



Sent. n. 79/2020

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

|                  |          |                       |
|------------------|----------|-----------------------|
| Luciano          | Calamaro | Presidente            |
| Rossella         | Scerbo   | Consigliere           |
| Roberto          | Rizzi    | Consigliere           |
| Maria Cristina   | Razzano  | Consigliere-relatrice |
| Ilaria Annamaria | Chesta   | Consigliere           |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei giudizi d'appello iscritti al n. 54062 del Registro di Segreteria promossi da:

1. CAMERA Maria Gabriella nata Torre Annunziata (NA) il 07.09.1959 residente a Torre Annunziata al c.so Umberto I n. 93, elettivamente domiciliata in Torre Annunziata, Corso Umberto I, n. 327, presso lo studio degli avvocati Elio D'Aquino ([elio.daquino@ordineavvocatita.it](mailto:elio.daquino@ordineavvocatita.it)) ed Enzo Barco ([enzo.barco@forotorre.it](mailto:enzo.barco@forotorre.it)), dai quali è rappresentata e difesa giusta mandato a margine dell'atto d'appello;
2. SALVATI Cristoforo nato a Scafati il 29.08.1965 e residente in Scafati alla via Zara, n. 7, rappresentato e difeso dall'avv. Aniello Cirillo ([aniello.cirillo@forotorre.it](mailto:aniello.cirillo@forotorre.it)), giusta mandato a margine



- dell'atto d'appello, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Oreste Cantillo, Lungotevere dei Mellini n.17;
3. GALLO Emilio nato ad Angri (SA) il 21.01.1940 e ivi residente in via E. Fermi n. 23, rappresentato e difeso dai prof. avv. Giovanni Caliulo (studiocia@pec.giuffre.it) e Alfonso Vuolo (a.vuolo@avvocatinocera-pec.it), giusta mandato a margine dell'atto d'appello, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Ferruccio de Lorenzo, via Giuseppe Mangili n. 29;
4. ARPAIA Carmine, nato a Scafati l'1.01.1946 e ivi residente in Via G. Galilei n. 26, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Vuolo ([avvocatoluigivuolo@legalmail.it](mailto:avvocatoluigivuolo@legalmail.it)) e Antonio Zarrella (a.zarrella75@avvocatinocera-pec.it), giusta mandato a margine dell'atto d'appello, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Antonio Brancaccio, via Taranto n. 18;
5. SANTOCCHIO Mario, nato a Scafati (SA) il 21.11.1962 residente in Salerno al c.so E. Vittorio, n. 111, rappresentato e difeso, giusta mandato in calce all'atto d'appello, dal prof. Avv. Andrea Di Lieto (pec: andreadilieto@pec.ordineforense.salerno.it), con domicilio eletto in Roma, via Pelagio I, n.10;
6. SORRENTINO Anna, nata a Scafati (SA) il 29.07.1954 e residente in Scafati via Oberdan, trav. Di Giacomo n. 16,
7. FIENGA Nicola, nato a Scafati (SA) il 09.01.1964 e residente a Pagani alla via Taurano n. 50 bis,
8. ARIANO Antonio, nato Fisciano (SA) il 28.01.1947 e residente in



Fisciano, alla via Prignano n. 17

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Federico Conte (f.conte@pec.studiolegaleconte.it), giusta mandato a margine dell'atto d'appello, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Alessandra Scipione, via Muzio Clementi n. 18;

9. CIRILLO Stefano, nato a Pompei il 25.06.1971 e residente in Scafati alla via Zaffaranelli n. 23,

10. D'ANIELLO Guglielmo, nato a Pompei l'11.07.1963 e residente in Angri alla via Nazionale n. 113,

11. COPPOLA Pasquale, nato a Scafati il 18.05.1973 ivi residente alla Via M. Nappi, v.le Prisco n. 7,

12. GRANDITO Giacinto, nato Nocera Inferiore il 05.09.1951 e residente in Scafati alla via Santa Maria La Carità, Vicinale De Risi, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Ippolito Matrone (ippolito.matrone@forotorre.it) e Fortunato Massimiliano Lafranco, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Stefano Isidori, via degli Appennini n.46:

13. DI SAIA Immacolata, nata ad Aversa il 22.12.1962, residente in Aversa, via Roma n. 142, rappresentata e difesa dall'Avv. Feliciano Ferrentino, giusta mandato in calce all'atto d'appello, con la quale elettivamente domicilia in Roma alla Via Barnaba Tortolini n. 30, presso lo studio dell'Avv. Giuseppe Placidi;

14. DI SOMMA Maddalena, nata ad Angri (SA) il 23.06.1959 e residente in Scafati, alla via Passanti, Trav. Fittipaldi n. 4,



rappresentata e difesa dall'Avv. Antonio Caolo, giusta mandato in calce alla memoria di costituzione con nuovo difensore, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Salerno alla Via SS. Martiri Salernitani n. 31;

15.AIELLO Laura, nata a Torre del Greco (NA) il 21.05.1974 e ivi residente alla via G. Leopardi n. 25, rappresentata e difesa dall'Avv. Antonio Caolo, giusta mandato in calce alla memoria di costituzione con nuovo difensore, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Salerno alla Via SS. Martiri Salernitani n. 31;

16.ALIBERTI Angelo Pasqualino, nato a Castellammare di Stabia (NA) il 18.10.1971 e residente in Scafati alla via Aquino n. 12, rappresentato e difeso dagli avvocati Ippolito Matrone (ippolito.matrone@forotorre.it) e Fortunato Massimiliano Lafranco, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Stefano Isidori, via degli Appennini n.46;

17.MINNECI Vittorio, nato Milano (MI) il 03.05.1958 e residente in Fiuggi, in via Poggio Fiorito n. 22, domiciliato in Scafati alla via D. Velleca n. 20, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Mario Ianulardo e Domenicantonio Siniscalchi, giusta mandato con i quali elettivamente domicilia in Roma, presso lo studio dell'Avv. Mariagrazia Leo, via Rosa Raimondi Garibaldi n. 12,

nonché nel giudizio d'appello iscritto al n. 54085 del Registro di Segreteria promosso da SALVATI Cristoforo nato a Scafati il



Sent. n. 79/2020

29.08.1965 e residente in Scafati alla via Zara, n. 7, rappresentato e difeso dall'avv. Aniello Cirillo (aniello.cirillo@forotorre.it), giusta mandato a margine dell'atto d'appello, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Oreste Cantillo, Lungotevere dei Mellini n.17

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

sentenza n. 257/2018 della Sezione Giurisdizionale per la regione Campania, depositata il 17 luglio 2018.

**Uditi** nella pubblica udienza del giorno 30 gennaio 2020, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, gli Avvocati Sebastiano Pennisi, su delega degli Avv.ti Matrone e Lafranco, Domenicantonio Siniscalchi, Vincenzo Capuano, Conte Federico, Bruno Taverniti, su delega degli Avv.ti Caliulo e Vuolo, Andrea De Lieto, Antonio Caolo, Adriano Tortora, su delega dell'Avv. Feliciano Ferrentino, e, infine, Antonio Zarrella, ciascuno per i rispettivi assistiti, nonché il rappresentante della Procura Generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Sabrina D'Alesio.

**Esaminati** gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

**Ritenuto in**

FATTO

Con distinti atti di citazione del 17 giugno 2015 (giudizio n. 67134) e



Sent. n. 79/2020

del 2 dicembre 2015 (giudizio n. 67364), la Procura regionale presso la Sezione in epigrafe indicata, esercitava l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dei sig.ri Aliberti Angelo Pasqualino, Grandito Giacinto, Coppola Pasquale, Sansone Filippo, Santocchio Mario, D'aniello Guglielmo, Cirillo Stefano, Salvati Cristoforo, Di Saia Immacolata, Aiello Laura, Gallo Emilio, Arpaia Carmine, Sorrentino Anna, Di Somma Maddalena, Minneci Vittorio, Camera Maria Gabriella, Ariano Antonio, Fienga Nicola, Santonicola Angelo, Esposito Biagio e Martone Antonio, in relazione al danno erariale di € 1.100.635,37 asseritamente cagionato al Comune di Scafati in seguito all'erogazione di compensi connessi all'incentivazione, all'incremento della produttività e al miglioramento dei servizi per gli anni 2008 e 2009. In particolare, muovendo dagli esiti delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza, il Requirente deduceva che, con delibera G.M. n. 257 del 21.11.2008, veniva costituito il fondo salario accessorio per l'anno 2008 (giudizio n. 67364), e con delibera G.M. n. 203 del 20.10.2009, quello per l'anno 2009 (giudizio n. 67134), al fine di incentivare le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

A livello decentrato il fondo per la produttività collettiva e individuale per il miglioramento dei servizi risultava disciplinato dall'art. 5 del C.C.D.I. dell'Ente, approvato con delibera di giunta n. 12 del 18.01.2006, secondo cui *«il fondo è costituito nel suo ammontare... ed è finalizzato a compensare gli effettivi incrementi della produttività e di*



Sent. n. 79/2020

*miglioramento quali-quantitativo dei servizi erogati, legati alla produttività collettiva ed individuale, così come previsto dall'art. 37 del vigente CCNL... il fondo è utilizzato per promuovere, nell'ambito delle ore contrattuali, il miglioramento organizzativo dell'attività gestionale e progettuale dell'ente finalizzato al conseguimento di un più alto livello di efficienza ed efficacia dei servizi. Con accordo di delegazione trattante annualmente si provvederà a ripartire il fondo tra i diversi servizi, in rapporto alle unità assegnate».*

Tale fondo avrebbe dovuto essere costituito nel pieno rispetto delle norme contenute nel contratto decentrato e subito dopo l'approvazione del P.E.G., avvenuta, nell'anno 2008, con la delibera giuntale n. 159 dell'1.08.2008, e, nell'anno 2009, con delibera n. 144 del 30.06.2009: per entrambe le annualità, l'atto sarebbe stato approvato oltre la metà dell'esercizio finanziario, con tutte le conseguenze evidenti in termini di mancata programmazione anche delle attività oggetto del Fondo incentivante.

Ad avviso del Requirente, dalla lettura delle delibere di costituzione del fondo e dagli atti successivi si rilevavano diverse illegittimità, quali: (a) la mancata esatta individuazione degli obiettivi che l'amministrazione intendeva raggiungere per ogni singolo settore; (b) la mancata relazione illustrativa economico-finanziaria da parte del competente settore economico finanziario dell'ente, funzionale peraltro a consentire al Collegio dei revisori il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio;



(c) il mancato controllo del Collegio dei revisori che non aveva espresso il prescritto e dovuto parere in merito alla compatibilità dei costi e alla verifica della conformità delle clausole previste nel contratto decentrato con la disciplina stabilita dai contratti collettivi nazionali; (d) la mancata allegazione della relazione “Parte variabile Fondo 2008” e “Parte variabile Fondo 2009”, ovvero del documento contenente la volontà deliberativa della Giunta, dal quale fosse possibile rilevare gli indirizzi e le priorità statuite dall'Amministrazione comunale; (d) la mancata verifica e certificazione dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti ai quali subordinare l'erogazione delle somme.

Nel ricostruire il quadro normativo e contrattuale della vicenda, il Requirente si soffermava, in particolare, sul testo degli articoli 15, comma 5, 17 e 18 del CCNL dell'1.04.1999, volto a disciplinare la costituzione, la quantificazione e l'uso dei fondi in parola, concludendo che gli emolumenti aggiuntivi erogati al personale non sarebbero serviti a premiare un incremento qualitativo dei servizi offerti dall'ente, bensì a incrementare illegittimamente ed immotivatamente la retribuzione dei percettori, secondo un criterio di ripartizione “a pioggia”. I dipendenti comunali partecipanti alle attività progettuali avrebbero svolto sostanzialmente i compiti già loro ordinariamente affidati, peraltro, al di fuori del normale orario di lavoro e in assenza di qualunque procedura di controllo delle presenze. La responsabilità del danno erariale, secondo la Procura regionale, era da addebitare agli amministratori dell'Ente (al Sindaco Angelo Pasqualino Aliberti e



Sent. n. 79/2020

agli Assessori Giacinto Grandito, Filippo Sansone, Mario Santocchio, Guglielmo D'Aniello, Stefano Cirillo, Cristoforo Salvati), al Segretario/Direttore generale (Immacolata DI SAIA), ai dirigenti dei vari Settori coinvolti (Aiello Laura, Arpaia Carmine, Gallo Emilio, Sorrentino Anna, Di Somma Maddalena, Minneci Vittorio, Camera Maria Gabriella, Ariano Antonio, Fienga Nicola), tutti, secondo il requirente, responsabili a titolo di dolo.

Sarebbero stati, infine, responsabili, per omesso controllo, a titolo di colpa grave e in via sussidiaria, i membri dell'organo di revisione (Santonicola Angelo, Esposito Biagio e Martone Antonio).

Costituiti i convenuti, all'esito dell'udienza di discussione, la Sezione territoriale, riuniti i giudizi, in parziale accoglimento della domanda, ha condannato al pagamento, in favore del comune di Scafati, di euro 13.000 ciascuno Angelo Pasqualino Aliberti, Giacinto Grandito, Mario Santocchio, Pasquale Coppola, Guglielmo D'Aniello e Stefano Cirillo; di euro 21.000 Cristoforo Salvati; di euro 40.000,00 Immacolata Di Saia; di euro 15.000,00 Laura Aiello; di euro 10.000 Emilio Gallo; di euro 15.000 Carmine Arpaia; di euro 8.000, Anna Sorrentino; di euro 11.800 Maddalena Di Somma; di euro 15.000 Vittorio Minneci; di euro 3.400 Antonio Ariano; di euro 10.000 Nicola Fienga; di euro 1,000 Maria Gabriella Camera; di euro 5.000 ciascuno Angelo Santonicola e Biagio Esposito; di euro 8.000 Antonio Martone. Somme tutte già comprensive di rivalutazione monetaria, oltre a interessi legali e spese del giudizio



Con atto notificato il 16 ottobre 2018 e depositato il 29 successivo, ha interposto appello CAMERA Maria Gabriella, lamentando:

1) *“erroneo rigetto dell’eccezione di nullità dell’atto di citazione”*.

L’appellante rileva che erroneamente sarebbe stata rigettata l’eccezione di nullità della citazione per omesso esame delle deduzioni difensive depositate in fase preprocessuale. Il Procuratore regionale non avrebbe specificato i motivi per i quali le circostanziate eccezioni mosse dalla prevenuta non sarebbero state idonee a superare l’impianto accusatorio.

