Depositata in segreteria il 02/03/2020

