



Sent.171/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

III SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati

composta dai Sigg.ri Magistrati:

Cristina Zuccheretti PRESIDENTE rel.

Giancarlo Astegiano CONSIGLIERE

Marco Smioldo CONSIGLIERE

Patrizia Ferrari CONSIGLIERE

Giovanni Comite CONSIGLIERE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio introdotto sul giudizio iscritto al numero 53923 del registro di Segreteria, promosso dal signor Eligio GRIZZO, rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine dell'atto di appello, dagli avvocati Francesco Longo e prof. Marcello Clarich, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Liegi, n. 32,

contro

-Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia della Corte dei conti;

-Procuratore generale della Corte dei conti;

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Friuli Venezia Giulia n. 70/2017, notificata il 25 giugno 2018.

Visti l'atto d'appello e tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 23.9.2020 il pres. relatore Cristina Zuccheretti, l'avv. Francesco Longo ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice procuratore Gen.le Adelisa Corsetti;

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione territoriale ha condannato l'odierno appellante – nella sua qualità di Vice Presidente della Provincia di Pordenone – al pagamento in favore dell'ente locale di euro 62.607,75, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio per l'illecito conferimento di incarico dirigenziale al signor Samuele Grandin in quanto assentito in assenza di procedura selettiva a soggetto privo dei requisiti di professionalità necessari per l'espletamento dell'incarico.

Con atto di citazione ritualmente notificato, il Procuratore regionale chiamava in giudizio i sopracitati Grizzo e Grandin nelle loro rispettive qualità, per sentirli condannare al risarcimento, in favore della Provincia di Pordenone, della complessiva somma di euro 240.243,45 (per l'intero a carico del primo -a titolo di dolo- e del 30% di detto importo a carico dell'odierno appellante per colpa grave).

Secondo il requirente, il predetto incarico dirigenziale extra dotazione organica sarebbe stato conferito in violazione dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 23 del Regolamento di organizzazione della Provincia di Pordenone, in quanto quest'ultimo prevedeva la

possibilità di assumere personale fuori della pianta organica “*nel rispetto dei requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire*”, mentre, nel caso di specie, tali requisiti non sono stati ravvisati.

Difatti, dal *curriculum vitae* del candidato non si evinceva alcuna specializzazione professionale, culturale o scientifica idonea a giustificare il conferimento, emergendo esclusivamente: recente laurea in giurisprudenza; breve tirocinio legale; attività lavorativa come apprendista stagionale presso un campeggio; aiutante alla conduzione di impianti per il periodo stagionale presso l'Acquedotto Basso Piave; servizio di agente di polizia municipale e provinciale dal 2000 al 2006.

Successivamente all'esibizione del *curriculum* contenente i sopracitati titoli, il Grandin allegava altresì un certificato emesso da laboratorio ottico -la cui veridicità è stata revocata in dubbio, tanto da essere in corso procedimento penale- in cui si affermava il possesso di esperienza professionale equiparabile “*ad un rapporto di lavoro dipendente con contratto dirigenziale*”, in relazione ad un contratto di collaborazione autonoma con l' “*ottica Loe*” dal 2001 al 2007 (evidentemente prestato in costanza del lavoro come agente di polizia e comunque coincidente, in parte, ad un periodo in cui non era ancora provvisto di laurea).

Con la sentenza impugnata, in parziale accoglimento della domanda, la Sezione territoriale: a) dichiarava il difetto di giurisdizione in relazione all'azione risarcitoria promossa nei confronti del sig. Samuele Grandin individuando nell'Autorità Giudiziaria Ordinaria il

Giudice munito di giurisdizione in merito alla dedotta fattispecie di danno; b) respingeva l'eccezione di prescrizione dell'azione limitatamente ai ratei maturati entro il quinquennio antecedente alla data dell'invito a dedurre; c) riteneva la responsabilità del Grizzo qualificando il suo comportamento connotato da incuria e disattenzione; d) condannava conseguentemente il sig. Eligio Grizzo al pagamento, in favore della Provincia di Pordenone della complessiva somma di euro 62.607,75, pari al 30% di danno risarcibile pur dando atto del concorso causale di altri soggetti non evocati in giudizio, oltre accessori di legge.