2) *“erroneo accoglimento parziale della domanda nel merito”*.

La Sezione territoriale avrebbe erroneamente condannato l’Arch. Camera, all’epoca dei fatti Responsabile del Servizio “Più Europa”, pur avendo ella chiarito di aver presentato un unico progetto-obiettivo, su precisa richiesta della dott.ssa Di Saia. In considerazione della complessità dei compiti assegnati al settore di sua competenza e alla carenza di organico - tanto più che il servizio “Più Europa” era stato istituito ex novo e per un arco temporale definito (dicembre 2008-dicembre 2015) – il progetto-obiettivo era stato concepito nell’ottica del contenimento della spesa, al fine di evitare l’assunzione di nuovo personale. Il puntuale espletamento dei compiti affidati e il costante monitoraggio in fase di realizzazione avrebbero dovuto, in ogni caso, considerarsi ai fini dell’esclusione del dolo o della colpa grave.

Conclude per l’accoglimento del gravame e la riforma della sentenza, con piena assoluzione da ogni addebito.



Con atto notificato il 9 novembre 2018 e depositato il 26 successivo, ha promosso appello il soccombente SANTOCCHIO Mario il quale si duole dei seguenti vizi:

- 1) *“erroneità della sentenza in punto di nullità della domanda introduttiva per indeterminatezza”*.

I primi giudici non avrebbero tenuto conto del fatto che la citazione introduttiva non conteneva alcun riferimento alla condotta antigiuridica dei singoli convenuti, limitandosi a un generico rinvio alle norme di settore; la genericità della domanda sarebbe confermata dalla necessità di far ricorso alla valutazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c.

- 2) *“insufficiente e contraddittoria motivazione – insussistenza della responsabilità – assenza di dolo o colpa grave”*.

Evidenzia l'appellante che i giudici di prime cure avrebbero trascurato di considerare che, proprio alla stregua della prospettazione attorea, la Giunta avrebbe avuto un ruolo marginale dal punto di vista operativo, in quanto si sarebbe limitata recepire gli esiti della contrattazione decentrata, alla cui elaborazione non avrebbe direttamente contribuito, rimanendo estranea alle sue funzioni la verifica dell'effettività dell'esecuzione dei progetti-obiettivo, e le modalità con le quali questi erano stati espletati. La predisposizione e il controllo sull'attuazione dei progetti - obiettivo, così come la corresponsione degli importi, sarebbero state devolute interamente ai dirigenti. In particolare, l'appellante sarebbe stato nominato Assessore



Sent. n. 79/2020

ai Lavori Pubblici e ad altri ambiti, che nulla avrebbero avuto a che fare con il Settore relativo al “Personale”, per cui lo stesso non avrebbe avuto alcun ruolo nella predisposizione dei progetti-obiettivi o nell'erogazione degli importi ai dipendenti. Dopo aver ricordato che la sentenza avrebbe fondato la condanna sulle dichiarazioni del Direttore/Segretario Generale (dott.ssa Di Saia), precisa che, quando quest'ultima ha alluso a una *“riunione operativa, con il Sindaco e gli assessori di riferimento”*, usa la locuzione *“assessori di riferimento”*, e cioè proprio a quelli preposti ai settori direttamente coinvolti, con esclusione, dunque, del Santocchio, rimasto estraneo, comunque, alla vicenda che non potrebbe essere ascritta all'organo politico, dal momento che il danno sarebbe derivato dall'errata gestione da parte di responsabili dei servizi e che la stessa delibera di costituzione si sarebbe basata su quanto dagli stessi indicato. I primi giudici non avrebbero, altresì, considerato che i compensi oggetto di contestazione sarebbero stati finalizzati a incrementare la produttività dei dipendenti, tenendo conto che, all'epoca dei fatti (nell'anno 2008), il contingente di personale del Comune di Scafati annoverava n. 205 unità, a fronte di una dotazione organica di circa n. 400 unità, sicché i progetti/obiettivo sarebbero *“serviti anche ad implementare l'attività degli uffici sottodimensionati per garantire all'utenza un servizio pari a quello normalmente prestato dagli uffici a pieno organico”*.

Ne conseguirebbe l'esenzione da qualsiasi addebito sia con riguardo al giudizio (contraddistinto in primo grado con il) n. 67134, in relazione



al quale l'appellante è stato condannato al pagamento di euro 13.000,00, sia in relazione al giudizio (contraddistinto in primo grado con il) n. 67364, in relazione al quale è stata dichiarata la prescrizione del credito erariale.

3) *“erronea quantificazione del danno”*

Del tutto “empirica” sarebbe stata, infine, la quantificazione del danno cui sarebbe pervenuto il primo Giudice e *“sicuramente illegittima perché del tutto presuntiva, non apparendo, invero, neppure certo che un danno erariale vi sia stato”*. In via ulteriormente gradata, chiede che venga fatto uso del potere riduttivo.

Con atto notificato il 14 novembre 2018 e depositato il 27 successivo, ha promosso appello il soccombente GALLO Emilio il quale ha lamentato:

- 1) *“violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, l. 14.1.1994 n. 20, 5 e 3, d.lgs. 26.8.2016 n. 174 - eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, travisamento - presupposto erroneo, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione - insussistenza della colpa grave - error in procedendo e in iudicando”*.

Erroneamente, secondo l'appellante, i primi giudici avrebbero individuato una colpa grave in capo al responsabile del settore finanziario, per aver rilasciato il parere di regolarità contabile, laddove tale parere sarebbe stato limitato a rendere nota la disponibilità finanziaria, salva ogni autonomia decisionale dei singoli dirigenti.



2) *“violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, l. 14.1.1994 n. 20, 5 e 3, d.lgs. 26.8.2016 n. 174 - eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, travisamento - presupposto erroneo, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione – insussistenza della colpa grave”*

Rileva l'appellante che il Procuratore regionale aveva profilato il concorso doloso nella causazione del danno, sicché la pronuncia per colpa grave costituirebbe violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. In ogni caso, non sussisterebbe nemmeno la colpa grave, in quanto la delibera giuntale n. 203/2009 sarebbe stata meramente ricognitiva di scelte concordate e di impegni assunti in precedenza con le organizzazioni sindacali, la cui legittimità sarebbe stata certificata dall'organo tecnicamente preposto (il Collegio dei revisori) con l'imprimatur del Segretario generale. Al Responsabile del Settore economico-finanziario non competeva altro se non verificare la copertura in bilancio della spesa.

3) *violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, l. 14.1.1994 n. 20, 5 e 3, d.lgs. 26.8.2016 n. 174 - eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, travisamento - presupposto erroneo, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione – prescrizione”.*

Il termine prescrizionale sarebbe stato erroneamente ritenuto interrotto dalla notifica dell'invito a dedurre, stante la sua palese genericità e inidoneità a costituire un valido atto di costituzione in



mora, ai sensi degli artt. 1219 e 2943 c.c.

4) *“violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, l. 14.1.1994 n. 20, 5 e 3, d.lgs. 26.8.2016 n. 174, art. 68, l. n. 127/1997, e art. 97, d.lgs. n. 267/2000 - eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, travisamento - presupposto erroneo, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione – contrasto con precedenti giudicati”.*

I primi giudici, pur pervenendo alla condanna del Segretario generale, avrebbero dovuto tener conto della sua esclusiva responsabilità, alla stregua della giurisprudenza consolidata di questa Corte. Un efficace controllo di legittimità avrebbe sicuramente impedito l'adozione della delibera per cui è causa.

5) *“violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, l. 14.1.1994 n. 20, 5 e 3, d.lgs. 26.8.2016 n. 174, art. 68, l. n. 127/1997, e art. 97, d.lgs. n. 267/2000 - eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, travisamento - presupposto erroneo, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione – contrasto con precedenti giudicati”.*

Sotto altro profilo, sarebbe del tutto sproporzionato, incongruo e comunque privo di adeguata motivazione, il riparto di responsabilità che avrebbe imputato al Segretario generale la stessa quota sia per l'anno 2008 sia per l'anno 2009, senza tener conto del diverso importo dedotto a titolo di danno per ciascuno degli anni considerati, e, dunque, con un appiattimento della relativa responsabilità, a



detrimento degli altri corresponsabili.

6) “*potere riduttivo*”.

Si invoca, in via subordinata, l’uso del potere riduttivo, in considerazione della mole di lavoro svolta in quegli anni dal personale, notevolmente sottodimensionato rispetto alle esigenze dell’ufficio.

Conclusivamente, l’appellante chiede l’accoglimento del gravame e la riforma della sentenza, nei termini suesposti.

Con atto notificato il 27 novembre 2018 e depositato il 28 successivo, ha promosso appello il soccombente ARPAIA Carmine, deducendo i seguenti *errores in iudicando* e *in procedendo*:

1) “*violazione degli artt. 17, c.c.n.l. 1.4.1999, 115, c.p.c., 24 e 111 cost., carenza di motivazione, contraddittorietà, illogicità e perplessità della motivazione, travisamento dei fatti - error in iudicando*”.

I primi giudici avrebbero omesso di considerare le plurime deduzioni difensive articolate dall’appellante nel corso del giudizio. In particolare, per quanto riguarda il Corpo di Polizia Locale, lo svolgimento delle prestazioni lavorative sarebbe “*avvenuto in orario notturno, festivo e notturno-festivo per tutti i progetti attivati, ovvero per il progetto notte bianca, per il progetto sicurezza, per il progetto clandestini e per il progetto legato alla lotta alla criminalità*”. Non si sarebbe, altresì, considerato che tra i progetti espletati sarebbe “*stato attivato un nuovo servizio, cioè quello legato alla lotta all’immigrazione clandestina, d’intesa con i Carabinieri*”, in conformità all’art. 15, c.c.n.l.. Tutti i progetti avrebbero avuto regolare esecuzione.



2) *“violazione degli artt. 17, c.c.n.l. 1.4.1999, 112 e 115, c.p.c., 24 e 111 cost. - carenza, illogicità, perplessità, contraddittorietà della motivazione e travisamento dei fatti - error in iudicando e in procedendo”.*

La Sezione territoriale non avrebbe debitamente vagliato la circostanza, pur dedotta, che l'appellante non avrebbe mai richiesto il finanziamento dei progetti cui farebbe genericamente riferimento (cfr.: infra) la decisione gravata, *“atteso che egli, per l'anno e mezzo di servizio prestato in qualità di Responsabile del Settore, ha solo fornito l'elenco delle ore di servizio espletate dal Personale extra orario ordinario, come documentato”*. Erroneamente gli sarebbe stata ascritta la determina di liquidazione n. 67 del 23.2.2010 che, invece, sarebbe stata adottata dal Capo settore Affari Generali e dal Responsabile dell'Ufficio Risorse Umane, per un importo di € 117.084,00, ben differente da quello di € 154.903,17, imputato all'appellante, il quale sarebbe rimasto estraneo proprio alla decisione. Sul punto la sentenza non si sarebbe affatto pronunciata. In ogni caso, poiché l'addebito in citazione era stato formulato a titolo di dolo, la sentenza avrebbe leso il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, accertando la responsabilità per colpa.

3) *“violazione degli artt. 17, c.c.n.l. 1.4.1999, e 111 cost. - carenza, illogicità, perplessità, contraddittorietà della motivazione e travisamento dei fatti - error in iudicando”.*

Non sussisterebbe affatto la colpa grave, in considerazione del regolare



svolgimento dei progetti-obiettivo; la sentenza sarebbe comunque carente sotto il profilo motivazionale, non avendo affatto spiegato l'irrilevanza della documentazione prodotta dalla difesa, né avrebbe proporzionato la liquidazione della quota di danno in capo a ciascun responsabile in considerazione del diverso tempo in cui l'incarico venne rivestito.

4) *“violazione degli artt. 17, c.c.n.l. 1.4.1999, 112 e 115, c.p.c., 24 e 111 cost. - carenza, illogicità, perplessità, contraddittorietà della motivazione e travisamento dei fatti - error in iudicando e in procedendo”*.

I primi giudici avrebbero sviluppato le argomentazioni poste a base del rigetto dell'eccezione di prescrizione sulla base della notifica dell'invito a dedurre, senza considerare che l'atto di citazione sarebbe stato notificato all'appellante oltre 7 anni dalla data dei mandati di pagamento.

L'appellante conclude per l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza.

Con un unico atto notificato in data 19 novembre 2018 e depositato il 29 successivo, hanno interposto appello i soccombenti SORRENTINO Anna, FIENGA Nicola e ARIANO Antonio, lamentando rispettivamente:

- Sorrentino Anna e Fienga Nicola, che la sentenza non avrebbe adeguatamente motivato né come la realizzazione dei P.O. contestati avrebbero potuto integrare il dedotto danno erariale, né come, in relazione alla posizione dei dirigenti dei singoli Uffici



comunali, una mera proposta di P.O., subordinata ad una serie di verifiche e autorizzazioni endo-procedimentali da parte di diversi soggetti sovra-ordinati - aventi specifici doveri controllo - avrebbe potuto essere fonte di responsabilità. Non sarebbero state neppure affrontate le singole difese portate dai convenuti, tant'è che si è pervenuti a un accertamento della responsabilità, semplicemente sulla base dei P.O. 2008, estendendo le considerazioni di merito anche ai P.O. 2009, senza tener conto che, proprio per Sorrentino e Fienga, le singole posizioni non sarebbero state affatto esaminate, stante il preliminare accoglimento dell'eccezione di prescrizione. I progetti avrebbero, inoltre, superato il vaglio di legittimità da parte degli organi preposti, e tale circostanza sarebbe sufficiente a escludere la colpa grave, tanto più che i proponenti non avrebbero disposto alcuna liquidazione dei compensi aggiuntivi, e questi sarebbero stati erogati all'esito di una puntuale valutazione dei risultati conseguiti;

- Ariano, che la declaratoria di contumacia risulterebbe erronea, sulla base del fatto che il regime previgente (art. 79 co. 2 r.d. 12.07.1934 n. 1214), avrebbe consentito la costituzione personale del convenuto, e che in tal senso sarebbe stato formulato lo stesso invito a costituirsi contenuto nell'atto di citazione. Nel merito, deduce che, pur riconoscendo il ruolo marginale svolto dall'appellante nell'attivazione dei progetti-obiettivo 2008, il Giudice territoriale avrebbe pronunciato la sua condanna, non



considerando che egli, nella qualità di Responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia privata, in servizio dal 2.02.2009, non avrebbe richiesto, né certificato, né firmato alcun documento relativamente al P.O. 2008 denominato “Archivio”, sì come contestato dalla Procura regionale, né prodotto, per tale progetto, alcuna relazione finale. La relazione del 24.03.2009, controfirmata dall'appellante non avrebbe riguardato affatto il citato “P.O. Archivio”, sicché evidente sarebbe l'errore in cui sarebbero incorsi i giudici. Quanto ai P.O. 2009, la posizione dell'Ing. Ariano sarebbe stata genericamente esaminata insieme a quelle degli altri dirigenti, senza che il Giudice di prime cure si sia soffermato sulle singole responsabilità; l'appellante si riporta alle stesse contestazioni espresse dagli altri appellanti, sopra riportate.

