

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
LOMBARDIA	SENTENZA	134	2015	RESPONSABILITA'	27/07/2015



Sentenza n. 134/2015

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Dr. Claudio Galtieri	Presidente
Dr. Massimiliano Atelli	Componente relatore
Dr.ssa Giuseppina Veccia	Componente

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 28126 del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

- Massimo COLOMBO, nato a Tradate (VA) il 12 giugno 1971, codice fiscale CLM MSM 71H 12L 319V, residente a Corteno Golgi (BS) in via Paletti n. 186, rappresentato, difeso ed assistito dagli avv.ti Angelo Ravizzoli e Rossana Colombo del foro di Busto Arsizio ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Milano, P. Grandi, 4 (studio Simona Scarsi);
- Sandro RIZZONI, nato a Milano il 3 luglio 1962, codice fiscale RZZ SDR 62L 03F 205T, residente a Cesate (MI) in via Trieste n. 21, rappresentato e difeso, dall'Avv. Leonardo Salvemini ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milano, Piazza L.V. Bertarelli n. 1;
- Giovanni GALVALISI, nato a Tradate (VA) il 5 marzo 1955, codice fiscale GLV GNN 55C 05L 3319V,

residente a Lonate Ceppino (VA) in via Bering n. 1;

- Vito CAZZINI, nato a Tradate (VA) il 7 ottobre 1984, codice fiscale CZZ VTI 84R 07L 319C, residente a Lonate Ceppino (VA) in via Rossini n. 17, non costituito;
- Giovanni RESTELLI, nato a Lonate Ceppino (VA) l'11 gennaio 1933, codice fiscale RST GNN 33A 11E 665Z, ed ivi residente in via delle Grigne n. 7, non costituito;
- Narciso FILIPPI, nato a S. Giorgio delle Pertiche (PD) l'11 maggio 1949, codice fiscale FLP NCS 49E 11H 893D, residente a Lonate Ceppino (VA) in via Cimabue n. 6, non costituito;
- Gabriella GRIGOLATO, nata a Rho (MI) l'11 aprile 1970, codice fiscale GRG GRL 70D 51H 264Y ed ivi residente in via Corridoni n. 36, rappresentata e difesa dall'Avv. Paola Brambilla, con studio in Milano, Piazza Bertarelli 1, presso il quale ha eletto domicilio.

VISTI il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 26; il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; il d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19; la l. 14 gennaio 1994, n. 20; il d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639; il c.p.c., artt. 131, 132 e 133.

VISTO l'atto introduttivo.

LETTI gli atti e i documenti di causa.

UDITI, nella pubblica udienza del 18.2.2015, il relatore Cons. Massimiliano Atelli, il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale Fabrizio Cerioni, l'Avv. Ravizzoli per il convenuto Colombo, l'Avv. Ganoncelli (per delega dell'Avv. Salvemini) per il convenuto Rizzoni e l'Avv. Brambilla per la convenuta Grigolato, come da verbale.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 19.6.2014, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, sulla scorta di un circostanziato esposto di due consiglieri comunali, ha evocato in giudizio i suindicati convenuti, per ivi sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Lonate Ceppino (VA), della somma di euro € 8.149,80, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, nella seguente misura:

- 30%, pari ad € 2.444/94, a carico del Sindaco pro tempore Massimo COLOMBO;

- 30%, pari ad € 2.444/94, a carico del Segretario comunale pro tempore Sandro RIZZONI;
- 10%, pari ad € 814/98, suddiviso in parti uguali ciascuna di € 203/74, a carico degli Assessori presenti e votanti favorevolmente alla Delibera di Giunta n. 1/2013, signori: Giovanni GALVALISI, Vito CAZZINI, Giovanni RESTELLI e Narciso FILIPPI;
- 30%, pari ad € 2.444/94, a carico della dottoressa Gabriella GRIGOLATO,

per il danno cagionato al Comune anzidetto mediante l'illegittimo conferimento a quest'ultima di una posizione organizzativa di vertice e dell'incarico di Vice segretario comunale.

L'indagine della Procura ha preso le mosse dal ridetto esposto, con il quale veniva contestato al Sindaco e alla Giunta pro tempore di aver violato lo Statuto comunale, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di conferire a soggetti esterni incarichi dirigenziali e di responsabili dei servizi, ma anche l'art. 14 del contratto collettivo Nazionale di Lavoro 1995 dei dipendenti degli enti locali, il quale prevede che un contratto individuale di lavoro subordinato con l'ente locale può essere stipulato in assenza da parte dell'interessato di alcun rapporto di lavoro pubblico o privato a tempo pieno, così come peraltro previsto dalla normativa primaria di settore (art. 65 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, 19 e 53 D.lgs. 20 marzo 2001, n. 165).

I comportamenti contestati ai convenuti, ad avviso della Procura attrice, sono i seguenti:

- delibera di Giunta comunale n. 1 del 15 gennaio 2013 (Massimo COLOMBO, Sindaco ed Assessori Giovanni GALVALISI, Vito CAZZINI, Giovanni RESTELLI e Narciso FILIPPI) e con la partecipazione del Segretario comunale Sandro RIZZONI; tale delibera *“per meglio articolare l'assetto organizzativo comunale con particolare riferimento alle posizioni di vertice specie nello snodo organizzativo di Area Amministrativa, Affari Generali, Area Demografica e Personale”* disponeva di dotare detta Area di *“una Posizione Organizzativa a cui attribuire funzioni e incarico direttivo secondo l'art. 107 D. lgs. 267/2000 (TUEL)”* attraverso l'attuazione dell'art. 14 bis del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, istitutivo della figura di vice segretario, da farsi in concreto *“.....mediante la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato di funzionario dell'area direttiva D3 fuori dotazione organica.....per un impegno settimanale di 8 ore e quindi un tabellare mensile di € 501,00”*;

- provvedimento sindacale n. 3 del 16.1.2013, con cui – il giorno seguente a quello di adozione della delibera summenzionata - è stato “*conferito l’incarico di vicesegretario comunale ai sensi dell’art. 110 del D.lgs. nr. 267/2000 alla dott.ssa Gabriella GRIGOLATO*”, soggetto esterno non appartenente all’amministrazione comunale, con “*inquadramento nella categoria D3 del vigente C.C.N.L. Regioni ed autonomie Locali*” e attribuzione alla figura così individuata “*oltre la retribuzione prevista dal vigente CCNL per la categoria di appartenenza apportata alle 8 ore settimanali d’impiego per € 5.511,00 per 11 mensilità, una retribuzione di posizione, ai sensi degli artt. 8 e seguenti del C.C.N.L. 31/03/1999, pari a € 9.000,00 annui lordi su 12 mensilità, calcolata per gli 11 mesi in 8.250,00*”;
- provvedimento con cui il Responsabile del Servizio Personale del Comune, dott. RIZZONI, ricoprente anche la carica di Segretario comunale, impegnava le somme necessarie alla remunerazione dell’incaricata.

In estrema sintesi, la Procura attrice contesta che:

- come confermato da quanto in atti, l’incarico in contestazione sarebbe stato conferito in violazione della normativa vigente, e segnatamente del **divieto di cumulo degli incarichi** da parte del personale pubblico;
- detto conferimento sarebbe stato operato **senza fare ricorso a procedure comparative**, e in **carenza dell’esperienza** individuata come titolo preferenziale nell’ ‘*Appendice Dispositiva Prefettizia*’ del 25.5.2012’ con cui venivano elencate le mansioni che, “*preferibilmente*”, davano titolo ai funzionari del Ministero dell’Interno di ricoprire le funzioni di Vice-Segretario, cui sarebbero tuttavia rimaste quelle in concreto svolte sino a quel momento dall’interessata;
- che dubbi sussisterebbero perfino riguardo alla concessione, da parte del Prefetto di Milano, “*...ai sensi dell’art. 53 del D. Lgs. 165/2001*”, del nulla osta all’assunzione, da parte della dr.ssa Grigolato dell’incarico esterno (sul punto, la Procura attrice fa peraltro notare che detto nulla osta sarebbe da intendersi riferito alle sole funzioni di Vice-Segretario comunale di Lonate Ceppino, e non anche a quelle di Responsabile dell’*Area Amministrativa, Affari Generali, Area Demografica e Personale*);
- inoltre, che sarebbe rimasta del tutto indimostrata – considerato in particolare che il Comune di che

trattasi ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti - l'effettiva utilità di istituire la suddetta P.O., e quindi del correlativo esborso di denaro pubblico, atteso fra l'altro che dalle rilevazioni delle presenze della dr.ssa Grigolato è emerso che la stessa si è effettivamente recata presso gli uffici comunali solo 16 giorni nell'arco dei 5 mesi di durata del suo incarico, per un costo complessivo a carico dell'ente locale di euro € 8.149,80;

- che la miglior prova della inutilità di questa spesa sarebbe fornita dalla circostanza che l'incarico di cui si controverte non è stato conferito ad alcuno, dopo le dimissioni della dr.ssa Grigolato, benché il segretario comunale di ruolo nel frattempo subentrato fosse più oberato di lavoro del suo predecessore (in quanto applicato "a scavalco" in ben tre comuni limitrofi).

Con memoria del 29.1.2015 si costituiva il convenuto Colombo, deducendo, previa ricostruzione dell'intera vicenda sul piano fattuale, che:

- è stato impiegato lo strumento normativo dell'incarico ex 110 Tuel, tempo determinato, per 8 ore settimanali a figura professionale che per esperienza e titolo potesse sposarsi con il profilo atteso, esercitando non solo il ruolo di Responsabilità dell'Area Amministrativa, Affari Generali, Demografica e Personale, ma anche quella di Vice Segretario in considerazione del mantenimento di un Segretario a scavalco e dell'assenza tra le due posizioni organizzative in servizio di titolo e profilo adeguati al ruolo di Vice – Segretario;
- si è proceduto con l'incarico ex art. 110, comma 2°, anche in ragione delle indicazioni espresse dalla Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di Controllo, nella sentenza n.14/CONTR/2011, in cui si è affermato che "in mancanza di una disposizione di abrogazione espressa contenuta nel D.Lgs 165/2001 (come integrato dal D.Lgs 150/2009), la diversa portata precettiva delle disposizioni in conflitto non integra, pertanto, in ossequio ai consolidati canoni ermeneutici, l'abrogazione tacita della disposizione contenuta nell'art. 110, comma II, del Tuel che risulta pertanto tuttora applicabile". Peraltro, negli Enti dove la dotazione organica non prevede figure dirigenziali, la possibilità ancora riconosciuta di reperire dirigenti al di fuori della stessa dotazione organica, con le modalità intuitu personae, può rappresentare "un peculiare strumento gestionale di grande flessibilità";

- al momento del conferimento d'incarico la Dott.ssa Grigolato aveva un contratto individuale di lavoro D1, poi con progressione a D3, del CCNL "Comparto Contrattuale Enti Locali" di provenienza;
- non vi è alcun elemento probatorio, e neppure indiziario, nella ricostruzione giuridica operata dalla Procura, che possa fondare un'imputazione di responsabilità, neppure a titolo di sola colpa grave, considerandosi anche che il Sindaco ed i componenti della Giunta sono persone che per senso civico stanno guidando l'amministrazione locale, costituente una piccola realtà (abitanti inferiori a 5.000) e non hanno una particolare preparazione giuridica;
- del resto, il t.u. enti locali individua nel Segretario la figura professionale alla quale è per legge demandato un ruolo di garanzia, affinché l'attività dell'Ente possa dispiegarsi nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità, con precipue funzioni (art 97 t.u.) di assistenza e di collaborazione giuridica e amministrativa con gli organi dell'Ente.

Con memoria del 29.1.2015 si costituiva il convenuto Rizzoni, deducendo, previa ricostruzione dell'intera vicenda sul piano fattuale, che:

- il conferimento dell'incarico alla convenuta Grigolato si è reso necessario in considerazione della situazione deficitaria (nel numero e nella qualificazione) delle risorse umane a disposizione del Comune, e la scelta è caduta sulla Grigolato in considerazione della particolare competenza professionale dell'interessata;
- che gli argomenti addotti dalla Procura attrice sarebbero inconferenti e insufficienti a contestare l'utilità dell'incarico conferito: non la brevità della sua durata, atteso che esso è cessato per volontarie dimissioni dell'interessata; non l'incerto tenore della dichiarazione del responsabile dell'OIV, atteso che essa ha comunque riconosciuto all'incarico di che trattasi una valenza positiva, né risultano, anche altrimenti, valutazioni di sorta di segno negativo; non le scelte organizzative compiute dall'amministrazione comunale successivamente alla cessazione dell'incarico della Grigolato, dovendo il giudice contabile deliberare le condotte in contestazioni secondo il tradizionale metro del giudizio ex ante; non il computo attoreo del preteso pregiudizio economico per il Comune, dal quale neppure è stato detratto quanto corrisposto a chi è subentrato nei compiti già assegnati in base a detto incarico alla Grigolato; non, infine,

le sole 16 presenze accertate della Grigolato negli uffici comunali, nell'intervallo di tempo coincidente con la durata effettiva dell'incarico, atteso che il metro di valutazione dell'utilità della prestazione controversa deve essere la qualità della sua performance, piuttosto che il tempo di applicazione;

- l'incarico di che trattasi non è stato conferito contra legem (atteso fra l'altro che, come sostenuto dalla giurisprudenza, mentre per l'assunzione di dirigenti in dotazione organica ex art. 110, comma 1, TUEL la possibilità di stipulare il contratto dev'essere, per lo meno, prevista dallo statuto, per le assunzioni ex art. 110, comma 2 di dirigenti con contratti a tempo determinato al di fuori della dotazione organica, come nella specie, la disposizione demanda invece la relativa disciplina al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento: così, Corte dei Conti, sez. riun., deliberazione 12/CONTR/11; C. Conti Piemonte Delibera, 08.05.2014, n. 81), neppure sotto il mero profilo di semplice violazione statutaria;
- che la Procura attrice ha ingiustificatamente svalutato il peso giuridico, nell'economia della vicenda per cui è causa, del nulla osta prefettizio del 7.1.2014, che deve invece ritenersi asseverativo della sussistenza delle condizioni di diritto e di merito (sub specie della idonea qualificazione dell'interessata in rapporto ai compiti da svolgere) necessarie per il conferimento dell'incarico in contestazione (né miglior sorte potrebbe avere avere la censura del requirente per cui il nulla-osta prefettizio più volte richiamato formalmente non riguarderebbe anche l'Area Affari Generali, posto che la stessa funzione è naturalmente ricompresa nella più ampia funzione di Vice-Segretario);
- che all'atto del conferimento di detto incarico non vi era alcuna situazione ostativa, essendo l'interessata formalmente titolare di un contratto individuale di lavoro D1, poi con progressione a D3, del CCNL Enti Locali, come si evince dal contratto individuale di lavoro del 28.12.2007, sì da consentire l'applicazione dell'art. 1, comma 557, della Legge 311/2004 (ancorché non richiamato nella deliberazione di giunta comunale n. 1/2013) a mente del quale "i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ... possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza", né ponevasi nella specie un problema di mancato espletamento della procedura di evidenza pubblica, vertendosi in materia di affidamento di incarichi

fiduciari;

- che nella specie farebbe in ogni caso difetto l'essenziale presupposto della colpa grave, atteso che il Segretario comunale ha proceduto al conferimento dell'incarico di cui si controverte "previa autorizzazione e dichiarazione di sussistenza dei requisiti da parte del Prefetto competente e previa valutazione comunale dell'idoneità soggettiva della dott.ssa Grigolato allo svolgimento di tale incarico", in presenza di indubbia professionalità curricolare della stessa, facendo applicazione di una disposizione normativa (l'art. 1, comma 557, della Legge n. 311/2004) che consentiva tale assunzione;
- che parimenti sarebbe comunque rimasto indimostrato il danno contestato dalla Procura attrice, inteso ex art. 17 comma 30 ter del D.L. 78/2009 quale "effettivo depauperamento finanziario o patrimoniale arrecato ad uno degli organi previsti dall'art. 114 della costituzione o ad altro organismo di diritto pubblico, illegittimamente cagionato ai sensi dell'art. 2043 c.c.", tanto sotto il profilo della distrazione delle energie lavorative della dott.ssa Grigolato dalle funzioni pubbliche a lei attribuite quanto dal punto di vista del mancato conseguente miglioramento quali-quantitativo dell'attività amministrativa comunale;
- quanto, infine, alla quantificazione del danno, rispetto alla stima operata dalla Procura attrice in citazione è necessario, previa detrazione dei c.d. oneri riflessi (ovvero i costi sostenuti dalla p.a. danneggiata a titolo di contributi previdenziali, ritenute fiscali, ecc.), i quali non devono concorrere alla quantificazione del pregiudizio erariale patrimoniale, rideterminare la liquidazione del danno detraendo dall'importo individuato i vantaggi comunque arrecati all'amministrazione ed alla comunità amministrata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1 bis L. n. 20 del 14 gennaio 1994, avuto riguardo altresì agli emolumenti che il Comune avrebbe dovuto comunque corrispondere ad un soggetto regolarmente assunto (secondo le modalità indicate dalla Procura Regionale, qualora accolte), per svolgere le mansioni concretamente svolte dalla Grigolato.

Con memoria del 24.1.2015 si costituiva la convenuta Grigolato, deducendo, previa ricostruzione dell'intera vicenda sul piano fattuale, che:

- il conferimento dell'incarico in contestazione è stato nella specie operato nel rispetto della normativa di settore (anche quanto alle modalità di scelta, essendosi fatta applicazione dell'art. 110, comma 2, del

d.lgs. n. 267/2000), ivi inclusa quella statutaria e regolamentare, previa autorizzazione prefettizia, e sussistendo i requisiti di competenza professionale necessari;

- vi era una piena compatibilità contrattuale tra il lavoro a tempo pieno della Grigolato presso l'Agenzia Autonoma per la Gestione dei Segretari Comunali e provinciali (anche nelle more del trasferimento, a titolo universale, delle relative funzioni al Ministero dell'Interno) e l'incarico dalla stessa assunto presso il Comune di Lonate Ceppino, risultando al riguardo inconferente il provvisorio inquadramento del relativo personale, Grigolato compresa, nei ruoli del Ministero dell'Interno (la memoria precisa che il relativo contratto, che si assume ancora non consegnato all'interessata nel gennaio 2015, è stato sottoscritto soltanto nell'ottobre 2013);
- vi erano dunque le condizioni per l'applicabilità dell'art. 1, comma 557, della legge 311/2004 il quale che prevede che *“I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ... possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza”*, cioè una speciale formula organizzativa, per gli enti locali con meno di cinquemila abitanti, al fine di far fronte alle peculiari problematiche di tipo organizzativo caratteristiche di questi piccoli comuni, e scaturenti dall'esiguità degli organici e dalle ridotte disponibilità finanziarie;
- i due incarichi in contestazione conferiti alla Grigolato hanno determinato, per il periodo in cui la convenuta li ha ricoperti, una più efficace, efficiente ed economica gestione degli uffici comunali;
- l'aver accettato un incarico secondo una previsione legislativa, mediante lo svolgimento di un ruolo correlato all'introduzione di una figura professionale che è lo stesso ordinamento positivo ad aver disciplinato, *“non pare certo configurare un illecito, men che meno risarcibile”*; anzi, *“mancando l'elemento oggettivo della violazione di un precetto normativo, diviene consequenzialmente superflua l'indagine sulla sussistenza o meno degli altri elementi che connotano la risarcibilità o meno di un presunto danno erariale, posto che di danno non è possibile parlare, poiché la condotta posta in essere dalla Grigolato e dall'amministrazione comunale è conforme al dettato normativo”*;
- *“pacifici, riconosciuti e facilmente riscontrabili invece sono i risultati raggiunti dalla d.ssa Grigolato e*

più nel dettaglio:

1. riorganizzazione del servizio anagrafe stato civile e segreteria affari generali;
2. supporto tecnico agli atti assunti dalla giunta comunale;
3. collaborazione assidua con le altre due P.O., costruita attorno ad un incontro periodico, necessario a meglio definire le competenze settoriali, e alla suddivisione delle attività di maggior rilievo.

Il tutto unitamente a un costante supporto riorganizzativo e legale proprio della figura di vice segretario e caratteristico della professionalità della dott.ssa Grigolato, che in seno all'Agenzia aveva maturato profonde conoscenze dei problemi organizzativi degli enti locali e delle possibili loro soluzioni”;

- “in disparte l’insussistenza del profilo di illegittimità evidenziato dalla Procura Regionale, la domanda risarcitoria deve comunque essere rigettata per carenza del requisito soggettivo della colpa grave”, atteso che il conferimento dell’incarico è avvenuto previa valutazione comunale dell’idoneità soggettiva allo svolgimento di tale incarico, e in presenza di indubbia professionalità curricolare della parte, riconosciute anche dal Prefetto di Milano con nota di merito prot. 13.10/20100071 del 3 ottobre 2012, indirizzata al Presidente dell'Unità di Missione - Ex Agenzia Autonoma Segretari Comunali e Provinciali;
- essendosi l’interessata limitata ad accettare un incarico del tutto conforme alle proprie professionalità e del tutto autorizzato, non si comprende quale e dove sia l’elemento psicologico del dolo o della colpa grave necessario a prefigurare un ipotetico e non certo condivisibile risarcimento del danno erariale che, nel caso di specie, deve pertanto essere escluso; la condotta posta in essere dalla Grigolato, anzi, denota una particolare attenzione e scrupolo, posto che essa si è espressamente premurata di avere il placet dell'Amministrazione di provenienza prima di accettare l'incarico da parte del Comune di Lonate Ceppino;
- nella denegata ipotesi in cui venga riconosciuta una qualche responsabilità in capo alla Grigolato, vanno comunque conteggiati, e in questo caso detratti, i c.d. oneri riflessi ovvero i costi sostenuti dalla p.a. danneggiata a titolo di contributi previdenziali, ritenute fiscali, ecc., i quali non devono concorrere alla quantificazione del pregiudizio erariale patrimoniale.

All’udienza del 18.2.2015, la Procura attrice insisteva nella propria prospettazione accusatoria, insistendo per la

condanna dei convenuti nei termini di cui in citazione; di contro, le difese del Rizzoni e della Grigolato rinnovavano la richiesta assolutoria; quanto alla difesa del Colombo, insisteva sulla circostanza che la decisione di affidamento dell'incarico, avendo carattere tecnico-giuridico, non competeva agli amministratori ma agli amministrativi, escludendo la configurabilità di un comportamento doloso/colposo da parte del sindaco e di una consapevolezza della giunta comunale. In replica, il rappresentante della Procura precisava che il provvedimento autorizzatorio è antecedente alla delibera di conferimento dell'incarico in contestazione; sul punto, l'Avv. Brambilla specificava che il provvedimento di nomina è un provvedimento unico, di affidamento dell'incarico di vicesegretario e, contemporaneamente, di attribuzione di PO e doveva essere necessariamente anteriore alla delibera.

Terminata l'udienza, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In rito, nulla vi è da precisare salvo che la presente decisione è pronunciata anche nei confronti dei convenuti Giovanni GALVALISI, Vito CAZZINI, Giovanni RESTELLI e Narciso FILIPPI, tutti in contumacia, in quanto non costituiti nonostante la regolare notifica della citazione sopra indicata.

2. Nel merito, il Collegio ritiene che vi siano, nei termini di seguito esposti, i presupposti necessari per l'affermazione della responsabilità degli odierni convenuti, per i fatti come descritti in citazione, da ritenersi incontestati, non essendo stata revocata in dubbio da alcuna delle parti del presente giudizio né la loro concreta esistenza materiale, né la loro attribuibilità sul piano formale ai soggetti indicati in citazione come i rispettivi autori.

3. Riguardo alla legittimità o meno, nella specie, del conferimento dell'incarico in contestazione, il Collegio osserva che, al di là dei niente affatto irragionevoli dubbi al riguardo sollevati dalla Procura attrice (fra l'altro, con riguardo alla controversa applicabilità alla vicenda per cui è causa dell'art. 1, comma 557, della l. n. 311/2004 alla convenuta Grigolato, non solo e non tanto per l'incontestato provvisorio inquadramento della medesima nei ruoli del personale statale a far data dall'1.1.2013, quanto per la riconosciuta consapevolezza, da parte di odierni convenuti, che, all'atto del conferimento, si trattasse di funzionario del Ministero dell'Interno: così, fra l'altro, la citata memoria difensiva per il convenuto Colombo, a pag. 3, e la citata memoria difensiva per

il convenuto Rizzoni, a pagg. 3 e 13), il tema rilevante in questa sede è in ogni caso il danno, laddove sussistente, e non tanto la conformità a legge dell'azione amministrativa, che di per sé sola non potrebbe comunque surrogare il primo, ove in concreto assente.

Ciò detto, il Collegio osserva che, nella specie, è rimasto in ogni caso insufficientemente dimostrato, in concreto, che quelli di Vicesegretario comunale e di Responsabile dell'Area Affari generali siano da considerare incarichi distinti, agli effetti del nulla osta prefettizio che sul piano formale menziona unicamente il primo. Per conseguenza, deve ritenersi inammissibile la domanda - avanzata in via gradata dalla Procura attrice - di applicazione (che sarebbe stata possibile, in ogni caso, solo con riferimento al secondo incarico, essendo il detto nulla osta silente sul punto) dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2011, e s.m., nella parte in cui dispone che i dipendenti pubblici che svolgano incarichi retribuiti non conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, sono tenuti a versare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza.

Del resto, l'applicazione di questa norma in sede giudiziale non può che tradursi nella riaffermazione dell'obbligo restitutorio dalla stessa sancito a carico del solo percipiente, e - almeno a questo titolo - non di altri (come sarebbe, nella specie, per i membri della Giunta e per il Segretario comunale, evocati nel presente giudizio), e, in ogni caso, a vantaggio della amministrazione di appartenenza, e non di altre (come sarebbe, nella specie, per il Comune presso il quale è stato svolto l'incarico contestato, individuato in citazione come asserito creditore).

4. Riguardo all'esistenza del danno, il Collegio osserva che la Procura attrice contesta tuttavia, oltre alla legittimità del conferimento dell'incarico in questione, la sua reale utilità.

Da questo secondo punto di vista, la citazione coglie nel segno.

Né in qualità di Vicesegretario, né in quella di Responsabile dell'Area Affari generali, può infatti ritenersi, ad avviso del Collegio, che l'espletamento dell'incarico da parte della convenuta Grigolato abbia arrecato utilità tali da renderne effettivamente giustificati il conferimento e la relativa spesa.

Intanto perché, avendo riguardo all'art. 32 dello Statuto comunale, esso all'epoca dei fatti prevedeva sì la figura

del “Vicesegretario”, cioè di un “*incaricato dal Sindaco di funzioni “vicarie” od “ausiliarie” del Segretario comunale*” ma “*da assolvere unicamente in caso di assenza o di impedimento per motivi di fatto o di diritto del titolare dell’ufficio*”, e non consta, per quanto in atti, che il segretario comunale, nell’arco di tempo compreso fra l’1.2.2013 e il 2.7.2013, sia stato effettivamente assente o impedito.

In secondo luogo, perché – avendo stavolta riguardo all’incarico di Responsabile dell’Area Affari generali – prima che esso fosse affidato alla Grigolato il convenuto Rizzoni lo cumulava con la qualità di Segretario comunale, e, dopo le dimissioni della Grigolato, le relative funzioni sono state ricoperte da un Segretario titolare, non solo senza l’assistenza di un Vice segretario ma, anzi, in convenzione con altri 3 Comuni della Provincia di Lodi, distanti da quella di Varese sul cui territorio è situato il Comune di Lonate Ceppino (come utilmente fa notare la Procura, le due Province non sono neppure contigue/confinanti), e senza compensi aggiuntivi per tale ulteriore funzione ricoperta.

Rispetto a ciò, sarebbe obiettivamente contraddittorio, ad avviso del Collegio, ritenere di totale o molta utilità l’espletamento dell’incarico da parte della Grigolato, se si considera che, per quanto in atti, la stessa si è effettivamente recata presso gli uffici comunali solo 16 giorni nell’arco dei 5 mesi di durata del suo incarico, per un costo complessivo in concreto sopportato dall’ente locale di euro € 8.149,80 lordi (si v. nota prot. n. 2035 – MC/ab del 19.3.2014 del Comune di Lonate Ceppino). Al di là delle contestazioni mosse dai convenuti all’utilizzabilità di semplici copie della documentazione originale al riguardo versate in atti, che in questi termini complessivi possa quantificarsi l’effettivo impegno della Grigolato a favore del Comune appare per vero confermato anche dalle affermazioni degli stessi convenuti (memoria difensiva per il Rizzoni, pag. 10).

Né in senso contrario alla disutilità (almeno prevalente) dell’incarico affidato alla Grigolato potrebbe seriamente rilevare la parzialmente contraddittoria e poco convinta comunicazione del membro dell’O.I.V. comunale, laddove afferma: “*Con riferimento alla Vostra richiesta, visto il breve lasso di tempo intercorso tra la mia nomina, peraltro cessata anzitempo senza oneri a Vostro carico, e la cessazione dell’incarico temporaneo della Dott.ssa Grigolato, appare difficile formulare una compiuta valutazione in ordine all’operato della stessa. In ogni caso, alla luce della documentazione fornitami ed al colloquio avuto ai tempi con la stessa, ritengo che la valutazione si possa considerare positiva*”.

Inoltre, alcuno specifico risultato lavorativo è stato, neppure in via meramente esemplificativa, indicato in atti a titolo di prova positiva della totale o molta utilità che sarebbe derivata dall'espletamento dell'incarico della Grigolato.

5. Quanto all'elemento psicologico, il Collegio ritiene che le condotte degli odierni convenuti, ivi incluso Sindaco e Componenti della Giunta che adottarono la delibera contestata dalla Procura attrice, siano contraddistinte dalla **colpa grave**.

Ciò perché:

- nel caso del convenuto COLOMBO, nella sua qualità di Sindaco all'epoca dei fatti, a deporre nel senso di una sua credibile consapevolezza del reale livello di prevedibile inutilità dell'incarico in contestazione stanno non soltanto la circostanza che nella specie trattasi di piccolo Comune, con meno di 5.000 abitanti, e meno di 20 unità complessive di personale (sicché appare implausibile, secondo ragionevolezza, che non fosse in grado di stimare se servisse affidare un incarico ad esterni per "rafforzare" la struttura amministrativa in uno o più settori), ma anche il fatto, che egli, per quanto in atti è rimasto incontestato, oltre ad assumere il ruolo di decisore e co-decisore degli atti indicati in premessa, esaminò di persona il CV dell'interessata e, soprattutto, la sottopose personalmente a colloquio, il che tende a conciliarsi solo con l'idea che volesse sincerarsi in proprio – cioè di persona e direttamente, assumendo così implicitamente di essere in grado di farlo - dell'idoneità della Grigolato rispetto al risultato atteso di utile rafforzamento (dove necessario, nel senso sopra precisato); questa dirimente circostanza, fra l'altro, vale a distinguere la descritta fattispecie da quella su cui si è di recente pronunciata, con esito diverso, la Sez. I centr. giur. Appello con sentenza 4.2.2015 n. 107;
- nel caso dei convenuti GALVALISI, CAZZINI, RESTELLI e FILIPPI, quali componenti che, unitamente al Sindaco, adottarono all'unanimità la delibera di Giunta comunale n. 1 del 15 gennaio 2013, neppure per essi – amministratori, si ripete, di un piccolo Comune, con meno di 5.000 abitanti, e meno di 20 unità complessive di personale - sarebbe seriamente credibile che potessero ignorare quale sarebbe stata la prevedibile reale utilità dell'incarico che insieme dettero mandato al Sindaco di conferire alla Grigolato, sulla scorta della puntuale disamina e analisi della situazione deficitaria di personale compiuta in data 15

gennaio 2013 con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 1/2013 (del resto, questa Corte ha da tempo chiarito che persino *<<l'aver ricevuto la delega assessoriale alcuni mesi prima l'adozione delle delibere ... o un mese prima ... non decolora l'elemento soggettivo dell'illecito erariale: chi partecipa con il proprio voto all'adozione di una delibera ne assume ovviamente la paternità, con tutte le conseguenze che ne derivano. Rientra nei compiti istituzionali del pubblico amministratore avere piena cognizione e consapevolezza della materia oggetto del proprio deliberato, costituendo grave violazione degli obblighi di servizio deliberare al "buio">>*: così, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 4126/2011);

- nel caso del convenuto RIZZONI, nella sua qualità di Segretario comunale (partecipante, fra l'altro, alla seduta in cui venne adottata la detta delibera giuntale n. 1 del 2013 e al colloquio fra la Grigolato e il Colombo), è implausibile che il capo del personale, con funzione di direzione e raccordo della struttura burocratica con gli organi del Comune, e che ha il compito istituzionale di sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi, essendone responsabile, non fosse in grado di stimare la prevedibile reale utilità dell'incarico che si stava conferendo alla Grigolato; tanto più se si considera che - come confermano le deduzioni presentate dal Rizzoni in data 29.5.2014 – sino al conferimento dell'incarico alla Grigolato era stato proprio il Rizzoni medesimo a cumulare in sé la qualità di Responsabile dell'Area Affari generali;
- nel caso, infine, della convenuta GRIGOLATO, nella sua qualità di addetta alla gestione della Sezione lombarda dell'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, che la rendeva evidentemente edotta del complesso meccanismo che dal totale della popolazione comunale conduce a determinare la classe di appartenenza di ciascuna sede di segreteria comunale e quindi, secondo ragionevolezza, in grado di prevedere quale potesse essere il reale grado di utilità, in concreto, dello specifico incarico per il quale chiese il nulla osta al Prefetto di Milano; del resto, che la convenuta dovesse ben conoscere il reale stato dell'assetto organizzativo del Comune, e per conseguenza i relativi effettivi fabbisogni, appare confermato dalla circostanza, evidenziata in citazione e rimasta incontestata, che la stessa aveva ricoperto *“il ruolo nell'ultimo trimestre 2012 di OIV del Comune di Lonate Ceppino”*.

6. Tutto ciò considerato, riguardo al quantum del risarcimento, il Collegio ritiene appropriato condannare gli

odierni convenuti a risarcire al Comune di Lonate Ceppino la complessiva somma di euro 4.500,00, cagionato da tutti con comportamenti contraddistinti da colpa grave, a fronte della richiesta della Procura attrice di euro € 8.149,80 lordi.

Ciò, essenzialmente, per tre ragioni:

- perché per consolidata giurisprudenza di questa Corte (ivi inclusa questa Sezione: *ex multis*, si v. sent. n. 240/2013) dal danno erariale contestato ai convenuti medesimi vanno defalcati i c.d. oneri riflessi a carico dell'amministrazione conferente l'incarico, ossia i contributi previdenziali versati all'INPDAP, nonché l'IRAP, atteso che ambedue tali voci comportano un parallelo vantaggio per l'ente previdenziale e per l'Erario, di talché l'effettivo danno erariale equivale ad euro 6.060,95;
- perché, come già osservato, la convenuta risulta essersi effettivamente recata presso gli uffici comunali per 16 giorni nell'arco dei 5 mesi di durata del suo incarico, e non constano elementi, da questo diverso punto di vista, che facciano ipotizzare addirittura una dannosità della relativa prestazione lavorativa (ad es., gravi errori o simili);
- perché, ancorché parzialmente contraddittoria e poco convinta, la comunicazione del membro dell'O.I.V. comunale sopra ricordata non ha escluso un qualche effetto positivo risultante dalla prestazione per cui è causa.

Nella specie, appare dunque possibile applicare, ad avviso del Collegio, l'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, il quale come noto stabilisce che *“Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.”*.

Tutto quanto sopra esposto considerato, questa Sezione ritiene equo quantificare in euro 1.560,95 la parte del risarcimento richiesto dalla Procura attrice compensata dai vantaggi comunque conseguiti dal Comune di Lonate per effetto dell'espletamento dell'incarico da parte della Grigolato. Detta somma è per conseguenza da detrarre dall'importo indicato in citazione dalla Procura attrice.

7. Per il residuo danno, ai fini del riparto delle responsabilità fra i convenuti, giusta tutto quanto sin qui esposto,

ad avviso del Collegio appare appropriata la suddivisione secondo lo schema individuato in citazione dalla Procura attrice, che appare ben cogliere il peso eziologicamente attribuibile all'apporto di ciascuno. Per l'effetto, il risarcimento complessivamente dovuto va pertanto ripartito come segue:

- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico del Sindaco pro tempore Massimo COLOMBO;
- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico del Segretario comunale pro tempore Sandro RIZZONI;
- 10%, pari ad € 450,00, suddiviso in parti uguali ciascuna di € 112,50, a carico degli Assessori pro tempore Giovanni GALVALISI, Vito CAZZINI, Giovanni RESTELLI e Narciso FILIPPI;
- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico della dottoressa Gabriella GRIGOLATO.

8. Attesa la soccombenza, i convenuti vanno altresì condannati al pagamento delle spese di giudizio, rispettivamente liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando sulle domande proposte dalla Procura con l'indicato atto di citazione, condanna i convenuti sottoindicati a risarcire in favore del Comune di Lonate Ceppino (VA), la somma di euro € 4.500,00, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, nella seguente misura:

- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico del Sindaco pro tempore Massimo COLOMBO;
- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico del Segretario comunale pro tempore Sandro RIZZONI;
- 10%, pari ad € 450,00, suddiviso in parti uguali ciascuna di € 112,50, a carico degli Assessori pro tempore Giovanni GALVALISI, Vito CAZZINI, Giovanni RESTELLI e Narciso FILIPPI;
- 30%, pari ad € 1.350,00, a carico della dottoressa Gabriella GRIGOLATO.

Le spese di giudizio seguono, nelle stesse proporzioni, la soccombenza e si liquidano in euro

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 18.2.2015.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dr. Massimiliano Atelli

Dr. Claudio Galtieri

DEPOSITATA IL 27.07.15