Avverso tale sentenza ha interposto appello l'interessato opponendo: l'intervenuta prescrizione dell'addebito; l'erronea ricostruzione dei fatti, il travisamento nella valutazione delle prove documentali oltreché l'assenza del nesso di causalità; il mancato riconoscimento dell'errore ingenerato dal fatto/inganno altrui e l'assenza di colpa grave; l'erronea quantificazione del danno e della ripartizione delle spese di giudizio.

Il Procuratore Generale, nelle sue conclusioni scritte, sottolineava l'illegittimità dell'incarico attribuito dall'appellante del tutto fiduciarmente ed in assenza dei requisiti di professionalità richiesti dalla legge, data la modestia del curriculum presentato dal candidato.

Ugualmente da ritenersi provata -a parere del P.G.- la personale responsabilità del Vice Presidente della Provincia che aveva firmato l'atto di conferimento dell'incarico a distanza di soli tre giorni dalla delibera di Giunta provinciale con la quale era stata decisa

l'assunzione a tempo determinato di figura dirigenziale oltre organico, demandandone la scelta al Presidente ex art. 22, comma 5, lett. a) del Regolamento di organizzazione dell'Ente. Riguardo all'elemento psicologico dell'illecito, non vi sarebbe dubbio, secondo la ricostruzione di parte resistente, che esso fosse rinvenibile nella colpa grave con cui, in totale dispregio delle ragioni dell'Amministrazione, il Grizzo avrebbe determinato l'indebita spesa per l'ente. Ugualmente da condividere le conclusioni della sentenza appellata per quel che attiene al *quantum* del risarcimento poiché al Grizzo è stato addebitato il solo periodo non coperto da prescrizione ed in ragione del 30% dell'intero importo.

Con ulteriore memoria -in data 9.09.2020- il patrocinatore della causa ribadiva l'errore in cui sarebbe incorso il giudice di prime cure nel non riconoscere -ed adeguatamente sottrarre- la quota di danno addebitabile ad altri soggetti che pure avevano svolto un ruolo concausale nel procedimento teso all'assunzione del Grandin.

All'odierna pubblica udienza, l'avv. Longo, dopo avere ribadito la correttezza dell'operato del suo assistito, ha confermato le conclusioni versate per iscritto ribadendo che egli avrebbe agito nell'intento di sopperire ad una situazione di carenza di organico, sottolineando altresì che, pur quando si era adombrata la possibilità di recesso dal contratto, proprio il Presidente della Provincia non si giovò di tale facoltà, evidentemente valutando positivamente l'attività lavorativa svolta dal Grandin. Ha nuovamente insistito, in via subordinata, per la necessità di sottrarre adeguata quota dall'importo

addebitato totalmente al Grizzo, in quanto da ritenere rientrante nella riconosciuta responsabilità di altri soggetti.

La Procura Generale, nella persona del vice procuratore Adelisa Corsetti, ha concluso confermando integralmente la richiesta di condanna, rammentando la grave condotta tenuta dall'appellante e ritenendo congrua la somma cui era stato condannato.

Dopo una breve replica dell'avv. Longo che ha ribadito la necessità di sottrarre dalla quota del 30%, la parte relativa alla responsabilità di altri soggetti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente il Collegio deve darsi carico di esaminare la prima censura riguardante la prescrizione dell'azione sollevata dalla parte appellante la quale individua il *dies a quo* nel momento in cui sarebbe stato adottato l'atto di assunzione del Grandin.

In proposito, osserva il Collegio che la regola codicistica di cui all'articolo 2935 c.c., nel processo amministrativo contabile, trova la sua omologa declinazione nella norma espressa dall'art.1, comma 2, legge 14 gennaio 1994 n. 20 (e successive modificazioni) secondo cui il diritto al risarcimento del danno si prescrive in 5 anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

Questa Corte, in ordine alla varietà delle fattispecie, ha elaborato una nutrita giurisprudenza in merito al termine iniziale di decorrenza della prescrizione ed al concetto di "*fatto dannoso*" cui viene collegata.

Infatti, la mancata riparazione -nel tempo- dell'illecito dannoso, ha

condotto il giudice contabile, nell'interpretare la regola generale ex articolo 2935 c.c. ad individuare nel "*fatto dannoso*", costituito dal binomio condotta-danno, sia il momento dell'effettivo verificarsi del danno, che può essere temporalmente distinto dalla condotta dannosa, sia l'*exordium praescriptionis* dell'azione risarcitoria che può fisiologicamente non coincidere con la verifica materiale del pregiudizio patrimoniale quando al soggetto danneggiato sia impedita la stessa conoscibilità del danno.