Conclusivamente, gli appellanti chiedono l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza.

Con atto notificato il 16 novembre 2018 e depositato il 5 dicembre successivo, ha interposto appello DI SAIA Immacolata, la quale si duole di plurimi vizi di giudizio:

1) *“erroneità della sentenza in punto di prescrizione”*

I primi giudici non avrebbero tenuto conto che l'appellante avrebbe puntualmente proposto l'eccezione di prescrizione nella memoria di costituzione tempestivamente depositata nella memoria di costituzione nel giudizio n. 67364 (diversamente dal giudizio n. 67314), in relazione al danno derivante dall'attuazione dei progetti-



obiettivo 2008.

2) *“errore di giudizio - violazione della contrattazione collettiva di settore (art 31 ccnl 2004 ed art. 15 ccnl 1999) - violazione del principio dell'onere della prova (art. 2697 c.c.)*

I primi giudici avrebbero erroneamente ritenuto insussistenti i presupposti di erogazione dei compensi incentivanti, senza considerare che, di contro:

a) sarebbero stati elaborati programmi recanti specifici obiettivi finalizzati al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi, previa individuazione della situazione amministrativa di partenza, degli obiettivi da raggiungere e delle risorse all'uopo necessarie;

b) gli obiettivi di produttività sarebbero stati individuati sulla base dello stato effettivo della “macchina” amministrativo- burocratica del Comune di Scafati, all’indomani dell’insediamento del nuovo Sindaco, con la tornata elettorale del maggio 2008;

c) in particolare, gli obiettivi prefissati hanno riguardato l’incremento delle ore di vigilanza, la riduzione dei tempi dei procedimenti ad istanza di parte, l’ampliamento dei servizi alla cittadinanza (biblioteca, anagrafe, personale, contabilità etc.), il miglioramento dell’organizzazione interna;

d) il programma di produttività, sulla base degli obiettivi fissati dall’amministrazione, sarebbe stato sviluppato con il contributo di tutti i dirigenti, con la specifica indicazione di obiettivi credibili, concreti e realizzabili, oltre ad essere stato approvato dalla Giunta,



unitamente agli atti collegati al bilancio, e dal Consiglio Comunale, con l'approvazione del bilancio;

- e) gli incentivi sarebbero stati erogati dopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte del singolo funzionario, nell'ambito di una valutazione di merito a carico dei Dirigenti.

Il quadro fattuale avrebbe dovuto deporre per la piena legittimità degli emolumenti erogati.

- 3) *“errore di giudizio - violazione della contrattazione collettiva di settore (art. 31 ccnl 2004 e art. 15 ccnl 1999) - insindacabilità dell'azione della PA”.*

La scelta del Comune di Scafati di utilizzare le risorse incentivanti per migliorare l'apparato burocratico sul piano quali-quantitativo non avrebbe dato luogo ad un'attività *contra legem* ovvero irrazionale o gravemente illogica ovvero ancora arbitraria (rispetto al pubblico interesse e al principio di buon andamento dell'azione amministrativa). Le prestazioni in questione avrebbero consentito di migliorare in modo effettivo e concreto le attività degli Uffici con benefici per la collettività in termini di maggiore celerità ed efficienza dell'azione amministrativa. Peraltro, le attività rese dal personale del Comune di Scafati costituirebbero, al più, attività ordinaria svolta al di fuori del normale orario di servizio (*recte* lavoro straordinario) con conseguente diritto alla remunerazione anche se a diverso titolo.

- 4) *“errore di giudizio - violazione del principio dell'onere della prova (art. 2697 c.c.) - violazione degli artt. 2727 e 2729 c.c.”.*



L'asserito danno avrebbe dovuto essere provato dalla Procura regionale su cui gravava il relativo onere ai sensi dell'art. 2697 c.c., circostanza del tutto disattesa nella fattispecie, poiché la perdita patrimoniale sarebbe stata quantificata alla stregua dell'intero ammontare delle risorse incentivanti erogate, senza fornire alcuna prova sulla effettiva maggiore spesa sostenuta dall'Ente, e dando luogo ad un'inammissibile inversione del regime probatorio. Sarebbe stato, peraltro, utilizzato un criterio presuntivo di sussistenza del danno, in assenza di gravi, precisi e concordanti dati indizianti, e non si sarebbe considerato che alcun danno sarebbe stato prodotto nella fattispecie, in quanto l'amministrazione avrebbe dovuto compensare comunque i dipendenti per l'attività lavorativa svolta (art. 36 Cost).

5) *“errore di giudizio - violazione del principio equitativo ex art. 1226 c.c. – omessa motivazione sulla liquidazione equitativa”*.

La liquidazione equitativa del danno si sarebbe tradotta in un'inammissibile “supplenza” del potere d'ufficio esercitato dai giudici, in assenza di prova della sussistenza della perdita patrimoniale, e, soprattutto di motivazione circa il ruolo assunto da ciascuno nella causazione dell'evento.

6) *“insussistenza della colpa grave”*.

Non vi sarebbe stata alcuna colpa grave, dal momento che i progetti-obiettivo sarebbero stati tutti rispettosi dei parametri normativi, nonostante la frammentarietà ed equivocità del quadro complessivo.

7) *“potere riduttivo”*.



In via subordinata, in considerazione di tutte le circostanze esposte, invoca l'appellante l'esercizio del potere riduttivo.

Con atto notificato il 13 novembre 2018 e depositato in data 11 dicembre 2018, ha promosso appello DI SOMMA Maddalena la quale si duole:

1) “*prescrizione*”

Pur essendo rimasta contumace in primo grado, l'appellante invoca l'effetto estintivo del credito risarcitorio connesso ai P.O. 2008, in quanto i primi giudici avrebbero accolto la relativa eccezione promossa da coloro che, stando alla prospettazione accusatoria, sarebbero stati evocati in corresponsabilità a titolo di dolo. Dovrebbe trovare applicazione, di conseguenza, l'art. 1310 c.c. In ogni caso, non potrebbe intendersi interrotto validamente il decorso prescrizionale per effetto della notifica dell'invito a dedurre, risalente al 6-7.02.2015, in quanto pervenuto oltre il quinquennio *ex lege* previsto dalla (presunta) verifica dei fatti contestati, corrispondente all'adozione della sopra richiamata delibera di costituzione del fondo salariale del 21.11.2008 n. 257. La prescrizione non sarebbe stata, peraltro, interrotta dalla notifica dell'invito a dedurre, privo degli elementi di una vera e propria costituzione in mora, e l'effetto interruttivo della prescrizione dovrebbe essere ancorato non al deposito della citazione bensì a quello della notifica, non avendo il Procuratore regionale legittimazione a costituire in mora il debitore, trattandosi di facoltà riconosciuto alla sola amministrazione



danneggiata.

2) *“insussistenza della responsabilità amministrativa”*.

La distribuzione dei compensi incentivanti sarebbe avvenuta nel pieno rispetto della normativa vigente, per obiettivi predeterminati ed effettivamente monitorati a consuntivo, con la realizzazione di quell’incremento quali-quantitativo dei servizi che il legislatore ha inteso perseguire. I progetti sarebbero stati oggetto di valutazione da parte degli organi preposti e la delibera di costituzione del fondo sarebbe stata avallata dal parere di regolarità contabile.

3) *“insussistenza del dolo”*

Del tutto smentite sarebbero, poi, le conclusioni cui perviene il primo giudice in ordine all’elemento soggettivo che non potrebbe qualificarsi né in termini di colpa grave né in termini di dolo, non essendo stata provata la volontà della funzionaria di produrre il danno e, anzi, essendo il suo operato volto al miglioramento della qualità dei servizi offerti, soprattutto alla luce della natura e della finalità assolta dal parere di regolarità contabile, debitamente apposto sulla delibera giuntale e sulle determine di liquidazione. La valutazione in merito allo stanziamento (e all'utilizzazione) delle risorse variabili costituirebbe, infine, attività d’indirizzo, riservata alla Giunta, in quanto si risolverebbe nella fissazione delle linee generali da seguire e degli scopi da perseguire con l’attività di gestione: *a fortiori* dovrebbe essere esclusa la responsabilità di coloro che si sarebbero limitati a dare esecuzione a tali indirizzi.



4) *“erronea quantificazione della compensatio lucri cum damno”*.

Una corretta valutazione del positivo raggiungimento dei risultati prefissati avrebbe consentito di azzerare l’asserita perdita patrimoniale subita dall’ente

Conclusivamente, chiede la riforma della sentenza, in pieno accoglimento dei suesposti motivi di censura.

Con atto notificato il 13 novembre 2018 e depositato in data 11 dicembre 2018, ha promosso appello la soccombente AIELLO Laura, deducendo profili di doglianza sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell’appellante Di Somma. Ha preliminarmente dedotto l’erroneo rigetto dell’eccezione di prescrizione del credito erariale relativo ai soli progetti-obiettivi attuati nel 2009, avendo i primi giudici accolto l’eccezione (tempestivamente promossa dalla stessa) per l’anno 2008.

Nel merito ha rilevato che tutti i progetti, dei quali ha riportato il singolo contenuto e le specifiche finalità, avrebbero avuto piena e regolare attuazione. In particolare, il progetto “ISTAT e Regolarizzazioni comunitari” sarebbe stato interamente finanziato dall’ISTAT, attraverso specifico trasferimento di fondi statali, come risulterebbe dalla relazione conclusiva dell’8.02.1010, sicché anche a voler sostenere l’assenza dei presupposti e l’illegittimo uso dei fondi incentivanti, i compensi erogati non potrebbero costituire danno, in quanto l’ente comunale non ne avrebbe sopportato il relativo peso economico. Per tutti, comunque, difetterebbe – alla stregua di quanto già argomentato dalla Di Somma – l’antigiuridicità della condotta, il



Sent. n. 79/2020

danno, l'elemento psicologico e, anche laddove un danno fosse stato provato, avrebbe dovuto ritenersi pienamente compensato dall'utilità prodotta. Conclude per l'accoglimento del gravame.

Con atto notificato il 13 novembre 2018 e depositato l'11 dicembre 2018, ha proposto appello il soccombente ALIBERTI Angelo Pasqualino con motivi di censura sostanzialmente sovrapponibili a quelli delle appellanti Di Somma e Aiello. In via preliminare ha evidenziato l'erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione anche con riferimento ai pagamenti avvenuti in attuazione dei P.O. 2009; nel merito ha rilevato la piena legittimità degli stessi e, con particolare riguardo al riparto di competenze e di responsabilità, ha osservato che la delibera G.M. n. 203/2009, oggetto di giudizio, non avrebbe concretizzato l'uso illegittimo di somme e, pertanto, non potrebbe reputarsi idonea a integrare il danno erariale contestato; b) il Sindaco Aliberti non sarebbe stato a conoscenza *"del presunto -inesistente - utilizzo illegittimo del fondo in parola"*; c) le competenze del Sindaco e della Giunta si sarebbero esaurite con l'adozione dell'atto deliberativo con il quale si individuavano gli obiettivi da attuare. Si tratterebbe di scelte che spettano agli organi politici e, pertanto, *"insindacabili nel merito"*. Al direttore generale competerebbe la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi nonché della proposta di P.E.G. così come spetterebbe ai dirigenti, ex art. 45, comma 4, d.lgs. 165/2001, la specifica competenza e responsabilità per l'attribuzione di trattamenti accessori, previa valutazione positiva dei risultati conseguiti.



Difetterebbe, di conseguenza, anche l'elemento soggettivo della colpa grave e, comunque, l'asserito danno troverebbe piena compensazione nei vantaggi conseguiti dall'ente e dalla collettività, per effetto dell'attuazione dei progetti stessi, alla stregua di quanto sopra riportato.

Con atto unico notificato il 13 novembre 2018 e depositato l'11 dicembre 2018, hanno interposto appello i soccombenti CIRILLO Stefano, D'ANIELLO Guglielmo, COPPOLA Pasquale, GRANDITO Giacinto i quali hanno dedotto motivi di doglianza collimanti con quelli di cui al precedente gravame. Pregiudizialmente hanno lamentato l'erroneo rigetto dell'eccezione di nullità per indeterminatezza dell'atto di citazione; in via preliminare hanno insistito per l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione anche in relazione ai compensi incentivanti derivati dall'approvazione del P.O. 2009; nel merito hanno evidenziato la piena conformità all'assetto normativo vigente dei progetti e hanno rivendicato la marginalità del ruolo della Giunta che si sarebbe limitata ad approvare il Fondo incentivante, alla stregua di quanto proposto dai dirigenti e ampiamente vagliato dal Segretario/Direttore generale, la quale avrebbe anche curato tutta la fase prodromica del CCDI: invocano, pertanto, l'attribuzione in loro favore della "esimente politica" di cui all'art. 1, comma 1 ter, l. n. 20/1994. Evidenziano l'erronea valutazione di sussistenza della colpa grave nonché l'assenza di nesso causale e di danno, anche perché quest'ultimo ampiamente compensato dai vantaggi conseguiti.



Concludono per la riforma della sentenza, in accoglimento del gravame.

Con separati atti di identico contenuto, notificato il primo l'11 ottobre 2018 e depositato il 10 novembre successivo (giudizio n. 54085), il secondo notificato il 19 novembre 2018 e depositati il 13 dicembre 2018 (giudizio n. 54062), ha interposto appello anche SALVATI Cristoforo il quale ha lamentato:

1) *“erroneo rigetto dell’eccezione di nullità degli atti istruttori”*.