Nel caso in esame, il *dies a quo* della prescrizione, come correttamente osservato dal Giudice di primo grado, non può essere ricondotto alla data di adozione dell'atto che si assume illegittimo, ma va individuato nelle date di pagamento dei singoli ratei, trattandosi di somme di danaro erogate a titolo di corrispettivo ed essendo l'azione del procuratore contabile di tipo risarcitorio.

In tal senso si richiama il principio di diritto affermato in materia di danno derivante dalla erogazione di somme non dovute connesse ad inquadramenti illegittimi dalle Sezioni Riunite di questa Corte, secondo cui l'illecito permanente -figura integrata dalla fattispecie in esame- "*comporta che la prescrizione comincia a decorrere da ciascun giorno successivo al danno già verificatosi, purché esso costituisca un mero sviluppo del danno già insorto, in conformità al criterio del "dies in dies pro rata temporis"* (Sezioni Riunite della Corte dei conti, sentenza n. 5/QM del 28.3.2007).

Conseguentemente debbono ritenersi colpiti da prescrizione esclusivamente quei corrispettivi erogati in favore del signor Grandin

dalla decorrenza del rapporto di lavoro -aprile 2009- a tutto il 14/10/2010. Le corrispondenti erogazioni infatti si collocano oltre il quinquennio antecedente alla costituzione in mora del Grizzo avvenuta con la notificazione dell'invito a dedurre del 14/10/2015, atto recante non solo un chiaro riferimento al fatto causativo del danno ma anche l'espresso richiamo agli articoli 1219 e 2943 C.C..

Passando al merito, contrariamente a quanto opinato dall'appellante che invoca l'erronea ricostruzione dei fatti e il travisamento nella valutazione delle prove documentali operato dal giudice di prime cure, è chiara e lineare la fattispecie come emersa dagli atti di causa, atteso che trattasi di un incarico attribuito dal Vice Presidente in violazione di tutte le norme che regolano la materia sui conferimenti di contratti nell'ambito dell'amministrazione pubblica.

Difatti, contrariamente a quanto imposto dalla specifica normativa, l'assunzione in servizio del Grandin non è stata preceduta da alcuna ricerca di figura professionale all'interno della Provincia in grado di assolvere tale funzione dirigenziale (non potendosi condividere l'assunto, peraltro solo affermato, secondo cui era necessario trovare un dirigente "esterno" onde evirare malcontenti tra il personale), non è stata data pubblicità nel sito dell'amministrazione della vacanza del posto in modo che altri potessero presentare domanda; non vi è traccia di verbale in cui si evinca una valutazione, sia pur sommaria, del curriculum del Grandin o di altre candidature (contrariamente a quanto assume parte appellante che ha affermato la presenza di tre richieste di assunzione presentate da presunti aspiranti e rinvenuti

negli atti del fascicolo penale, ma relativi alla procedura volta alla designazione del dr. Gianfranco Marino) ed, infine, l'incarico è stato conferito a soggetto del tutto privo di requisiti idonei a ricoprire un ruolo nella dirigenza dell'amm.ne pubblica.

Anche in ambito locale, difatti, deve trovare applicazione –per espresso rinvio operato dall'articolo 111 del TUEL (decreto legislativo 267 del 2000) - la disciplina dei requisiti per l'accesso alla dirigenza prevista dal codice del pubblico impiego (art. 28 decreto legislativo 165/2001).

Secondo costante giurisprudenza di questa Corte, (a partire dalla delibera n. 3/2003 della Sezione centrale controllo di legittimità) *“...il criterio secondo il quale il legislatore ha inteso disciplinare l'immissione nell'esercizio di funzioni dirigenziali di soggetti, quali essi siano, in precedenza già non investiti di tale qualifica, risulta evidentemente informato alla volontà di acquisire professionalità estranee, tali da presentare qualità aggiuntive e comunque non minori rispetto ai già elevati requisiti previsti per le nomine di funzionari appartenenti ai ruoli dirigenziali”*. Proseguendo, la medesima delibera osserva che la facoltà prevista dall'art. 19, c. 6°, d.lgs. 165/2001 *“richiede, nei suoi destinatari, il concorrente possesso di una particolare specializzazione, sia professionale, che culturale e scientifica; quando si passi all'accertamento di tali requisiti, in relazione alle funzioni da attribuire, l'interprete, dal canto suo, non può sottrarsi alla verifica, sotto ogni profilo, della presenza di tutti gli elementi che complessivamente rendono il soggetto idoneo*