La sentenza di primo grado non avrebbe adeguatamente motivato in relazione all’eccezione di nullità ex art. 17 comma 30 ter d.l. n. 78/2009. Le indagini sarebbero state avviate in assenza di una concreta e specifica *notitia damni*, in quanto l’azione del Procuratore trarrebbe origine dalle indagini della Guardia di Finanza sulle “prestazioni sociali agevolate”, rientranti nell’ambito di applicazione dell’art. 11 della legge n. 431/98, dunque, in un ambito del tutto diverso da quello per cui è causa. I fatti dannosi sarebbero emersi soltanto all’esito degli approfondimenti istruttori disposti dal Procuratore regionale.

2) *“erroneo rigetto dell’eccezione di prescrizione”*.

I primi giudici avrebbero ritenuto non prescritta l’azione relativa ai danni maturati per effetto dei compensi erogati in attuazione dei P.O. 2009, senza tener conto che il *dies a quo*, in realtà, si sarebbe dovuto far risalire più correttamente alla data di adozione della delibera n. 203/2009, rispetto alla quale la notifica dell’invito a dedurre sarebbe



pervenuta oltre il quinquennio.

3) *“insussistenza della responsabilità e carenza di colpa grave”*.

Lamenta, infine, l'appellante l'assenza di tutti gli elementi della responsabilità amministrativa dedotta. Al momento dell'approvazione delle delibere di costituzione del Fondo, esistevano tutte le condizioni di legittimità, in quanto avevano rilasciato parere favorevole: a) il segretario comunale, con la relazione parte integrante della delibera; b) il competente settore economico finanziario, con il prospetto di calcolo del fondo salario accessorio 2009 predisposto e certificato; c) il collegio dei revisori dei conti, con la certificazione del predetto fondo.

L'apporto causale alla determinazione del danno per cui è causa, da parte dei componenti della Giunta, sarebbe, dunque, davvero minimo, ai limiti dell'irrilevanza, tanto più ove si consideri il predominante contributo causale che avrebbe dovuto riconoscersi al Segretario/Direttore generale in relazione alle sue competenze tecniche.

4) *“insussistenza della colpa grave”*.

Le considerazioni di cui sopra sarebbero idonee a far emergere anche l'erroneità della sentenza in punto di elemento soggettivo.

Conclude per l'accoglimento dell'appello e la riforma della sentenza.

Con atto notificato il 7 dicembre 2018 e depositato il 2 gennaio 2019), ha promosso appello MINNECI Vittorio il quale ha dedotto:

1) *“erroneo parziale rigetto dell'eccezione di prescrizione”*

I giudici di prime cure avrebbero erroneamente ritenuto non prescritte



le poste risarcitorie relative ai P.O. 2009, senza considerare che la delibera G.M. n. 203 risalirebbe al 20.10.2009, e che l'atto di citazione sarebbe pervenuto al Minneci soltanto in data 11.01.2016. In ogni caso, la prescrizione sarebbe compiuta anche a voler considerare quale termine iniziale la data di adozione della determina dirigenziale n. 74 del 24 febbraio 2010, mediante la quale i compensi connessi all'espletamento del progetto-obiettivo riconducibile al Settore, facente capo all'esponente, sarebbero stati liquidati.

2) *“erroneo rigetto dell'eccezione di nullità della citazione”*.

Lamenta l'appellante il vizio che inficia il rigetto dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza, in quanto non sarebbe mai stata specificata la posizione di ciascuno rispetto alla causazione del danno, con grave compromissione del diritto di difesa.

3) *“erronea valutazione di sussistenza degli elementi di responsabilità”*

L'appellante ripropone la trama difensiva già contenuta negli altri atti d'appello, evidenziando, in particolare che, dei P.O. riconducibili alla sua proposta – peraltro tutti legittimi e debitamente approvati - nel 2009, uno soltanto sarebbe *“stato effettivamente finanziato con riferimento al Settore Finanza Locale del Comune di Scafati, per importo di euro 59.500,00 oltre accessori, mentre quello finalizzato alla notifica del ruolo TARSU 2007 e altri atti emessi dal Settore Tributi mediante messi comunali notificatori, seppur proposto originariamente dall'esponente, non è stato più oggetto di alcuna richiesta di liquidazione da parte sua”*. I compensi effettivamente erogati sarebbero



stati oggetto di puntuale verifica, con rigorosa valutazione dell'apporto fornito da ciascuno dei dipendenti coinvolti, sicché giammai potrebbero dirsi "distribuiti a pioggia". Il progetto difficilmente avrebbe potuto realizzare le finalità prefissate in assenza del Fondo incentivante, stante la grave carenza di organico nella quale versava il Comune di Scafati, sicché davvero gli obiettivi avrebbero dovuto considerarsi come "sfidanti". La congruità dei progetti rispetto agli scopi prefissati negli atti deliberativi dell'organo politico e alle finalità istituzionali, la previa approvazione degli stessi da parte degli organi tecnici, il conseguimento degli obiettivi debitamente certificati, avrebbero reso la liquidazione dei compensi un atto "dovuto": di qui l'assenza di nesso causale e di elemento psicologico, quest'ultimo anche in considerazione del quadro normativo confuso, chiarito soltanto per effetto dei pareri ARAN, risalenti al 2011.

4) *"erroneo ricorso al criterio equitativo ai fini della quantificazione del danno"*.

Il ricorso alla liquidazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c. avrebbe rappresentato un inammissibile "soccorso" prestato dal Giudice di primo grado al fine di sopperire alle lamentate carenze dell'atto introduttivo, e sarebbe del tutto ingiustificato, posto che la carenza del quadro probatorio sarebbe addebitabile al Procuratore regionale. In ogni caso il danno addebitabile all'odierno appellante non potrebbe essere pari alla somma complessivamente pagata, con l'unica determina di liquidazione n. 74/2010, in attuazione dei P.O.



Sent. n. 79/2020

2009, in quanto dovrebbero escludersi i compensi la cui erogazione sarebbe stata chiesta direttamente dal coordinatore dei messi notificatori, e non dal Minneci.

Conclude per l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza.

In data 17.10.2019, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni scritte, con le quali, contestando sia le censure relative alle questioni pregiudiziali di rito, sia quelle relative al merito, ha chiesto il rigetto di tutti gli appelli, anche in considerazione dei principi espressi dalla consolidata giurisprudenza contabile.

In data 4.11.2019 sono pervenuti gli atti di rinuncia al mandato da parte degli Avv.ti Massimiliano Fortunato Lanfranco e Ippolito Matrone per i gravami promossi per conto delle parti appellanti Di Somma Maddalena e Aiello Laura; in pari data risultano depositate brevi memorie di costituzione delle medesime appellanti con il nuovo difensore (Avv. Caolo Antonio) il quale, nel riportare pedissequamente il contenuto dei rispetti atti di impugnazione, ha concluso per l'accoglimento degli stessi.

All'udienza del 16 dicembre 2019, il Collegio, preso atto della mancata comparizione di taluni dei difensori degli appellanti, ha rinviato la discussione all'udienza del 30 gennaio 2020, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 196 c.g.c.

All'udienza odierna, sentiti i difensori degli appellanti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti nonché il rappresentante della Procura generale che ha chiesto la declaratoria di improcedibilità



dell'appello promosso da Camera Maria Gabriella, in applicazione dell'art. 196 c.g.c. e l'accoglimento parziale dell'appello promosso da Di Saia Immacolata, in relazione all'intervenuta ed eccepita parziale prescrizione, la causa è passata in decisione.

**Rilevato in**

### **DIRITTO**

1.Gli appelli devono essere riuniti ai sensi dell'art. 184 c.g.c., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

2.Alla stregua del sistema delineato dagli artt. 276 e 279 c.p.c., ancora applicabili *ratione temporis*, in virtù del previgente art. 26 reg. proc. (analoga disciplina è oggi contenuta negli artt. 101 e 102 c.g.c.), il collegio decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa (art. 276, comma 2, c.p.c.).

3.Preliminarmente, deve essere dichiarata l'**improcedibilità** dell'appello proposto da Camera Maria Gabriella, per mancata comparizione all'udienza disposta ai sensi dell'art. 196 c.g.c. Le spese di lite sono integralmente compensate.

4.Viene, poi, in rilievo la questione relativa all'**insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali**, che si appalesa infondata. Il limite dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali si pone quale confine invalicabile alla cognizione del giudice contabile solo allorquando siano in gioco plurime condotte alternative, tutte lecite.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. SS.UU. n.



1378/2006, ma più recentemente n. 4283/2013 e 5490/2014) hanno affermato il principio secondo il quale *“l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che regola l’attività e l’organizzazione amministrativa”*, con la conseguenza che il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la mancanza di tale conformità (ex multis, II Sez. 22.09.2017 n. 637; id. 11.10.2018 n. 590; 19.03.2019 n. 85). Nel caso di specie, le scelte operate dagli amministratori e dai funzionari sono affette da evidente illegittimità, sicché non è ravvisabile alcuna violazione della norma di cui all’art. 1, comma 1, l. n 20/1994.

5. Il primo motivo di doglianza esposto nell’appello di Salvati, lamenta l’erroneo rigetto dell’eccezione di **nullità degli atti istruttori** per difetto di notizia di danno specifica e concreta. La questione è stata oggetto di puntuale disamina da parte dei primi giudici, le cui conclusioni non possono che essere pienamente condivise. Se la *ratio* dell’art. 17 comma 30-ter d.l. 79/2009 e s.m.i. è certamente quella di evitare un improprio utilizzo dei poteri istruttori (Corte cost., sent. n. 104 del 1989, n. 209 del 1994, n. 100 del 1995 e n. 337 del 2005), con indagini “a tappeto” su interi settori dell’attività amministrativa, nella fattispecie l’attività istruttoria della Procura regionale risulta correttamente avviata in base a notizie di danno erariale emerse nel corso di indagini svolte dalla Guardia di finanza. Come puntualizzato



dalla Procura generale, si tratta di un'ipotesi di emersione di profili di responsabilità amministrativa espressamente individuata fra quelle che legittimamente possono costituire "notizia specifica e concreta" di danno, da parte delle Sezioni riunite, nella sentenza n. 12/2011/QM che hanno legittimato l'iniziativa del p.m. contabile in presenza di *"fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, e riferiti a soggetti diversi dal destinatario dell'invito...."*, o anche *"... quella di citazioni in giudizio originate da fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza, l'Arma dei carabinieri, uffici ispettivi di varie amministrazioni, etc...."*. Le relazioni degli organi di polizia giudiziaria, infatti, costituiscono "fonte di conoscenza qualificata", anche con riferimento a episodi e soggetti non interessati dall'originaria delega alle indagini: *"sempre che, naturalmente, quell'attività istruttoria fosse stata a sua volta iniziata dalla Procura legittimamente, per verificare cioè l'attendibilità di segnalazioni di danno specifiche e concrete, e dall'esito di tali indagini siano poi emerse ulteriori ipotesi dannose, anch'esse specifiche e concrete"*. In tal senso milita la giurisprudenza uniforme delle Sezioni centrali d'appello (*ex multis*, Sez. II centr. app., 11 novembre 2010, n. 460; Sez. I centr. app., 1° settembre 2010, n. 492 e 5 aprile 2011, n. 152). Nella fattispecie, la *notitia damni*, già specifica e concreta, è emersa, in relazione ai P.O. 2009, come precisato dallo stesso appellante Salvati, nel corso delle indagini della Guardia di Finanza sulle "prestazioni sociali agevolate" rientranti nell'ambito di



applicazione dell'art. 11 della legge 431/98 (con particolare riguardo ai contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazioni dovuti ai proprietari degli immobili di edilizia pubblica residenziale) e, su tale informativa, sono stati disposti gli ulteriori approfondimenti istruttori. Analogamente per i compensi relativi al 2008, la notizia dell'illecita erogazione è stata appresa nel corso delle indagini per l'anno 2009. La censura va, pertanto, respinta.

5. Passando, poi, all'esame della censura relativa **all'inammissibilità/nullità degli atti di citazione**, viene in rilievo il profilo di indeterminatezza, dedotto dagli appellanti Santocchio, Cirillo, D'Aniello, Coppola, Grandito e Minneci, che non è meritevole di accoglimento. L'ordito motivazionale esposto in sentenza non può che essere confermato. Per consolidata giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., SS.UU., n. 8077/2012,) e di quella contabile (tra le tante, Sez. I centr. app. 58/2018; Sez. II centr. app. 498/2017; Sez. III centr. app. 296/2016), l'atto di citazione è affetto da nullità per i vizi della *editio actionis*, soltanto se questi compromettono la garanzia di un compiuto diritto di difesa, in quanto risultano mancanti i contenuti indispensabili per determinare l'oggetto (*petitum* mediato e immediato) e le ragioni di fatto (*causa petendi*) ai fini della corretta delimitazione del *thema decidendum*. Tale conclusione trova conforto nella disciplina vigente al momento del deposito del libello introduttivo (artt. 1, comma 1°, 3 e 45 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038), alla cui stregua la nullità è integrata esclusivamente dall'assoluta incertezza sull'oggetto della



domanda. Orbene, nella fattispecie, né la citazione introduttiva del giudizio n. 67134 né quella relativa al giudizio n. 67364 presentano lacune tali da aver impedito l'ordinario dispiegarsi del contraddittorio e della difesa, tant'è che non solo i convenuti hanno potuto agevolmente enucleare dal contesto accusatorio gli elementi che investivano le singole posizioni, ma hanno potuto esplicitare le deduzioni e le contestazioni di merito, in modo puntuale e circostanziato. L'indeterminatezza non affligge neppure l'invito a dedurre, dal quale asseritamente l'atto di citazione avrebbe tratto il vizio per derivazione, in quanto anche in quel caso risulta idoneamente individuato il nucleo fondante della responsabilità in esame.

6. Occorre, sempre in via pregiudiziale, analizzare la censura mossa dall'appellante Ariano, il quale contesta **l'erronea declaratoria di contumacia**, sulla base del fatto che il regime previgente (art. 79 co. 2 r.d. 12.07.1934 n. 1214), consentiva la costituzione personale del convenuto e che in tal senso era stato formulato lo stesso invito a costituirsi contenuto nell'atto di citazione. La censura è priva di fondamento in quanto il deposito in Segreteria delle memorie di costituzione e difesa da parte dell'Ariano personalmente è avvenuto rispettivamente in data 31.10.2016 per il giudizio n. 67134, e in data 9.03.2017 per il giudizio n. 67364. Ne consegue l'applicabilità, in virtù del regime transitorio dettato dall'art. 2 n.t.a., degli artt. 28 e 90 c.g.c., con la conseguenza che la costituzione del convenuto doveva avvenire



soltanto a mezzo di “procuratore”, non ricorrendo alcuna delle situazioni per le quali è prevista la deroga. La mancata osservanza delle formalità, prescritte per la costituzione in giudizio, rende inevitabile la pronuncia di contumacia della parte inottemperante (Cass. civ., sez. III, 20/04/2015, n. 7996).