all'incarico. Ne discende che, ferma rimanendo l'esigenza dell'accertamento di un livello di formazione culturale identificabile nel possesso della laurea, gli elementi che configurano e completano in estranei il profilo della professionalità debbano, insieme ad altri, ricavarsi dal già disimpegnato esercizio di funzioni almeno di pari rilevanza di quelle previste nel nuovo compito. Quindi, oltre all'accertato possesso di sufficiente formazione culturale, in un contesto normativo in cui è però prevista l'attribuzione di incarichi dirigenziali previa verifica della sussistenza di livelli di formazione particolarmente elevati, occorre che la valutazione venga estesa ad un puntuale esame dei curricula degli incaricandi. Pertanto, nel valutare, nel caso concreto, i requisiti richiesti per il conferimento di un incarico occorre rinvenire nel curriculum dell'incaricando un livello di esperienze già maturate, tale da correlarsi al complesso delle attribuzioni dell'Ufficio cui esso viene destinato”.

Ancora una volta, alla luce di quanto sopra, si ribadisce che dal curriculum dell'incaricato appare evidente l'insussistenza del requisito della specializzazione professionale, culturale e scientifica richiesta dalle norme sopracitate, non potendosi dare alcun rilievo neppure all'attività prestata presso il laboratorio ottico durante il periodo in cui ricopriva il ruolo di agente municipale e non era ancora in possesso di laurea, pertanto palesemente privo delle caratteristiche proprie della carica dirigenziale (che comporta coordinamento di unità lavorative, responsabilità di posizione, risultato, etcc.).

Al riguardo, non può pertanto darsi ingresso alla doglianza

dell'appellante, secondo cui il Grizzo sarebbe incorso in errore per effetto dell'altrui inganno avendo dato rilevanza ad una attestazione non veritiera presentata dall'interessato.

Come già detto ciò non sposta i termini del problema sia -e soprattutto- perché esso non è atto a dimostrare alcuna particolare professionalità, come rilevabile altresì dal contratto di lavoro ad esso afferente (pure in atti) stipulato con la società ottica LOE sia ove si consideri che esso è stato presentato successivamente, quando il conferimento da parte del vice presidente era già avvenuto.

Diversamente opinando, ove cioè si ritenesse che fosse sufficiente dare esclusiva rilevanza al legame fiduciario tra l'incaricando e il Presidente -interpretando in tal senso la possibilità offerta dall'art. 22 del Regolamento cit.- si perverrebbe all'assurdo di reputare il ruolo del presidente come quello di un soggetto *legibus solutus*, sottratto dall'obbligo di collocare nell'ambito della "macchina amministrativa" collaboratori validi, in osservanza del fondamentale principio di trasparenza che deve connotare l'attività dell'Amministrazione.

Anche la asserita sussistenza di esigenze eccezionali e urgenti sottese al conferimento dell'incarico e ravvisate nella necessità di dirigere ed organizzare il costituendo Corpo di Polizia Provinciale appare argomentazione assolutamente non condivisibile. L'urgenza non può infatti giustificare la violazione di disposizioni normative poste a presidio dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento fissati dall'articolo 97 della Costituzione, essa in ogni caso deve avere le caratteristiche della assoluta imprevedibilità e non evitabilità dei

fatti o delle circostanze, peculiarità che la vicenda in esame non presenta.

Per quanto attiene il nesso di causalità revocato in dubbio dal ricorrente, esso appare invece incontestabilmente provato dagli atti di causa. Il Grizzo ebbe un ruolo fondamentale la nomina del Grandin, che avvenne, come rilevato dal giudice di primo grado, “.. *nell'esercizio di un potere intestato al Presidente ex articolo 23 del regolamento di organizzazione della provincia di Pordenone e da quest'ultimo delegato al vicepresidente. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di Grizzo, la tesi volta ad affermare il ruolo determinante assunto da l'assessore Zannier è rimasta priva di riscontri idonea confermarne la fondatezza. Del tutto irrilevante deve ritenersi la circostanza che le bozze del provvedimento di designazione prevedessero la sottoscrizione del presidente della Provincia non essendo revocabile in dubbio che il Grizzo non sia stato costretto da alcuno conferire il predetto incarico dirigenziale. Giova peraltro osservare che lo stesso vicepresidente della provincia non si limitò a designare il Grandin quale soggetto in possesso dei requisiti professionali prescritti ma adottò il provvedimento con il quale furono conferite le relative funzioni dirigenziali, vedi ordinanza del 13/11/2009 in atti, trattasi all'evidenza di attività di carattere gestionale svolte nell'esercizio di una specifica attribuzione presidenziale con riferimento alle quali non è invocabile esimente politica..”*