7. Gradatamente, tutti gli odierni appellanti hanno prospettato l'erroneo rigetto dell'eccezione di **prescrizione**, sia pure sotto aspetti diversi. Poiché il danno dedotto in citazione corrisponde all'ammontare degli emolumenti corrisposti illegittimamente ai dipendenti con accesso al Fondo salari accessori 2008 e 2009, correttamente i primi giudici hanno ritenuto che il *dies a quo* del termine prescrizione coincidesse nel momento delle singole date dei mandati di pagamento. Ai fini della corretta interpretazione dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, infatti, l'organo di nomofilachia ha ritenuto che, tanto nelle ipotesi di danno diretto (SS. RR. n. 5/2007/QM, del 19 luglio 2007), tanto in quelle di danno indiretto (SS. RR. n. 14/2011/QM), la condotta *contra ius* non sia sufficiente a integrare il “fatto dannoso” di cui alla citata disposizione, occorrendo che si sia prodotto anche l'evento dannoso, ossia la perdita patrimoniale, avente i caratteri della concretezza e dell'attualità: quelli erariali sono, infatti, “illeciti di evento”.

Ciò posto, nella fattispecie, i mandati di pagamento relativi all'annualità 2008 che sono in contestazione (quantificati in complessivi € 488.426,01 e integranti il presunto “fatto dannoso”)



Sent. n. 79/2020

sono stati emessi tra il marzo e il giugno del 2009 (l'ultimo mandato è del 24.06.2009), mentre il primo atto interruttivo della prescrizione – costituito dall'invito a dedurre – è stato notificato ai convenuti il 22.07.2015, vale a dire oltre il termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994. Correttamente la Sezione territoriale ha ritenuto prescritta l'azione risarcitoria avente a oggetto tale voce di danno in favore dei convenuti costituiti (odierni appellanti), che si siano avvalsi della relativa eccezione (tra i quali Aliberti Angelo Pasqualino, Grandito Giacinto, Santocchio Mario, D'Aniello Guglielmo, Cirillo Stefano, Aiello Laura, Gallo Emilio, Arpaia Carmine, Sorrentino Anna, Minneci Vittorio e Fienga Nicola).

Non hanno pregio, infatti, le obiezioni mosse dall'appellante Di Somma la quale, rimasta contumace in primo grado, invoca l'applicazione in suo favore dell'eccezione di prescrizione, tempestivamente promossa dagli altri convenuti a titolo di dolo. Gli arresti più recenti della Corte di cassazione (Cass. civ., sez. III, 31.03.2010, n. 7800; id. 22.06.2015 n.12876) hanno precisato che il coobbligato in solido può avvalersi dell'eccezione tutte le volte in cui la mancata estinzione del rapporto obbligatorio nei confronti di altri possa generare effetti pregiudizievoli per il soggetto eccipiente, soltanto sul presupposto che tutti si siano costituiti in giudizio e alcuno di essi abbia espressamente rinunciato alla prescrizione o abbia omissis di eccepirla. Tali condizioni difettano nel caso in esame. Non solo la Di Somma non si è, per sua scelta, costituita nel corso di primo grado, ma il vincolo di solidarietà, pur



prospettato dal Procuratore regionale, non è mai stato oggetto di positivo accertamento da parte dei primi giudici, sicché non potrebbe comunque parlarsi di “condanna in solido” con applicazione del regime di cui all’art. 1310 c.c. Ne consegue l’inammissibilità del motivo *in parte qua*, in quanto la parte rimasta contumace in primo grado può proporre in appello le eccezioni non rilevabili d’ufficio non dedotte in primo grado, potendo solo contestare i fatti posti a fondamento della domanda (Cass. 15 giugno 2007, n. 14020). L’art. 345 c.p.c. come anche l’art. 193 c.g.c. pongono il divieto di nuove eccezioni che non siano rilevabili d’ufficio e nel divieto previsto dal citato articolo va ricompresa senz’altro l’eccezione di intervenuta prescrizione, trattandosi di eccezione in senso proprio (in termini, già Sez. I centr. app. 11 luglio 2017, n. 253; Sez. II centr. app. 3 febbraio 2017, n.66). Rispetto ai compensi erogati per i P.O. 2008, merita accoglimento la censura mossa dall’appellante Di Saia Immacolata, per la quale la sentenza ha escluso l’applicazione dell’effetto estintivo della prescrizione, ritenendo che la stessa non avesse spiegato la relativa eccezione. In realtà, a ben vedere nella memoria di costituzione nel giudizio n. 67364 (avente a oggetto tale partita risarcitoria), la convenuta aveva esplicitato quanto segue “*Nella vicenda in esame, come risulta dalla stessa ricostruzione della Procura e dalla documentazione in atti, i pagamenti sono intervenuti nel periodo aprile 2009 - luglio 2009. L’atto di invito a dedurre è stato notificato in data 13 luglio 2015 e, dunque, ben oltre il termine quinquennale di*



*prescrizione*”. L’eccezione può ritenersi validamente proposta, in considerazione del tenore letterale delle espressioni adoperate, sicché deve essere dichiarata la prescrizione del danno erariale in esame anche in favore dell’appellante Di Saia.

Diversamente, per i progetti-obiettivo del 2009 (giudizio n. 67134), i mandati di pagamento oggetto di contestazione sono stati emessi a partire dal 25.02.2010, mentre l’invito a dedurre avente efficacia interruttiva è stato notificato ai presunti responsabili tra il 6 ed il 7.02.2015, nel rispetto, quindi, del termine quinquennale di prescrizione. In questo caso, correttamente i primi giudici hanno ritenuto di dover superare tutte le contestazioni mosse al principio recepito nella gravata pronuncia, e oggetto di tutti gli appelli in esame. Non può, infatti, ritenersi fondata la censura relativa all’erronea valutazione dell’eccezione di inidoneità dell’invito a dedurre a interrompere la prescrizione, anche in quanto generico, ovvero della legittimazione del p.m. contabile a costituire in mora il debitore ex artt.

1219 e 2943 c.c., ovvero ancora della necessità di individuare il *dies a quo* del termine prescrizionale nella data di adozione della delibera a monte ovvero di quella delle determine di liquidazione. Tutte le contestazioni urtano contro le puntuali coordinate ermeneutiche indicate dalla giurisprudenza granitica di questa Corte, in forza delle quali il p.m. ben può costituire in mora il presunto responsabile non solo mediante l’invito a dedurre, ma anche con appositi atti di diffida stragiudiziale (l’idoneità ad interrompere il termine di prescrizione del



diritto risarcitorio, qualora dotato di tutti gli elementi idonei al fine costituisce *jus receptum*: SS.RR., 20 dicembre 2000, n. 14/2000/QM; C. Conti, SS.RR., 20 marzo 2003, n. 6/2003/ QM; C. Conti, SS.RR., 14 gennaio 2004, n. 1/2004/QM; C. Conti, SS.RR., 18 luglio 2007, n. 4/2007/QM). L'invito a dedurre, a sua volta, deve assolvere ad una duplice, essenziale funzione: da un lato, quella di tutela delle ragioni dell'invitato, messo così in condizione di svolgere argomentazioni che potrebbero rivelarsi idonee a superare il prospettato addebito, e, dall'altro, quella di garanzia della massima completezza possibile dell'istruttoria, sì da evitare, con indubbio vantaggio in termini di economia processuale, l'attivazione di procedimenti connotati dall'assenza di un elevato grado di fondatezza della pretesa erariale (SS.RR: n.7/QM/98; n.14/QM/98; n. 1/QM/2005). In tal senso l'atto pre-processuale deve ritenersi sufficiente integrato, come nella fattispecie, dalla completa descrizione dei fatti posti a base della pretesa risarcitoria e dall'indicazione del danno, fin a quel momento quantificato. In quest'ottica la censura non ha fondamento, così come privo di pregio si appalesa il tentativo di anticipare il termine di decorrenza della prescrizione alla data in cui sono state adottate le deliberazioni di costituzione del Fondo, ovvero a quelle in cui sono state liquidate le competenze, dovendosi aver riguardo esclusivamente alla data in cui sono stati emessi gli ordinativi di pagamento. In tal senso la Sezione regionale ha fatto buon governo dei principi enunciati.



8. Venendo, quindi, al **merito**, si rende opportuno il vaglio congiunto delle singole doglianze veicolate dai gravami in esame, in considerazione della sostanziale sovrapponibilità dei profili di censura dedotti e che investono l'erronea valutazione complessiva dei singoli elementi della responsabilità amministrativa dedotta.

8.1. Si impone, in primo luogo, lo scrutinio dei vizi che afferiscono all'affermata antigiuridicità della condotta, per il quale occorre preliminarmente definire il quadro normativo di riferimento.

Il ricorso al Fondo trattamento economico accessorio per il personale del comparto enti locali è stato disciplinato, a livello di fonti primarie, dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui *“Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”*. Il successivo art. 45, nel demandare alla contrattazione collettiva la definizione dei trattamenti economici accessori dei pubblici dipendenti, ha precisato due punti rilevanti in questa sede: 1) la definizione deve avvenire secondo criteri obiettivi di misurazione; 2) il trattamento in esame deve essere collegato o alla produttività individuale, o alla produttività collettiva, tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente, ovvero all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute; *“competete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva”* (comma 3). La disposizione è stata modificata con il d.lgs.



27 ottobre 2009, n. 150, legando l'attribuzione di tale voce accessoria del trattamento economico al concetto di "performance".

In sede di contrattazione collettiva, *ratione temporis*, si deve far riferimento al CCNL 1998-2001 Comparto Regioni-Enti Locali per vedere ulteriormente vincolato l'uso del fondo in esame. L'art. 15, comma 5, prevede la possibilità, per gli Enti locali, di integrare le disponibilità del fondo soltanto in caso di "*attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili*" (parte variabile) o "*che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche*" (parte stabile).

Le modalità di ripartizione del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto per la parte variabile sono, poi, disciplinate dall'art. 17, il cui comma 2, ha previsto che le relative somme possano essere utilizzate per una serie di finalità, tra le quali quella di "*erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi*" (lett. a), e che le risorse devono essere "*finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali, e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati*".



L'aumento della produttività e il miglioramento dei servizi, da attuare mediante i progetti-obiettivo, devono essere adeguatamente remunerati attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31.3.1999.

L'art. 18 precisa che l'attribuzione dei compensi è strettamente correlata ad effettivi incrementi di produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi, ed è quindi attuata, in unica soluzione ovvero secondo modalità definite a livello di ente, dopo la necessaria verifica e certificazione a consuntivo dei risultati totali o parziali conseguiti, in coerenza con gli obiettivi annualmente predeterminati.

Le risorse inserite nella "parte variabile" del Fondo ex art. 15, comma 5, vale a dire quelle ricollegate all'attivazione di nuovi servizi o all'incremento di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del CCNL 22.01.2004, infatti, presentano caratteristiche di eventualità e variabilità e dunque, di anno in anno, deve essere valutata la sussistenza delle condizioni per il loro inserimento.

In considerazione della chiarezza e della completezza del quadro normativo non occorre affatto attendere i pareri dell'ARAN (intervvenuti nel 2011, come pure sostengono gli appellanti) per definire con nettezza le condizioni che legittimano l'utilizzo del Fondo, e cioè:

a) più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi, in quanto al pari di ogni investimento, l'utilità dello stesso deve consistere in un



innalzamento – oggettivo e documentato – della qualità o quantità dei servizi prestati dall'ente, che deve tradursi in un beneficio per l'utenza esterna o interna.; b) non generici miglioramenti dei servizi, ma concreti risultati, in quanto l'innalzamento quali-quantitativo dei servizi deve essere tangibile e concreto; c) risultati verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza, per cui lo standard deve essere definito a monte, avendo a riferimento i risultati di partenza, desumibili dal consuntivo dell'anno precedente, quelli risultati ottenuti da altri enti (benchmarking), i bisogni e le domande a cui occorre dare risposta, i margini di miglioramento possibili, tenendo conto delle condizioni strutturali («*organizzative, tecniche e finanziarie*») in cui l'ente opera, mentre occorre misurare a valle, attraverso gli indicatori, il miglioramento realizzato; d) risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno in quanto devono essere risultati «sfidanti», importanti, ad alta visibilità esterna o interna, il cui conseguimento non deve essere scontato, ma deve presentare apprezzabili margini di incertezza; e) risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione tecnico-finanziaria da allegare al contratto decentrato e basati su un percorso logico e sufficientemente argomentato; f) risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo avere accertato i risultati (parere ARAN 499-15L1). L'ARAN ha solo messo in luce con nitidezza il contenuto delle norme,



già agevolmente evincibile.

Gli appellanti congiuntamente deducono che tutti i requisiti sopra descritti sarebbero stati puntualmente rispettati, tenuto conto della scarsità delle risorse umane disponibili, dell'ambiziosa aspirazione di taluni progetti, dell'innalzamento quali-quantitativo conseguito, della certificazione dei risultati. In realtà, l'esame dei singoli progetti e delle modalità di approvazione e/o attuazione tradisce la sostanziale elusione della *ratio legis*.

Per l'anno 2008, la Giunta comunale ha provveduto a costituire il Fondo salario accessorio con delibera n. 257 del 21.11.2008, cioè quasi a fine anno, di fatto ratificando le attività connesse ai progetti che si andavano ad approvare, sulla base peraltro di un PEG approvato soltanto a metà anno con delibera n. 159 dell'1.08.2008, e in totale assenza degli obiettivi e/o dei programmi di produttività dei singoli settori. Peraltro, come denunciato dal Procuratore regionale, per l'anno in esame, la delibera di costituzione del Fondo è stata approvata in assenza della relazione illustrativa economico-finanziaria, funzionale a consentire al Collegio dei revisori il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio; è mancato il controllo del Collegio dei revisori che non ha espresso il prescritto e dovuto parere in merito alla compatibilità dei costi e alla verifica della conformità delle clausole previste nel contratto decentrato con la disciplina stabilita dai contratti collettivi nazionali; è mancata l'allegazione della relazione



“Parte variabile Fondo 2008”, ovvero del documento contenente la volontà deliberativa della Giunta, dal quale sarebbe stato possibile rilevare gli indirizzi e le priorità individuate dall’amministrazione comunale. Tali violazioni procedurali non si risolvono in mere illegittimità, ma si traducono in vizi sostanziali, idonei a compromettere la serietà e l’attendibilità della fase programmatica posta a monte degli stanziamenti. Di fatto l’amministrazione comunale non ha proceduto all’accertamento degli *standards* di partenza, in funzione dei quali soltanto sarebbe stato possibile stabilire se e fino a che punto i risultati prefissati avrebbero potuto essere “sfidanti”.

Per l’anno 2009, poi, la Giunta comunale ha costituito il fondo salario accessorio con delibera n. 203 del 20.10.2009, ancora una volta oltre la metà anno e dopo l’approvazione del P.E.G. che è avvenuta anch’essa tardivamente, con la delibera di giunta comunale n. 144 del 30.06.2009, nella quale risultano assegnati obiettivi a ogni settore perfettamente sovrapponibili a quelli già individuati, in maniera generica, nell’atto di approvazione della struttura organizzativa con il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi dell’Ente (di cui alla delibera di Giunta n. 158 del 01.08.2008, in atti). Poiché al piano esecutivo di gestione è affidata, stando al tenore letterale dell’art. 169 t.u.e.l. all’epoca vigente, la determinazione degli “obiettivi di gestione” ai responsabili dei servizi, a valle di un confronto tra la volontà politica e la visione gestionale dei dirigenti, la chiarezza e la specificità di tale atto programmatico devono configurare caratteristiche essenziali e



imprescindibili, in quanto una corretta definizione degli obiettivi consente anche di individuare gli indicatori che possono consentire di esprimere un «giudizio» sull'operato dei preposti responsabili e sulla performance gestionale. Una formulazione generica degli obiettivi nel PEG, di contro, non solo compromette la funzione stessa del documento, finendo col sovrapporre l'obiettivo all'attività, ma impedisce il "salto di qualità" che dovrebbe caratterizzare il ricorso ai compensi incentivanti, rendendo nebuloso il substrato organizzativo, economico e finanziario sul quale dovrebbero innestarsi i progetto-obiettivo, con l'auspicato innalzamento quali-quantitativo dei servizi offerti.

La stessa relazione intestata "Parte variabile Fondo 2009", allegata alla delibera di G.C. n. 203/2009, si limita a riportare, tra le varie attività ordinariamente svolte dai settori - corrispondenti a quelle indicate nel regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi - anche quelle già realizzate prima ancora dell'adozione dell'atto costitutivo del fondo.

Talune attività oggetto di incentivazione risultano essere state espletate anche l'anno precedente (2008), sicché ne risulta compromessa non solo la "straordinarietà" dell'intervento programmato, ma anche la capacità dell'ente locale di riprogrammare per il nuovo anno le attività necessarie, compatibilmente con le risorse disponibili e sulla scorta di effettive verifiche a consuntivo degli obiettivi eventualmente raggiunti.

A fronte di tale *deficit* progettuale, non meraviglia che gran parte dei



progetti-obiettivo, nella migliore delle ipotesi, sono stati utilizzati per risolvere l'arretrato di taluni dei settori coinvolti (si pensi a quelli attivati presso il settore economico-finanziario o quello della fiscalità locale, dove, per stessa ammissione dei rispetti responsabili, si è utilizzato il Fondo per smaltire pratiche che giacevano da anni inevase); in altri casi, alcuni di essi sono serviti all'espletamento di funzioni ordinarie, addirittura di mero staff al Direttore/Segretario generale; in altri casi ancora, pur corrispondendo a nuovi servizi (si pensi a quelli che hanno riguardato la polizia municipale) si sono risolti in "straordinario", pagato con il Fondo incentivante.

In tutti i progetti-obiettivo (sia pure complessivamente considerati), infatti, il personale è stato utilizzato prevalentemente in orario extra-lavorativo, con patente violazione del sistema normativo di riferimento.

La circostanza risulta provata alla stregua delle dichiarazioni rese da taluni degli appellanti dinanzi agli organi di p.g. (cfr. dichiarazione della dott.ssa Di Saia e dei numerosi dipendenti beneficiari degli emolumenti, di cui alla relazione Guardia di Finanza Compagnia Scafati n. 0096469/13 del 20.02.2013, ovvero quella della dott.ssa Aiello di cui alla Relazione Guardia di Finanza n. 0613944/12 del 13.11.2012), ovvero di quelle contenute negli stessi scritti difensivi di primo grado e reiterate negli atti di gravame (così per il Corpo di Polizia Locale, l'appellante Arpaia precisa che *"lo svolgimento delle prestazioni lavorative è avvenuto in orario notturno, festivo e notturno-festivo per tutti i progetti attivati, ovvero per il progetto notte bianca, per il progetto*



*sicurezza, per il progetto clandestini e per il progetto legato alla lotta alla criminalità”).*

La stessa Segretario/Direttore generale, nella nota prot. n. 132 dell'1.03.2009, diretta a tutti i capi settori e per conoscenza al Sindaco e alla Giunta Municipale, chiedeva di *“acquisire per ciascun settore i progetti obiettivo, da svolgersi al di fuori dell'orario di lavoro, per i quali saranno utilizzate risorse variabili del Fondo Salario Accessorio”*.

Orbene le prestazioni lavorative effettuate fuori dall'orario di lavoro devono essere considerate come lavoro straordinario, alla luce della netta bipartizione contenuta nel d.lgs. n. 66/2003. In particolare, l'art. 5 stabilisce che il ricorso a tali prestazioni di lavoro *“deve essere contenuto”*, e le modalità devono essere disciplinate dai contratti collettivi di lavoro. L'art. 14 del menzionato ccnl 1998-2001 s.m.i., vigente all'epoca dei fatti, prevedeva che *“A decorrere dal 31.12.1999, le risorse destinate nel medesimo anno al pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario sono ridotte nella misura del 3 % ed il limite massimo annuo individuale per le medesime prestazioni è rideterminato in 180 ore”*. Ne consegue che le prestazioni lavorative, remunerate attingendo al Fondo salario accessorio – parte variabile, avrebbero dovuto essere erogate durante l'orario di lavoro, come limpidamente stabilito dall'art. 5 del c.c.d.i. del Comune di Scafati, approvato con delibera di giunta n. 12 del 18.01.2006, secondo cui *“Il fondo è utilizzato per promuovere, nell'ambito delle ore contrattuali, il miglioramento organizzativo dell'attività gestionale e progettuale*



*dell'ente finalizzato al conseguimento di un più alto livello di efficienza ed efficacia dei servizi". La circostanza che i P.O. 2008 e 2009 abbiano avuto esecuzione fuori dall'orario di lavoro corrobora la tesi accusatoria per cui si sia, in realtà, voluto eludere gli stringenti limiti che derivavano dall'applicazione dell'art. 14, sopra citato, in materia di lavoro straordinario, come confermato dall'appellante Aiello la quale ha dichiarato dinanzi agli organi di polizia giudiziaria "Si discuteva degli obbiettivi che l'amministrazione comunale intendeva raggiungere ed il direttore generale esponeva la necessità di operare in tale senso, con l'esecuzione dei progetti obiettivo, poiché non c'era compenso straordinario. Il Direttore Generale diceva che non si poteva ricorrere allo straordinario, in quanto era limitato e determinato per legge a poche ore, e ad eventi imprevedibili quindi, si doveva ricorrere ai progetti obiettivo al fine di raggiungere gli indirizzi fissati dall'amministrazione comunale".*

L'innalzamento del livello quali-quantitativo dei servizi offerti non può misurarsi in ogni caso con il semplice aumento del monte-ore lavorativo, soprattutto quando questo è finalizzato a recuperare efficienza nella "macchina" organizzativa, evidentemente inadeguata; ricorre, nella fattispecie, un uso improprio dei progetti in questione, una sorta di "abuso" del Fondo salario accessorio, sicuramente disfunzionale rispetto al paradigma normativo. Le somme erogate costituiscono esborsi che, seppure compensativi delle prestazioni aggiuntive dei dipendenti, sono del tutto snaturate rispetto agli



obiettivi di valorizzazione del criterio “meritocratico”.

Le condotte dedotte in giudizio, in definitiva, sono state solo formalmente rispettose delle prescrizioni normative, sopra analizzate, ma nella sostanza hanno tradito lo spirito della legge ed eluso i divieti.

In tal senso l’illecito può considerarsi pienamente consumato, come rilevato dai primi giudici.

8.2. Venendo alle censure relative alla sussistenza e alla consistenza della perdita patrimoniale subita, non v’è dubbio che, a fronte dell’utilizzo illegittimo di risorse pubbliche, l’intero esborso sostenuto costituisca danno erariale.

In particolare, per l’anno 2008, l’importo complessivo (pari a € 488.426,01) corrisponde all’intero ammontare degli emolumenti corrisposti ai dipendenti, in palese contrasto con la normativa di settore, in corrispondenza dell’attuazione dei P.O. approvati ed eseguiti, come segue:

- con determina dirigenziale n. 73 del 23.02.2009, era disposta la liquidazione dei compensi in merito al progetto “sicurezza sul lavoro”, gestito dal Settore Polizia Municipale, per complessivi € 238.110,94;
- con determina dirigenziale n. 119 del 31.03.2009 erano liquidati i compensi relativi al progetto “Personale vario” (comprendente: attività contabili; pubblica istruzione; emergenza caldo; COSAP 2008; ciclo integrato rifiuti; *farmer market*; appalti e contratti, rilevazioni ISTAT; affrancatrice; manifestazioni; traslochi;



ricognizioni archivio), per complessivi € 141.133,40;

- con determina dirigenziale n. 136 del 21.04.2009, erano liquidate le competenze relative al progetto “fiscalità locale” per complessivi € 89.989,51;
- con determina dirigenziale n. 227 del 19.06.2009 erano liquidate le spettanze per i lavoratori impegnati nel progetto “condono”, per complessivi € 19.192,16.

Per l'anno 2009, l'importo complessivo (pari a € 612.209,36) risulta così composto:

- con determina n. 66 del 23.02.2010 sono stati liquidati i compensi incentivanti relativi ai progetti del Settore “Affari generali e Demografici” per complessivi € 183.845,14;
- con determina n. 67 del 23.02.2010 si è provveduto alla liquidazione dei compensi per i progetti proposti dal Settore “Polizia Municipale”, per complessivi € 154.903,17;
- con determina n. 68 del 23.02.2010 sono state liquidate le competenze per i progetti finalizzati ai “Servizi alla Persona”, per complessivi € 40.127,15;
- con determina dirigenziale n. 69 del 23.02.2010 è stato liquidato il compenso relativo al progetto “Urbanistica ed Edilizia Privata” per € 25.316,26;
- con determina dirigenziale n. 70 del 23.02.2010, sono stati liquidati i compensi relativi al progetto “Servizi per il Territorio”, per un ammontare di € 45.043,85;



- con determina n. 71 del 23.02.2010, sono state liquidate le competenze relative ai progetti finalizzati appalti, contratti, contenzioso, commercio e SUAP;
- con determina dirigenziale n. 72 del 23.02.2010, è avvenuta la liquidazione dei progetti finalizzati al settore P.I.U. Europa, per complessivi € 5.953,50;
- con determina n. 74 del 24.02.2010, è stata disposta la liquidazione dei progetti finalizzati settore Servizi economico finanziari e fiscalità locale, per € 121.118,69.

Il danno erariale derivante dalla somma degli indicati importi è stato, poi, oggetto di un notevole ridimensionamento da parte dei primi giudici, in applicazione del principio della *"compensatio lucri cum damno"*, allorquando sono state scrutinate le posizioni dei singoli convenuti.

Si rende necessario rimarcare che l'applicazione dell'art. 1226 c.c. si è resa funzionale non alla quantificazione del danno, come erroneamente dedotto dagli odierni appellanti, bensì, piuttosto, alla liquidazione dei vantaggi effettivamente conseguiti dall'ente e/o dalla comunità amministrata. Il danno, infatti, come sopra precisato, risulta pari all'intero ammontare dei compensi; soltanto per effetto dell'accertata attuazione dei progetti, si è tenuto conto dell'*utilitas* conseguita dall'ente, di difficile o impossibile esatta determinazione.

In particolare, nella sentenza si legge che *"In sostanza, pur non risultando pienamente presenti i presupposti per una regolare*



*incentivazione economica e pur non sussistendo gli elementi necessari per la corresponsione del lavoro straordinario, dalla copiosa documentazione agli atti, si evince che, specie per alcuni progetti, l'ente può aver ricavato qualche limitato beneficio dalla predetta attività, anche se in misura non corrispondente, perché largamente inferiore, all'incentivo corrisposto” così come “Altro aspetto rilevante in sede di determinazione del danno attribuibile ai convenuti è costituito dalla necessità di scomputare alcune somme imputate ai convenuti dalla Procura (es. ritenute Irpef) che non possono essere qualificate come danno erariale in un contesto di finanza pubblica allargata”.*

È, dunque, scontato che, non essendo possibile misurare con esattezza il “valore aggiunto” conseguito dal Comune di Scafati per effetto delle prestazioni lavorative extra-orario, e tenuto conto della decurtazione corrispondente agli oneri fiscali versati, i giudici di prime cure abbiano dovuto far ricorso alla liquidazione equitativa di cui al citato art. 1226 c.c.

8.3. Venendo poi al concorso causale e all'elemento psicologico, è di palmare evidenza che, in assenza delle condotte degli odierni appellanti, alcun esborso in favore dei dipendenti si sarebbe verificato; ne rimane provato appieno, pertanto, il nesso causale ex artt. 40 e 41 c.p. Non v'è stato alcun difetto di prova né alcuna inversione del relativo onere, posto che l'illegittimità sia delle delibera di costituzione del Fondo sia dei singoli atti di competenza dei responsabili di settore ha determinato un esborso di denaro che altrimenti non si sarebbe



verificato o si sarebbe verificato in limiti notevolmente inferiori (si pensi all'ipotesi in cui si fosse fatto ricorso al Fondo per lavoro straordinario).

In dettaglio, non può escludersi che la condotta dei componenti della Giunta abbia assunto un ruolo determinante sotto il profilo etiologico (per tutte, C. conti, SS.RR. 10/6/1997), né valenza scriminante può attribuirsi all'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 156/2001 (*"I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori"*), in quanto tale ultima disposizione rinvia esclusivamente alla fase dell'attribuzione dei compensi che non sarebbe potuta avvenire in assenza della decisione politica. Non può essere, infatti, validamente invocata l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter, della l. n. 20/1994 in favore del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale. La ratio della disposizione risiede nella tutela della buona fede degli organi di governo in sede di adozione di atti deliberativi che necessitano di un'istruttoria tecnico-amministrativa particolarmente complessa, e rappresenta la proiezione del principio (introdotto nell'ordinamento dal d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 - odierno art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) di netta separazione e divieto di interferenza tra funzioni di indirizzo politico spettanti agli amministratori pubblici e attività gestorie di competenza dirigenziale. La scriminante politica non può, tuttavia, essere applicata ai casi in cui *"l'organo politico adotti atti di competenza propria, quali quelli attinenti alla programmazione del personale e all'individuazione delle risorse umane, materiali ed*



*economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici*” (Sez. III, 5 luglio 2013 n. 476). D'altra parte, la delibera giuntale si iscrive a pieno titolo tra gli atti di competenza dell'organo politico, che si esprime, parimenti, nella redazione del P.E.G. (art. 169 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), nell'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi (art. 48, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e nella programmazione triennale del fabbisogno del personale (art. 91 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Al contempo devono ritenersi dotate di piena efficienza causale anche le condotte imputabili ai soggetti chiamati a esprimere il parere di regolarità tecnica e contabile, nonché ai dirigenti proponenti e a quelli che hanno disposto le liquidazioni.

Sotto il profilo della colpa grave, preliminarmente va chiarito che, alla luce di una giurisprudenza contabile da tempo consolidata, non sussiste alcuna violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, ex art. 112 c.p.c., allorquando il collegio giudicante attribuisca a titolo di colpa grave le conseguenze dannose derivanti dai fatti contestati dalla Procura regionale ai presunti responsabili, in luogo della richiesta imputazione a titolo di dolo, non solo in quanto tale *jus variandi* è palesemente a beneficio del soggetto ritenuto autore del fatto dannoso, ma anche perché, proprio in ragione del minor peso rivestito dalla colpa rispetto dal dolo sotto il profilo psicologico, non può ritenersi precluso all'organo giudicante operare tale modificazione, da qualificarsi in termini di mera *emendatio*. La colpa



Sent. n. 79/2020

è, poi, da considerarsi grave: il tenore letterale del contesto normativo di riferimento non consentiva alcuna incertezza o dubbio interpretativo, evidenziando espressamente che doveva escludersi la “*possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza*” (in termini, Sez. II centr. app. n. 44/2003). Del tutto irrilevante è osservare che i P.O. abbiano coinvolto soltanto taluni dei dipendenti dei singoli settori interessati, e, dunque, che gli emolumenti non sarebbero stati erogati “a pioggia”, ossia in modo indiscriminato. Rimane, infatti, accertato che i progetti in esame non hanno contribuito a elevare le *performances* individuali o collettive, riducendosi in attività di lavoro straordinario, espletato fuori dal normale orario di lavoro.

Di grave colpevolezza deve parlarsi sia con riferimento ai componenti della Giunta municipale che autorizzarono la costituzione del Fondo sia degli organi tecnici che, a vario titolo, hanno partecipato alla causazione dell'evento dannoso. Non può fungere da attenuante né la centralità del ruolo svolto dalla Di Saia, quale Segretaria comunale, sia in fase di contrattazione decentrata sia in fase di approvazione dei singoli P.O., né il reciproco scarico di maggiore colpevolezza tra organo politico e organi tecnici, in quanto ciascuno ha violato, nell'ambito delle rispettive competenze, precipui doveri d'ufficio, nella perfetta prevedibilità delle conseguenze dannose che ne sarebbero derivate e, anzi, talora, nella piena consapevolezza del superamento dei limiti posti dalla legge. I procedimenti amministrativi che hanno condotto



alla costituzione del Fondo, sia nel 2008 sia nel 2009, e alla gestione delle risorse di parte variabile, sono costellati di gravissime lacune, come sopra evidenziato, con ciò evidenziando quella macroscopica superficialità e *nimia negligentia*, ben posta in rilievo nella gravata sentenza, che merita anche in parte qua, piena conferma.

8.4. In relazione al riparto di quote, appare opportuno mantenere la distinzione tra i P.O. 2008 e quelli relativi all'anno 2009.

8.4.1. Per il 2008, tenuto conto della prescrizione accertata nei confronti degli odierni appellanti, fatta eccezione per Salvati Cristoforo, Di Somma Maddalena, Ariano Antonio (Martone Antonio, pur soccombente in primo grado non ha interposto appello), occorre valutare l'efficienza deterministica delle rispettive condotte rispetto alla causazione del danno (*rectius* di quella parte del danno ad essi riferibile), alla luce dei profili di censura dedotti in questa sede.

8.4.1.1. In particolare, per l'appellante Di Somma (rimasta contumace in primo grado), la Procura regionale ne aveva chiesto la condanna in solido fino a concorrenza di € 6.000,00 pari all'importo versato per l'unico progetto-obiettivo del quale la funzionaria, all'epoca dei fatti Responsabile del Settore "Servizi alla Persona", si era resa promotrice e del quale aveva certificato la relativa attuazione. I primi giudici, valutato in via equitativa l'utile svolgimento del progetto "Pubblica Istruzione", ha ridotto l'importo per cui v'è condanna a € 1.800,00, senza vincolo di solidarietà, in quanto da imputarsi alla Di Somma a titolo di colpa grave. Respinta la censura relativa alla prescrizione, il



capo di sentenza merita piena conferma, essendo del tutto inconferenti i rilievi dedotti dall'appellante. Sotto il profilo della legittimità della costituzione del Fondo e dei progetti-obiettivo finanziati, si rinvia a quanto sopra argomentato, tenuto conto anche del fatto che nello specifico, il P.O. 2008 proposto dalla Responsabile del Settore si connota, in modo peculiare, per la totale assenza di un significativo innalzamento dello standard quali-quantitativo dei servizi offerti e per la natura del tutto ordinaria delle attività svolte. L'elemento psicologico della colpa grave non può ritenersi eliso dalla concorrente responsabilità delle figure apicali dell'amministrazione comunale (Segretario generale), alle quali il progetto è stato sottoposto per l'approvazione, né di quella facente capo all'organo politico, in quanto è da ritenersi di competenza del Dirigente la corretta gestione delle risorse assegnate e la corrispondenza delle attività remunerate con le finalità delineate dal legislatore.

8.4.1.2. Analogamente, non v'è motivo per riformare il capo di sentenza relativo all'appellante Ariano, Responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia privata, nei cui confronti il Procuratore regionale aveva chiesto la condanna fino a concorrenza dell'importo di € 3.100,00, per aver richiesto *“il finanziamento dei progetti e certificato l'attività svolta dai dipendenti del proprio settore (Progetto ricognizione archivio, come da determina dirigenziale n. 119/2009)”*. Il collegio di prime lo ha condannato al minor importo di € 900,00, riconoscendogli un ruolo marginale, limitato *“alla controfirma della relazione del*



24/3/2009, con la quale si confermava l'avvenuta attivazione ed esecuzione dei progetti nell'anno 2008". Stando alla prospettazione difensiva dell'appellante, tra i progetti di cui alla menzionata relazione non sarebbe rientrato, tuttavia, il P.O. "Archivio" contestato dall'inquirente, sicché i giudici territoriali avrebbero posto a base della condanna un fatto completamente diverso da quello dedotto. La fallacia del ragionamento difensivo è di agevole percezione sol che si pensi che in citazione era stata contestata la richiesta di finanziamento di tutti i progetti riconducibili al settore di competenza dell'Ariano, e che egli stesso aveva ammesso di aver firmato la relazione del marzo 2009, certificando l'avvenuta realizzazione del P.O. "Condono". La circostanza che in sentenza sia stata attribuita la responsabilità per tale specifica condotta, laddove nell'atto di citazione, in parentesi, sia stato indicato per mero errore materiale un progetto diverso da quello oggetto di verifica, non implica alcuna *mutatio libelli*, trattandosi di un fatto "secondario" (non principale), la cui emersione dettaglia, in modo più puntuale, la *causa petendi*, complessivamente indicata nel libello introduttivo. In definitiva, anche in considerazione della notevole riduzione del danno imputato, la responsabilità dell'odierno appellante deve essere senz'altro confermata.

8.4.1.3. Venendo, poi, alla posizione dell'appellante Salvati, egli, nella qualità di Assessore alle Politiche sociali all'epoca dei fatti, è stato condannato al risarcimento del danno pari a € 8.000, in favore del



Comune di Scafati, per effetto del voto favorevole alla delibera G.M. n. 257 del 21.11.2018. Orbene i profili di censura che incidono sul merito della responsabilità dedotta (superate in senso non impediente le questioni pregiudiziali e preliminari), non possono trovare accoglimento. Con riferimento alla “marginalità del ruolo svolto dalla Giunta comunale”, l’appellante pone in rilievo la legittimità della delibera approvata nel 2009, ritenendo poi estensibili le medesime considerazioni anche a quella in esame, incidente nel 2008. In realtà, come sopra già evidenziato, non solo in assenza della decisione dell’organo politico, alcuna utilizzazione del Fondo salario-accessorio sarebbe stata possibile, ma è provato che l’approvazione è avvenuta in assenza della previa individuazione degli obiettivi che l’amministrazione intendeva raggiungere per ogni singolo settore, con indicazione della specifica destinazione dei fondi e dei criteri per la loro ripartizione, contrariamente all’iter disciplinato dalla legge e dai contratti collettivi. La delibera n. 257/2018, poi, difettava della relazione illustrativa economico-finanziaria, indispensabile per consentire al Collegio dei revisori il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio; mancava il controllo del Collegio dei revisori che non aveva espresso il prescritto parere in merito alla compatibilità dei costi e alla verifica della conformità delle clausole previste nel contratto decentrato con la disciplina stabilita dai contratti collettivi nazionali; mancava la relazione “Parte variabile Fondo 2008”; mancava l’autorizzazione alla



sottoscrizione dell'accordo decentrato. Ne consegue che assolutamente non può considerarsi scriminante il perfezionamento del c.c.d.i., rispetto al quale la delibera di Giunta non rappresenta un mero atto esecutivo, essendo espressione di una precisa volontà dell'organo politico di indirizzo programmatico. Parimenti non può considerarsi esimente il ruolo principale svolto dal Segretario generale, come sopra già precisato, neppure ai fini dell'attenuazione dell'elemento della colpa grave. A fronte delle gravi illegittimità che costellano la condotta dell'organo politico, non può che dedursi che la delibera è stata svuotata di ogni reale contenuto, in quanto non è stato debitamente valorizzato il dato normativo che non connette affatto al contratto decentrato il valore giuridico di "titolo" per stabilire l'incremento delle risorse variabili, la cui disponibilità deve essere decisa con atto "unilaterale" (ossia non oggetto di contrattazione), dell'organo politico sia in sede di bilancio di previsione, sulla base del progetto di miglioramento dei servizi, sia nell'atto formale di costituzione del "Fondo" di cui si discute, dal quale soltanto viene attribuito "vincolo contabile" alle relative risorse (art. 15, comma 2 e art. 5 CCNL 1998-2001).

8.4.2. Per l'anno 2009, poi, nessuna delle censure mosse dagli odierni appellanti trova riscontro probatorio.

8.4.2.1. Gli appellanti che componevano la Giunta comunale in fase di approvazione della delibera n. 203 del 20.10.2009 (Aliberti Angelo Pasqualino, quale Sindaco; Grandito Giacinto, quale Vice-Sindaco e



Assessore al Bilancio; Coppola Pasquale, quale Assessore allo Sport e Politiche giovanili; D'Aniello Guglielmo, Assessore alla Sanità e alla vigilanza; Cirillo Stefano quale Assessore al Commercio; Santocchio Mario quale Assessore ai Lavori pubblici; Salvati Cristoforo, quale Assessore alle Politiche sociali) non sono affatto esonerati dalla responsabilità in forza dell'invocata "esimente politica", alla stregua delle argomentazioni esposte in sentenza e soprattutto di quanto sopra precisato circa la natura delle delibere in esame. Del resto non può disconoscersi la presenza di talune delle illegittimità che già affliggevano la delibera di costituzione del Fondo 2008 (già attenzionate). Parimenti, non appare dirimente la circostanza che, essendo la Giunta un organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, non le competeva se non l'atto amministrativo oggetto di contestazione, laddove il danno sarebbe derivato esclusivamente dalla "gestione del Fondo". Non doveva e non poteva essere oggetto di legittima approvazione, l'incremento di risorse che, *ictu oculi*, erano destinate a incentivare attività di carattere "ordinario", da svolgersi fuori dall'orario di servizio: su tale snodo, alcun sviluppo difensivo ha avuto il comportamento processuale dei menzionati appellanti, sicché le singole responsabilità non possono che confermarsi nell'*an* e nel *quantum*. Ai fini del riparto delle quote, infatti, la Giunta municipale ha rivestito un ruolo tutt'altro che marginale, essendo quello della delibera il momento centrale dell'*iter* amministrativo, che avrebbe dovuto garantire un'adeguata ponderazione degli interessi in gioco. In



tale ottica, a nulla vale obiettare (come l'appellante Santocchio propone) che l'Assessorato di riferimento non era direttamente coinvolto nelle attività progettuali oggetto di contrattazione decentrata e finanziate con il Fondo: la responsabilità deriva, infatti, dall'aver espresso parere favorevole in sede di approvazione della delibera n. 203/2009.

8.4.2.2. Per i Dirigenti coinvolti nei P.O. 2009 (Carmine Arpaia, Anna Sorrentino, Maddalena Di Somma, Vittorio Minneci, Antonio Ariano, Nicola Fienga), eccezion fatta per Maria Gabriella Camera, il cui appello è stato dichiarato improcedibile, l'imputazione di responsabilità è stata annessa al fatto di aver *“richiesto il finanziamento dei progetti e certificato l'attività svolta dai dipendenti del proprio settore, nonostante la palese illegittimità delle erogazioni in parola”*. I primi giudici hanno pienamente accolto l'ordito accusatorio, in considerazione delle specifiche competenze e responsabilità dirigenziali dei convenuti.

In particolare, per la **Di Somma** non possono che confermarsi le valutazioni di colpevolezza già espresse in relazione all'anno 2008.

Analogamente per l'**Ariano**, il quale, per l'anno in esame, lamenta il sommario percorso motivazionale di cui alla gravata sentenza in relazione alla specifica posizione. In realtà è lo stesso odierno appellante ad aver, sin dal primo grado, posto in rilievo il proprio ruolo “attivo”, rendendosi promotore della proposta al Segretario generale di un P.O. finalizzato *“a smaltire l'arretrato accumulato per le pratiche del*



*rilascio dei permessi a costruire, evitando l'onere al Comune per eventuali nomine di commissari ad acta*", in quanto rispondente *"all'inadeguatezza della forza lavorativa del settore urbanistica da questi diretto"*. Era, dunque, percepibile che l'attività da "incentivare" era null'altro che un "arretrato" di attività di competenza ordinaria del Settore, dovuto a carenze strutturali nell'organico amministrativo addetto agli uffici. A rafforzare l'assunto accusatorio, lo stesso Dirigente evidenziava che il progetto-obiettivo si sarebbe svolto "fuori dall'orario di lavoro" (nota prot. 132 del 11.09.2009), e che *"i Piani di attività 2009 erano costituiti dal mantenimento del livello di efficienza ed effettività dell'attività del Settore"*. Entrambe le dichiarazioni confermano il radicale travisamento della *ratio legis*, non potendosi utilizzare il Fondo - come sopra argomentato - per lavoro "straordinario" ovvero per "mantenere" il livello dei servizi, laddove l'erogazione dei "compensi incentivanti" è condizionata dall'innalzamento quali-quantitativo dei servizi, verificata a consuntivo.

Passando, poi, agli appellanti **Sorrentino e Fienga**, questi lamentano la motivazione *"per relationem"* che vizierebbe la sentenza, in relazione al fatto che i primi giudici si sarebbero limitati a rinviare agli snodi motivazionali affrontati per i P.O. 2008, senza tener conto che per entrambi il credito era stato dichiarato prescritto, con l'effetto di non aver mai analizzato le rispettive singole posizioni. La doglianza non coglie nel segno nella misura in cui appare chiaro in sentenza il rinvio



alle posizioni degli altri dirigenti, per i quali il credito erariale non è stato dichiarato prescritto. In ogni caso, non può disconoscersi che, per la Sorrentino, dei cinque progetti obiettivo richiesti, ne risultano autorizzati quattro, tutti per iscritto, con riferimento ad attività svolte presso il Settore Appalti-Affari Legali-SUAP-Servizi Esterni; mentre per il Fienga dei quattro progetti-obiettivo richiesti, sono stati autorizzati dal direttore generale, tre per iscritto e uno verbalmente.

L'atto di approvazione da parte del Segretario/Direttore generale, non può considerarsi causa di esonero dalla contestata responsabilità e, soprattutto, non elide l'imputazione del danno anche in capo a quei soggetti che hanno partecipato alla "*attribuzione dei trattamenti economici accessori*", ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001. La clausola legislativa deve, infatti, interpretarsi come norma di chiusura del sistema, nel senso che, fermo restando il concorso causale di altri soggetti, di qualsiasi violazione della disciplina applicabile alla materia e del danno che l'amministrazione subisce per effetto dell'indebita erogazione di compensi non dovuti, è chiamato a rispondere in primo luogo proprio il dirigente, soprattutto quando la sua proposta già contiene *in nuce* quel nucleo di illegittimità oggetto di contestazione.

In relazione poi agli specifici profili di censura dedotti dall'appellante **Arpaia**, Responsabile del Settore Polizia Municipale, risulta che, dei diversi progetti obiettivo richiesti, il direttore generale ne ha autorizzati quattro, tutti verbalmente. Anche in tal caso, nel rinviare a quanto



Sent. n. 79/2020

sopra già osservato, rimane ferma la sua responsabilità per aver certificato risultati conseguiti per effetto dei P.O. 2009, tutti svolti in orario di lavoro “straordinario”.

Venendo, poi, alla posizione dell'appellante **Minnecci**, Responsabile del Settore Fiscalità Locale, i due progetti-obiettivo richiesti erano autorizzati entrambi verbalmente dal direttore generale, e i compensi erano erogati in forza della determina dirigenziale di liquidazione n. 66 del 23.2.2010. Precisa l'appellante che, in realtà soltanto il primo dei due progetti proposti, sarebbe stato oggetto della determina di liquidazione per euro 59.000,00, in quanto il secondo non sarebbe mai stato gestito dal responsabile del settore. Gli obiettivi sarebbero stati puntualmente conseguiti con la certificazione dei risultati, puntualizzati per ciascuno dei dipendenti coinvolti. Le censure non colgono nel segno. Anche prendendo in considerazione soltanto il primo dei progetti proposti, la responsabilità non può essere elisa dal mero conseguimento dei risultati, in quanto occorre verificare se essi sono corrispondenti agli obiettivi legislativamente prefissati. Orbene, il P.O. in esame aveva a oggetto l'emissione di accertamenti, di ruoli coattivi e di ingiunzioni fiscali ICI, COSAP e TARSU, di avvisi di mora e recupero crediti da sentenze del ruolo idrico, nonché delle notifiche di tutti gli atti emessi. Si tratta di attività di ordinaria competenza del settore di riferimento, che di “difficile esecuzione” presentava soltanto la circostanza di costituire un arretrato che il personale non era stato in grado di smaltire in tempi di lavoro ordinario, ricorrendo così a



lavoro straordinario. L'innalzamento del livello quantitativo delle prestazioni rese è, dunque, inesorabile conseguenza del plus-orario reso dal personale impegnato, ma non misura l'aumento qualitativo del servizio reso né si connota in termini di obiettivo "sfidante" o di performance particolarmente qualificante. Peraltro, il valore delle prestazioni è stato ampiamente valutato in sede di "*compensatio lucri cum damno*".

Riguardo, infine, alle censure mosse dall'appellante **Aiello**, Responsabile del Settore Affari Generali e Demografici, dei dieci-progetti obiettivo richiesti, il direttore generale ne aveva autorizzati sette, di cui uno per iscritto e sei verbalmente, tutti oggetto di liquidazione con determina dirigenziale di liquidazione n. 66 del 23.2.2010. Anche in tal caso, nessuno dei motivi di doglianza appare fondato. I singoli progetti sono stati caratterizzati da estrema genericità, scarsa attinenza alle finalità legislativamente poste, sorretti da motivazioni inadeguate, alla stregua di quanto sopra già analizzato.

Merita di essere attenzionata la circostanza che anche il progetto "ISTAT e Regularizzazioni comunitari" per il quale l'appellante lamenta l'erronea valutazione dell'assenza di danno per il Comune - alla luce del fatto che l'attività sarebbe stata interamente finanziata dall'ISTAT - in realtà la perdita patrimoniale deve imputarsi al Comune che ha gestito, per trasferimento, i fondi statali, resi disponibili per il tramite dell'ISTAT, alla stregua di giurisprudenza consolidata di questa Corte. Peraltro, la posizione dell'Aiello è palesemente aggravata dall'aver ella



espresso il parere favorevole per la regolarità tecnica alla delibera di Giunta di costituzione del fondo e per aver firmato tutte le determinazioni di liquidazione. L'imputazione di responsabilità appare proprio incentrata sul rilascio del parere di regolarità tecnica e, dunque, alla sua partecipazione, quale organo consultivo, alla delibera in esame. Il parere tecnico comporta l'attestazione che l'atto corrisponde all'attività istruttoria compiuta, e la sua conformità a quanto disposto dalla normativa sulla formazione della deliberazione nel suo aspetto estrinseco. Esso assume, tuttavia, specie negli enti di piccole dimensioni, com'è nel caso in esame, importanza dirimente nell'approvazione delle delibere, in quanto non può essere ascrivito ad un mero controllo cartolare della regolarità dell'iter, in specie quando da tale iter emergano profili di illegittimità del provvedimento stesso. (Sez. I centr. app. 19 maggio 2014 n. 674). La lettura combinata degli articoli 49 e 147 t.u.e.l. (nel tenore letterale all'epoca vigente) già evidenziava la necessità di un completamento dell'attività istruttoria, che non fosse limitata a verificare l'attendibilità tecnica della soluzione proposta, ma involgesse l'insieme del procedimento amministrativo, coprendo e inglobando le regole sia tecniche, di un determinato settore amministrativo, che quelle generali, dell'azione amministrativa tout court. I plurimi profili di illegittimità, più volte posti in rilievo nel percorso argomentativo esposto, dovevano sicuramente entrare nel riscontro di regolarità amministrativa al quale era tenuto il responsabile. Ne consegue la piena conferma della sentenza anche *in*



*parte qua.*

A conclusioni non dissimili deve pervenire il Collegio in relazione alla posizione dell'appellante **Gallo** al quale è stata imputata la responsabilità per aver espresso il parere di regolarità contabile sulla delibera di costituzione del Fondo, nel quale confluivano anche i P.O. dallo stesso proposti, quale responsabile del Settore economico-finanziario, dei quali due autorizzati in calce alle relative richieste e uno verbalmente. I progetti sono stati poi oggetto di liquidazione con determina dirigenziale n. 74 del 24.2.2010. Se in relazione alle relative proposte si rinvia a quanto già sopra argomentato, in relazione al prescritto parere di regolarità contabile di cui all'art. 49 t.u.e.l., va rimarcato che, nel testo all'epoca vigente, il "responsabile di ragioneria" era tenuto a esprimerlo sulle proposte di delibere comportanti "impegno di spesa o diminuzione di entrata", con espressa previsione di estensione della responsabilità amministrativa ai soggetti obbligati a renderlo. Il parere in esame, unitamente al visto prescritto dall'art. 151, comma 4, t.u.e.l. appare espressione di un'unitaria funzione consultiva che, ex art. 153 t.u.el., non può ritenersi circoscritta alla mera verifica di copertura finanziaria della spesa. Tale potere si esercita attraverso pareri, visti e attestazioni, atti tutti espressione di un'unitaria funzione di controllo (interno) volto a verificare non la mera "copertura" della spesa, ma il rispetto delle norme contabili nel loro complesso (in tal senso, già Sez. Sicilia app. 22 settembre 2016 n. 948). Alla luce delle citate disposizioni, infatti,



la figura del responsabile del servizio finanziario (un tempo “servizio di ragioneria”), risultava già onerato (ancor prima delle più pregnanti riforme legislative sulla materia in esame, di cui al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213; d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), delle prerogative funzionali di controllo sugli atti amministrativi comportanti impegni di spesa. A comprova dell’assunto, l’art. 147 t.u.e.l. già prevedeva, nel testo vigente all’epoca dei fatti, che gli enti locali dovessero, nell’ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuare strumenti e metodologie adeguati a garantire, *“attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa”*.

L’esistenza di parere di regolarità tecnica e contabile non vale ad escludere l’accertata responsabilità dell’appellante **Di Saia**, all’epoca dei fatti Segretario e Direttore generale. Certamente all’appellante si deve attribuire un ruolo centrale nella determinazione dell’evento dannoso, per aver svolto un ruolo attivo sia nella fase della c.c.d.i. sia nelle successive fasi di approvazione dei progetti e costituzione del Fondo. Nessuno dei profili di censura è, dunque, idoneo a scalfire l’impianto accusatorio, ritenuto già dai primi giudici pienamente fondato, alla stregua del compendio probatorio fornito. Non può non evidenziarsi, in questa sede, che vengono in considerazione, nel caso, l’art. 97 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) e l’art. 17, comma 68, della legge n. 127 del 1997 (sullo snellimento dell’attività



amministrativa), alla cui stregua i doveri inerenti alla funzione di Segretario generale non possono ridursi alla mera formalizzazione delle deliberazioni assunte dagli organi collegiali, ma comportano l'obbligo di rappresentare a tali organi eventuali ragioni ostative all'assunzione delle deliberazioni, ove queste risultino non conformi «alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti». In definitiva, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza risalente di questa Corte (Sez. II centr. app., n. 88 del 2004 e n. 197 del 2004; Sez. I centr. app., n. 153 del 2008), è ben chiaro che gli interventi legislativi sopra richiamati non sono volti a diminuire, bensì a rafforzare, la funzione ausiliaria di garante della legalità e della correttezza dell'azione amministrativa che l'ordinamento assegna al segretario degli enti locali (in termini, Sez. II centr. app. n. 238 del 2015). I P.O. 2009 approvati dalla Di Saia erano disseminati dalle illegittimità più volte stigmatizzate, sicché l'illecito erariale risulta perfezionato in ogni sua componente soggettiva e oggettiva, non potendosi dare riscontro positivo, per i motivi già ampiamente esposti, alle criticità oggetto di censura.

9. Non sussistono ragioni di natura soggettiva od oggettiva atte a giustificare l'esercizio del potere riduttivo ex art. 52 r.d. n. 1214/1934.

10. Conclusivamente, deve essere dichiarata l'improcedibilità dell'appello promosso da Camera Maria Gabriella, e parzialmente accolto l'appello promosso da Di Saia Immacolata; per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, la stessa rimane condannata al risarcimento del danno per euro 20.000,00 in favore del Comune di



Sent. n. 79/2020

Scafati, oltre accessori come da dispositivo. Gli altri appelli devono essere respinti. Tutti gli odierni appellanti sono condannati in solido alla refusione delle spese di giustizia di questo grado che si liquidano come da dispositivo, ex art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli. Dichiara improcedibile, ex art. 196 c.g.c., l'appello promosso da Camera Maria Gabriella. Accoglie parzialmente l'appello promosso da Di Saia Immacolata, e, per l'effetto, la condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di Scafati per euro 20.000,00 rivalutazione compresa, con interessi dalla pubblicazione della sentenza di primo grado al di del soddisfo. Rigetta i rimanenti appelli e, per l'effetto, conferma la sentenza gravata nei confronti di Angelo Pasqualino Aliberti, Stefano Cirillo, Guglielmo D'Aniello, Pasquale Coppola, Giacinto Grandito, Cristoforo Salvati, Mario Santocchio, Vittorio Minneci, Laura Aiello, Maddalena Di Somma, Emilio Gallo, Anna Sorrentino, Nicola Fienga, Antonio Ariano e Carmine Arpaia.

Condanna tutti gli appellanti in solido alle spese del grado che si liquidano in euro 432,00 (QUATTROCENTOTRENTADUE/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2020.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Luciano Calamaro)



Sent. n. 79/2020

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 22/04/2020

La Dirigente (Dott.ssa Sabina Rago)