Che il Grizzo avesse fortemente voluto la nomina del Grandin è

testimoniato anche dalle risposte date alle diverse interrogazioni, nelle quali, nel difendere la propria scelta, dava atto che il soggetto prescelto fosse in possesso di tutti i requisiti di legge e presentasse “...una evidente dimestichezza in campo legale e non trascurabile spessore professionale” (vedi risposta al consiglio prov. in data 28.4.2010, nonché risposta al procuratore regionale del 17.11.2015).

Premesso quanto sopra non si ritiene di poter aderire alla rinnovata richiesta di parte appellante relativa alla prova testimoniale, atteso che -in ambito amministrativo- ciò che assume rilevanza inequivoca è l'atto scritto piuttosto che ricostruzioni operate sulla base di ricordi mnemonici (ed, esaminando la ponderosa documentazione in fascicolo, emerge esclusivamente un incarico assentito senza alcuna ponderatezza ed in dispregio delle norme).

Per quanto attiene la quantificazione del danno deve darsi atto che l'intero 30% addebitato al Grizzo, di cui peraltro si ribadisce il ruolo centrale nel verificarsi dell'evento, non tiene tuttavia conto di altre figure che, come riconosciuto anche nella sentenza appellata, indubbiamente concorsero alla produzione del danno. In particolare è innegabile che ci sia stato un apporto causale del Presidente della provincia (egli non chiese contezza al vice presidente circa l'operato e la spendita del suo potere; nella nota a sua firma del 13/01/2010 egli asseriva apoditticamente che, all'interno dell'ente, non vi fossero figure professionali in possesso di specifica esperienza e rivendicava il suo potere -ex articolo 22 del regolamento- di designazione diretta di un candidato, condividendo la scelta del suo vice).

Come pure non può non tenersi conto della scarsa dimestichezza delle norme in materia dimostrata dallo staff dell'ufficio del personale della provincia, incapace di indicare la procedura corretta ed arginare, con adeguate motivazioni giuridiche, la produzione del danno.

Valutazioni tutte che inducono questo Giudice a sottrarre all'addebito del Grizzo una percentuale di danno pari al 10%, da riconoscere a carico degli altri soggetti summenzionati: pertanto, la condanna del Grizzo deve essere corrispondentemente ridimensionata nella minor somma pari ad euro 42.607,75.

Da ultimo, privo di pregio si presenta il motivo di gravame in base al quale controparte prenderebbe che l'imputazione delle spese di giudizio debbano essere determinate in misura percentuale pari alla quota di danno riconosciuta. Si rileva in proposito che la disposizione normativa applicabile è contenuta nell'art. 31, comma 1, c.g.c. secondo cui: *"Il giudice con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare..."*.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, respinta e disattesa, rebus sic stantibus, ogni altra istanza, richiesta, eccezione e deduzione, parzialmente accoglie nei termini di cui motivazione l'appello e per l'effetto, in riforma della appellata decisione, condanna Eligio Grizzo al pagamento della somma di € 42.607,75 oltre interessi legali dalla data di deposito della sentenza di primo grado al saldo; le spese di giudizio sono poste a carico del Grizzo in ragione della sostanziale soccombenza e si liquidano come

in dispositivo .

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando parzialmente accoglie il ricorso -nei termini di cui motivazione- e, per l'effetto, in riforma della appellata decisione, condanna Grizzo al pagamento, della somma complessiva di € 42.607,75 oltre interessi legali dalla data di deposito della sentenza di primo grado al saldo; le spese di giudizio sono poste a carico del Grizzo e si liquidano in euro 128,00 –Centoventotto/00
Così deciso in Roma, il 23 settembre 2020.

Il Presidente relatore

F.to Cristina Zuccheretti

Depositato in Segreteria il 12-10-2020

Il Dirigente

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella