

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO - CONTABILE: Sindaco, assessori comunali e segretario generale – Conferimento di incarichi esterni di consulenza legale e per lo svolgimento di incarichi dirigenziali – Danno erariale – Sussistenza – Fattispecie.

Corte dei Conti, Sez. III Centr. d'appello, 9 agosto 2021, n. 374

- in *Rivista della Corte dei Conti*, 4, 2021, pag. 179 e ss., con commento di Elena Tomassini, *L'affidamento di incarichi esterni e il principio di autosufficienza dell'amministrazione.*

“[...] l'affidamento all'esterno delle ordinarie mansioni che costituiscono normale e quotidiano espletamento dei compiti rientranti nelle funzioni del personale, nei vari livelli e mansioni alle quali esso è assegnato, costituisce una deviazione dalla regola generale dell'autosufficienza dell'amministrazione e dell'efficiente impiego delle risorse destinate a remunerare il personale. Per questo motivo la presenza dei presupposti ai quali la legge consente tale deviazione, e di procedere all'affidamento all'esterno di incarichi – in termini generalissimi: l'effettiva sussistenza delle condizioni di necessità sottese all'incarico e l'inesistenza di personale interno al quale poterle affidare – sono circostanze che l'amministrazione deve valutare con particolare ponderazione, non trattandosi di affidare speciali compiti o progetti o di risolvere questioni di carattere straordinario o contingente, ma di far fronte ai propri compiti istituzionali in modo conforme all'ordinamento ed efficiente [...]”.

Ragioni della decisione – 1. Il contraddittorio risulta regolarmente instaurato nei confronti di tutte le parti del giudizio di prime cure (ivi compreso D.L., rimasto contumace in primo grado). Per l'effetto, si prende atto del passaggio in giudicato della condanna di primo grado a carico del C. (euro 14.632 comprensivi delle tre voci di danno), del G. (euro 1.278 per il danno da rimborso delle spese legali) e del D.L. (euro 1.278 per il danno da rimborso delle spese legali), per la mancata produzione di appello da parte loro.

2. In quanto prodotti avverso la stessa sentenza, i due appelli devono essere riuniti.

3. L'appello di G. è infondato, mentre l'appello capofila M. è fondato solo per alcuni degli appellanti. Alcune delle censure sviluppate nei due appelli risultano comuni, e queste di seguito si trattano congiuntamente.

4. Le censure avverso le statuizioni con le quali il giudice ha risolto le questioni pregiudiziali e preliminari sono inammissibili per genericità o comunque infondate.

Le censure avverso il rigetto delle eccezioni di difetto di giurisdizione sono riproposte in mera ripetizione delle argomentazioni difensive di primo grado che il giudice avrebbe errato nel

disattendere, senza sviluppare argomentazioni avverso le (invece ampie e motivate) motivazioni contenute sul punto nell'appellata sentenza.

Lo stesso dicasi per le censure di rigetto delle varie eccezioni di nullità e di accoglimento solo parziale dell'eccezione di prescrizione, le quali presentano una sostanziale ripetizione delle tesi già ritenute non percorribili dal giudice di prime cure, e non evidenziano argomentazioni articolate sulle motivazioni fornite, sul punto, dall'appellata sentenza.

L'esame delle specifiche censure di nullità per lesione del diritto di difesa del S., che l'appellante solleva per mancata identificazione sin dall'atto di citazione dei fatti che avrebbero differenziato la sua posizione rispetto a quella degli altri assessori, sarà svolto in seguito, congiuntamente al più complessivo esame della sua posizione.

5. Nel merito, gli appellanti non hanno contestato il quadro normativo applicabile ai due incarichi de quibus e i principi di diritto che il giudice ne ha ricavato. Ritiene il collegio, tuttavia, opportuno esprimere la piena condivisione del principio, ampiamente esposto dal giudice di prime cure, che l'affidamento all'esterno delle ordinarie mansioni che costituiscono normale e quotidiano espletamento dei compiti rientranti nelle funzioni del personale, nei vari livelli e mansioni alle quali esso è assegnato, costituisce una deviazione dalla regola generale dell'autosufficienza dell'amministrazione e dell'efficiente impiego delle risorse destinate a remunerare il personale. Per questo motivo la presenza dei presupposti ai quali la legge consente tale deviazione, e di procedere all'affidamento all'esterno di incarichi – in termini generalissimi: l'effettiva sussistenza delle condizioni di necessità sottese all'incarico e l'inesistenza di personale interno al quale poterle affidare – sono circostanze che l'amministrazione deve valutare con particolare ponderazione, non trattandosi di affidare speciali compiti o progetti o di risolvere questioni di carattere straordinario o contingente, ma di far fronte ai propri compiti istituzionali in modo conforme all'ordinamento ed efficiente.

6. Nella fattispecie emerge agli atti il carattere del tutto ordinario delle mansioni oggetto dei due incarichi, accertato dal giudice di prime cure. Dalla mera lettura delle due delibere in questione si ricava che i due incarichi hanno ad oggetto compiti consistenti nell'espletamento di mansioni rientranti in quelle di un funzionario/dirigente del settore ragioneria. Il primo incarico – allo studio associato D.L. (conferito con delibera di giunta n. 157/2010) – ha avuto ad oggetto la “predisposizione degli atti economici finanziari dell'ente di cui in premessa”, e cioè “la predisposizione di atti contabili complessi come elaborazione del bilancio e la gestione dello stesso; predisposizione del rendiconto, osservanza del patto di stabilità, ecc.”. La stessa modalità esemplificativa degli atti oggetto di incarico ne rende palese l'individuazione in funzione del

generale ambito di attività contabile nel quale essi si inquadrano (e non in relazione a specifici obiettivi, progetti o questioni), ambito che sostanzialmente coincide con quello della predisposizione del bilancio preventivo e consuntivo e degli atti connessi. Si tratta con tutta evidenza del principale compito del settore ragioneria di un ente. Il secondo incarico è stato conferito ex art. 110 Tuel al dott. G. (su parere positivo espresso con delibera di giunta n. 32 dell'11 marzo 2011, applicando la normativa interna sugli incarichi ex art. 110 Tuel, che ne riservava il conferimento al Sindaco su parere della giunta) e ha avuto ad oggetto, oltre alle funzioni di Vice Segretario generale e a quelle di dirigente parttime del settore III socio-assistenziale, anche quelle di dirigente del settore II ragioneria e finanze, ad interim e sino a conclusione del concorso citato. Per quanto riguarda tali ultime funzioni (le uniche oggetto di causa), è evidente che si tratta di funzioni di dirigenza di settore interno all'ente, quindi ordinarie funzioni dirigenziali espletate in seno al comune.

7. In relazione all'evidenza della natura del tutto ordinaria dei compiti affidati, la Sezione regionale ha correttamente concluso nell'accertare che non risulta alcun elemento (né dalla motivazione dei due incarichi, né agli atti del giudizio) che possa giustificare la scelta di conferire gli incarichi all'esterno senza previamente accertare le disponibilità interne. E difatti, rileva il collegio: - la motivazione del conferimento dell'incarico allo studio associato D.L. (delibera di giunta n. 157/2010) richiama le "non poche problematiche" afferenti al settore ragioneria "a causa dell'assenza di un referente strutturale di supporto per la preparazione degli atti fondamentali" e "così come organizzato [cioè affidato temporaneamente ad interim al Segretario generale-Direttore generale] nelle more dell'esaurimento della procedura concorsuale indetta nel 2006, coadiuvato da consulenze temporanee affidate a soggetti esterni tra cui il Rag. Tedeschi, che però, si riferisce nelle premesse, "dal mese di giugno u.s. non espleta più l'incarico de quo"); tale motivazione non rende esaustiva ragione della necessità di conferire l'incarico all'esterno. Indubbiamente, la stessa pendenza di un concorso per la copertura del posto in questione dimostra l'assenza di un "referente strutturale" del servizio; tuttavia, dalla riscontrata inefficienza dell'organizzazione sino ad allora predisposta non derivava necessariamente l'opzione di ricorrere ad affidamento all'esterno delle attività di predisposizione degli atti contabili generali, ma il dovere di riorganizzare il servizio, seguendo la regola del previo utilizzo delle competenze interne all'ente. Non giustifica il diretto ricorso all'esterno nemmeno il richiamo, pur contenuto nelle premesse della delibera citata, all'art. 46 del d.lgs. n. 112/2008, norma che anzi, nell'ottica N. 4/2021 PARTE IV – GIURISDIZIONE 181 di una riduzione della spesa per incarichi esterni, ribadisce la necessità (quale condizione generale per l'affidamento all'esterno) del previo accertamento dell'inesistenza di personale interno

adeguato a svolgere le mansioni oggetto dell'incarico ("6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria"). Infine, l'affermazione contenuta in motivazione della delibera che "Per lo svolgimento del servizio medesimo è richiesta elevata competenza e professionalità", è senz'altro condivisibile e difatti tali compiti sono ordinariamente svolti dai funzionari aventi competenza specifica, addetti al servizio ragioneria di un ente – dal funzionario istruttore a quello di livello dirigenziale –, ai quali spetta ordinariamente di redigere sia i prospetti di bilancio che le proposte di variazione (in tal senso unicamente può essere inteso il compito di "gestione del bilancio"); tuttavia, tali competenze devono reperirsi all'interno dell'ente e, ove disponibili, precludono il ricorso a competenze esterne; - la motivazione della delibera di giunta n. 32/2011, nell'esprimere parere positivo all'incarico delle funzioni di dirigente ex art. 110 Tuel al dott. G., rileva che il Segretario generale (che "assicura[va] la reggenza del settore socio assistenziale e del settore ragioneria") è "fortemente impegnato nell'esercizio delle proprie funzioni di direttore generale ed è in prossimità del collocamento a riposo, previsto per il 1 agosto 2011"; tali circostanze non costituiscono una legittima ragione per la quale l'amministrazione non abbia riorganizzato un servizio, ritenuto non più espletabile dal Segretario generale, ricorrendo a personale disponibile all'interno, senza ulteriori oneri per l'amministrazione e nelle more della copertura del posto in organico; - non può accedersi alla tesi, prospettata da alcuni degli appellanti, per la quale gli incarichi sarebbero stati "conseguenziali all'annullamento delle prove scritte" (appello M.) e dal prevedibile rallentamento dei tempi del concorso, elementi scusanti in quanto dovuti a cause loro non addebitabili. Sia il primo incarico (del. giunta n. 157 del 22 ottobre 2010) che il secondo delibera di giunta n. 32 dell'11 marzo 2011), sono antecedenti all'annullamento delle prove scritte, disposto dalla Commissione con verbale del 24 marzo 2011. In ogni caso, logica di efficienza avrebbe voluto il ragionamento esattamente inverso: poiché i tempi per la copertura del posto di dirigente del settore ragioneria prevedibilmente si allungano, occorre ricorrere in primis alle risorse disponibili all'interno dell'amministrazione, per evitare di "stabilizzare" un ricorso a soggetto esterno per lo svolgimento di mansioni che l'ordinamento prevede siano svolte da personale interno.

8. È fatto pacifico (emergente dallo stesso tenore delle motivazioni delle due delibere di incarico e non contestato dagli appellanti) il mancato previo espletamento di una indagine concreta (cioè realmente avvenuta) ed effettiva (cioè, condotta con riferimento al personale direttivo in organico e con riferimento alle competenze maturate da ciascuno) circa la carenza di adeguate professionalità

nell'ambito dei dipendenti in servizio. Gli appellanti insistono, invero, sulla diversa questione dell'assenza di figure interne adeguate a svolgere le mansioni affidate all'esterno. Sul punto il giudice di prime cure ha ritenuto "processualmente indimostrata o confutata l'asserzione dei convenuti circa l'assenza, nei ruoli interni dell'Amministrazione locale, di dirigenti o di funzionari direttivi di ctg. D in possesso di particolari e comprovate qualificazioni professionali necessarie per lo svolgimento di detti incarichi".

8.1. L'inesistenza di personale adeguato in servizio è condizione per il conferimento di incarichi a soggetti esterni posta dall'ordinamento in termini del tutto generali (applicabile anche al caso di incarichi conferiti ex art. 110 Tuel, 46 d.l. n. 112/2008, e di incarichi di alta specializzazione o comunque denominati previsti da normativa interna delle pubbliche amministrazioni). Fermo restando che, come correttamente accertato in prime cure, vi è stata carenza istruttoria al momento dell'adozione dei due atti di conferimento (in quanto non è stato svolto alcun interpello per il personale, né stilato un elenco di personale astrattamente adeguato, né indicato chi, tra il personale direttivo con esperienza in materia, si fosse dichiarato o dovesse ritenersi non disponibile a svolgerlo nelle more della conclusione del concorso), il punto da decidere relativamente alla censura in esame è accertare se, concretamente, al momento del conferimento degli incarichi tali disponibilità interne vi fossero o meno.

8.2. Sulla prova di tale circostanza vi è ampia casistica giurisprudenziale quanto all'estensione dell'onere a carico della Procura attrice e al riparto della prova del fatto contrario a carico di parte convenuta; in particolare, il collegio condivide il principio che la mera produzione di tabelle di organico o elencazione di dipendenti in servizio non costituisce di per sé prova adeguata a dimostrare che vi fosse, o non vi fosse in organico, disponibilità di personale interno, dovendo invece essere in atti la prova che vi fosse (o non vi fosse) personale interno adeguato (quanto a professionalità) e disponibile (a svolgere l'incarico esternalizzato). Ritiene il collegio che tali circostanze debbano essere accertate caso per caso in base al quadro probatorio in atti, con riferimento: a) al contenuto dell'incarico, dal quale si evidenzia una minore o maggiore specializzazione e complessità delle competenze professionali necessarie a svolgerlo; b) alla specificità delle indicazioni sul personale interno prodotte agli atti dalla Procura attrice e dai convenuti (alla quale si correla, in maniera direttamente proporzionale, un aggravamento dell'onere di controprova a carico della parte avversa); c) alla peculiare situazione della disponibilità del personale e dell'organizzazione dell'ente, anche sotto il profilo meramente quantitativo del personale avente determinata qualifica o preparazione professionale, d) ad altri elementi che

possono ricavarsi con ogni mezzo di prova, nei limiti del principio del libero convincimento del giudice.

8.3. Il giudice di prime cure ha dedotto la prova dell'esistenza di personale interno adeguato da "dichiarazioni in atti secondo cui le risorse umane presenti al 31 dicembre 2011 consistevano in n. 32 funzionari di qualifica D, di cui n. 5 erano responsabili dei servizi e uffici nei quali era articolato il settore di ragioneria e finanze", dunque dotati di idonee competenze ed esperienza in materia.

8.3.1. Tra questi dipendenti, rileva il giudice di prime cure, era anche il dott. I., lo stesso che aveva ricoperto proprio il posto di dirigente del settore II ragioneria per incarico conferitogli dal Sindaco M. dal 2004 al 2008. Con particolare riguardo alla posizione del dott. I., la tabella richiamata dagli appellanti (e la nota n. 2445 del 17 gennaio 2018 del servizio risorse umane, a cui è allegata) indica il suo inserimento nell'elenco dei dipendenti con qualifica D per il 2010 e 2011 già trasmesso con nota in stessa data n. 2416, nel quale l'I. era stato erroneamente non inserito. Dunque, alla qualificata pregressa esperienza come capo Servizio ragioneria ad interim per quattro anni, indizio della sua idoneità alle funzioni in assenza di alcuna prova del contrario (il collegio osserva che la circostanza che egli sarebbe stato revocato da tali funzioni per inidoneità, affermata nell'appello capofila M., contrasta con l'affermazione dell'appello G., che egli sarebbe stato revocato per l'opportunità di non consentire ad un vincitore delle prove scritte di svolgere le funzioni messe a concorso, e che su entrambe le circostanze, in ogni caso, non sono versate agli atti adeguate prove documentali), si aggiungeva l'alta qualifica posseduta (D3 al tempo) e la circostanza che il dott. I. risultava il primo nella graduatoria provvisoria tra i tre vincitori delle prove scritte del concorso per la copertura del posto di dirigente dello stesso settore ragioneria (prove superate nel 2009, dunque prima del conferimento degli incarichi). L'argomentazione degli appellanti, che sarebbe risultato inopportuno incaricare lo stesso I. proprio perché vincitore delle prove scritte non ha alcun supporto logico né giuridico; l'argomentazione che la stessa indicazione del concorso per la copertura del posto dimostrerebbe l'assenza di personale interno adeguato risulta inconferente, atteso che il posto messo a concorso era di qualifica dirigenziale, non direttiva (per cui nella specie si tratta di accertare solo se sussistesse temporaneamente, per il tempo necessario a espletare la procedura, personale interno direttivo che fosse adeguato e disponibile a svolgere le relative mansioni).

8.3.2. Quanto al restante personale in servizio, i dati affermati dal giudice di prime cure non sono stati confutati, ma anzi confermati dagli appellanti in quanto emergenti dalla citata tabella richiamata da entrambi gli appelli; questa non fornisce alcun elemento a favore della tesi sull'inesistenza di personale qualificato e disponibile, in quanto costituisce un elenco dei "dipendenti categoria D anni 2010-2011" che (oltre a comprendere lo stesso I.) non prova alcuna

condizione di inadeguatezza o indisponibilità del personale, e anzi dimostra la presenza in servizio, presso il settore ragioneria nel 2010 e 2011, di 4 funzionari direttivi di cui tre D2 e uno di livello D4; in altri termini, la citata tabella dimostra quindi la presenza in servizio di un rilevante numero di dipendenti, oggettivamente presenti e astrattamente qualificati all'incarico. Rispetto alla documentata quantità e qualità dei funzionari in organico, alla specifica circostanza che uno di questi aveva già ricoperto quelle medesime funzioni e alla mancanza di qualsiasi elemento per dedurre (la sua o di altri) inidoneità o l'indisponibilità a svolgere le funzioni in questione, deve confermarsi quanto statuito dal giudice di prime cure in punto di prova, e cioè che manca la prova del presupposto primo per il legittimo affidamento a terzi delle funzioni di dirigente del settore ragioneria (delibera n. 32/2011), o di funzioni comunque espletate dal Servizio ragioneria (delibera di giunta n. 157/2010).

9. La condanna risulta emessa ultra petita quanto ad alcune posizioni (V. e I., citati per euro 1.248 ciascuno e condannati per rispettivamente euro 1.687 e 1.600) e quelle di errore di calcolo del giudice (S. e T., per i quali, seguendo i calcoli del giudice con decurtazione del 40 per cento e di ulteriore 10 per cento, essi devono rispondere di euro 1.668,86). Tuttavia, la rilevanza di tale circostanza sarà eventualmente esaminata ad esito delle conclusioni che questo giudice trarrà in merito alla fondatezza delle censure rivolte dagli stessi appellanti avverso la statuizione di colpa grave loro ascritta, e che sono di seguito esaminate.

10. Alcune precisazioni preliminari si impongono riguardo all'esame dell'elemento soggettivo degli Assessori e dei componenti la giunta. Nella fattispecie va escluso che, diversamente da quanto censurato dagli appellanti, trovi applicazione l'art. 1, c. 1-ter, l. 14 gennaio 1994, n. 20 ("Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione").

Tale "esimente" è stata introdotta nell'ordinamento con la finalità (perseguita dal legislatore nel riformare l'organizzazione degli enti locali in coerenza con la riforma della dirigenza nel settore pubblico), di tutelare gli organi locali di governo nell'esercizio delle funzioni deliberative loro proprie laddove la decisione di loro competenza necessiti di una istruttoria tecnicoamministrativa complessa, che coinvolga accertamenti affidati ad organi tecnico amministrativi interni. Tale regola costituisce infatti la naturale conseguenza, sul piano delle responsabilità, del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico (spettanti agli organi di governo) e attività di gestione (spettanti agli organi amministrativi di vertice), introdotto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e, poi, dall'art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ed è volta a garantire che l'organo politico-amministrativo

rimanga esente da responsabilità connesse all'esercizio di proprie funzioni che risultino, in concreto, viziate da un errore imputabile agli accertamenti istruttori di specifica competenza dei dirigenti.

Da tale ratio consegue che, ove sia alterato il fisiologico riparto di competenze e funzioni individuati dal Tuel (e il corollario del divieto di interferenza reciproca tra i due comparti di funzioni, di governo e amministrative, nello specifico settore del governo degli enti locali), detta regola non si applica e gli organi di governo che si siano assunti compiti di gestione sono soggetti all'ordinario regime di responsabilità che a tali compiti consegue.

Venendo al caso di specie, che non è disciplinato da normativa derogatoria quanto al riparto di competenze all'interno dell'ente, nel quadro delle funzioni regolamentate dal Tuel l'affidamento di un incarico di ordinarie funzioni istituzionali a soggetto esterno non costituisce un compito tipico della giunta, ma un provvedimento (non generale) di gestione in materia di personale; come tale, esso non rientra nella ratio e nella disciplina dell'invocata "esimente", ed è in grado di generare (se ne sussistano i presupposti) una responsabilità della giunta quale riflesso dell'assunzione di tali compiti gestori (c.d. "responsabilità per assunzione": cfr. Sez. II centr app., sent. n. 171/2017), la quale deve essere valutata secondo gli ordinari parametri utilizzabili nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti, che ordinariamente tali compiti espletano.

11. Il principio generalissimo che trova applicazione al fine di individuare i centri di responsabilità per il danno conseguente a deliberato di organi collegiali è che del danno possono rispondere i soggetti che hanno proposto la delibera, quelli che avevano compiti consultivi o di controllo sul rispetto delle condizioni di legge e quelli che, in seno all'organo collegiale, hanno espresso voto favorevole laddove fossero nelle condizioni di conoscere le violazioni che con il deliberato sono state perpetrate, o avrebbero dovuto esserlo in ragione del fatto che il deliberato esprime competenze proprie dell'organo collegiale o comunque da quello assunte.

Nella specie, esclusa l'applicazione dell'esimente e accertato che si verte in fattispecie di assunzione di funzioni non tipiche della giunta, occorre verificare la colpa grave dei convenuti rispetto alla conoscenza o conoscibilità da parte loro delle circostanze che determinano l'illegittimità dei due incarichi, le quali si riducono a due: il carattere del tutto ordinario e istituzionale dei compiti che ne sono oggetto e la mancata verifica di personale interno a fronte della presenza di più funzionari in servizio, qualificati per livello e mansioni al tempo svolte.

11.1. Quanto alla specifica posizione dell'assessore alle Finanze S., la circostanza che le due proposte di deliberato interessassero il settore di propria competenza – addirittura proponente di una delle due (delibera n. 157/2010) – lo individua quale referente in seno alla giunta per la

compiutezza ed affidabilità dell'istruttoria concernente la situazione amministrativa e giuridica da valutare per l'individuazione di un soggetto a cui affidare i compiti oggetto dei due incarichi.

Nella sua posizione non risulta di alcuna giustificazione l'argomentazione difensiva che egli avrebbe fatto affidamento sull'istruttoria del proprio dirigente di settore; tale difesa risulterebbe eventualmente efficace entro i limiti, qui travalicati, di operatività dell'esimente invocata, ma che non ha alcun rilievo nella fattispecie, sia per l'inoperatività dell'esimente, sia per l'esistenza di quello che costituiva a suo carico un onere specifico di verifica istruttoria (che la consolidata giurisprudenza non ritiene assolto dalla presenza di parere favorevole del Segretario generale o di un organo tecnico: ex plurimis, Sez. II centr. app., 13 febbraio 2017, n. 89 e 24 dicembre 2019, n. 508). Per le stesse ragioni non lo giustifica l'argomentazione che la sua proposta si sarebbe limitata a recepire "quanto rappresentato dal Segretario generale" riguardo alla questione della carenza di personale, poiché un suo personale approfondimento sull'esistenza di un documentato riscontro delle disponibilità in organico era doveroso in applicazione del principio per cui "la colpa grave non [può] ritenersi esclusa dalla mera prospettazione di un fideistico affidamento sulla legittimità della condotta altrui, giacché la diligenza richiesta al pubblico amministratore indubbiamente impone a colui che subentra nella gestione di un affare in corso di assumere un atteggiamento comunque finalizzato a ponderarne la legittimità" (Sez. II centr. app. n. 278/2020).

In più brevi termini, assumendo la giunta compiti di gestione e risultando questi inerenti al settore del S. – e nella delibera n. 157/2010 assunti dalla giunta su sua proposta – l'assessore avrebbe dovuto informarsi sui fatti rilevanti nonché sulla completezza e correttezza dell'istruttoria a base delle proposte. Nella specie, trattandosi di incarichi, in entrambe le occasioni egli avrebbe dovuto almeno accertare (con onere non esaurito dalla proposta del dirigente del suo settore) se vi fosse stata una istruttoria adeguata a dimostrare la sussistenza dei presupposti generalissimi di legge sopra detti.

La distanza tra lo schema procedurale previsto dalla disciplina in materia e il percorso decisionale concretamente seguito – in assenza di alcuna documentazione sul previo riscontro sulla adeguatezza e disponibilità del personale interno – è tale da evidenziare il nucleo tipico della colpa grave, sotto il profilo della grave e inescusabile violazione di legge, perpetrata omettendo l'esercizio di competenze proprie riflesso dell'assunzione di compiti di gestione e pretermettendo i compiti di verifica e garanzia ad essi associati. Per il S. deve quindi confermarsi l'accertamento del giudice di prime cure di una "incuria incompatibile con quel minimo di diligenza e di avvedutezza che l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico invece esigeva dai convenuti". Le censure di lesione del diritto di difesa, che l'appellante muove sotto il profilo di nullità della citazione e

conseguente nullità della sentenza di prime cure (che non avrebbe rilevato la mancata contestazione di tale differente posizione del S. rispetto a quella degli altri assessori) sono infondate. La contestazione che costituisce il nucleo indefettibile della domanda (la cui assenza è causa di nullità dell'atto di citazione) è individuata dai fatti addebitati (titolo della domanda, o causa petendi), che nella fattispecie sono esenti dalla rilevata genericità, come concluso anche dal giudice di prime cure, perché descrivono sufficientemente la sua posizione (assessore al settore finanze, proponente l'incarico di cui alla delibera di giunta n. 157/2010 e partecipante che ha espresso voto positivo ad entrambe le delibere). L'individuazione delle norme di legge alla luce delle quali tale addebito deve essere vagliato è materia spettante alla cognizione del giudice, che sussume autonomamente i fatti in una fattispecie di diritto e ne trae le conseguenze in punto di responsabilità; l'ampiezza delle argomentazioni difensive, poi, è lasciata alla scelta discrezionale della difesa, che non incontra preclusioni nell'individuare e interpretare le norme di diritto applicabili alla fattispecie addebitata al convenuto e formulare le proprie conclusioni. Pertanto, addebitando al S. una percentuale maggiore del danno in ragione della sua specifica posizione (differenziata sia in citazione che in sentenza rispetto a quella degli altri componenti la giunta), il giudice di primo grado non ha leso in alcun modo il suo diritto di difesa. In conclusione, nei confronti del S. deve essere confermata la condanna di euro 4.319.

11.2. L'appellata sentenza va invece riformata quanto alla posizione degli appellanti assessori che hanno espresso voto positivo nelle due occasioni, I., V., T. e S. Seppure l'inapplicabilità della citata "esimente" comporti l'assunzione in capo alla giunta della responsabilità per l'atto di gestione, all'interno dell'organo collegiale possono assumere rilevanza particolari circostanze in virtù delle quali l'elemento soggettivo può risultare non connotato dal medesimo grado di colpa con riferimento a ciascuno dei votanti. La casistica giurisprudenziale presenta fattispecie nelle quali la colpa grave è stata riconosciuta in capo a tutti i partecipanti che hanno espresso voto positivo, e altre nelle quali la colpa grave è stata esclusa nei confronti di tutti o alcuni per la presenza di particolari condizioni inerenti elementi diversi che, in concreto, sono stati ritenuti rilevanti per attenuare il principio di imputabilità ai componenti dell'organo collegiale degli atti di gestione assunti (tra i quali le dimensioni dell'ente, il recente insediamento in giunta, la complessità degli accertamenti istruttori a base della proposta e altri). Nel caso di specie, il deliberato era accompagnato dall'istruttoria compiuta dal funzionario proponente (G., quale responsabile ad interim del settore ragioneria e finanze, nella delib. n. 157/2010; C., nella delib. n. 32/2011) la cui verifica spettava (per quanto detto) all'assessore competente del servizio finanze (S.); l'organo collegiale era assistito dal Segretario generale di ruolo (G.). Questi soggetti costituivano ed

esaurivano i tre diversi centri di controllo sui quali, nel caso di deliberazioni collegiali, si incentra il vaglio delle condizioni di legittimità dell'azione amministrativa. Su tali soggetti (e concentrandosi la funzione di referente in seno al collegio nel S.) può ritenersi plausibile che gli assessori votanti abbiano fatto affidamento, e ciò determina una minore rimproverabilità dell'illecito nei loro confronti. Difatti, nella fattispecie le motivazioni di cui alle due proposte e i prescritti pareri non sono assenti, ma sono viziati da una erronea rappresentazione della realtà dei fatti: essi danno una contezza, seppur formale, del riscontro da parte del proponente di ragioni di necessità organizzativa attinenti il settore personale (per ciò che riguarda l'asserita carenza di adeguato personale interno) ed il settore ragioneria (per l'indisponibilità del Segretario generale a continuare l'incarico ad interim) motivazioni la cui inconsistenza (sia con riferimento alle prime che alle seconde) appariva con tutta evidenza a chi appartenesse ai due settori (C., S.) o avesse istituzionalmente compiti di verifica delle condizioni organizzative del personale (G.), ma non necessariamente agli altri assessori. Né è dimostrata una loro conoscenza personale dei fatti, loro derivante da ragioni di ufficio o aliunde, o sono agli atti altre circostanze rilevanti per trarne una gravissima deviazione dalle regole di azione e giudizio da parte loro nell'assumere la decisione del conferimento dei due incarichi.

11.3 Rileva il collegio che tali circostanze risultano invece evidenti agli atti per il Sindaco M. Il mancato approfondimento da parte sua, in sede di giunta, della questione sulla presenza in servizio di personale adeguato non appare minimamente giustificabile, considerato che egli risulta aver personalmente firmato l'incarico temporaneo di dirigente del settore ragioneria e finanze affidato al dott. I. nel 2004 e 2005 e sino al 2008 (con la motivazione che quegli "possiede i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire"). Tale omissione assume, da parte sua, il connotato di una grave e inescusabile mancanza di diligenza nell'accertare e approfondire i fatti essenziali dell'istruttoria a base delle due proposte di deliberato, tanto più laddove l'assenza di alcuna documentazione su un previo interpello, o anche solo un previo esame d'ufficio dei profili di qualificazione del personale (ivi compreso l'I.), deponeva per la sua incompletezza e inadeguatezza. La conoscenza personale di questioni che, con tutta evidenza, rientravano doverosamente nell'ambito dei fatti da considerare ponderatamente nell'istruttoria dei due deliberati, rende la sua posizione analoga a quella del S. non solo quanto all'onere di approfondimento istruttorio gravante a suo carico, ma anche al conseguente obbligo di corretta informazione ai presenti alla seduta (e lo rende responsabile, dunque, sia per l'incarico da lui personalmente conferito in attuazione della delibera di giunta n. 32/2011, sia per l'incarico di cui alla delibera giunta n. 157/2010). Il giudice di prime cure ha ritenuto di addebitare al M. una diversa quota di danno in relazione ai due incarichi (il 25 per cento diviso pro quota con

gli altri convenuti, per la delibera n. 157/2010, e l'intero 25 per cento per il danno conseguente alla delibera n. 32/2011 e al decreto di incarico a sua firma, n. 4 del 21 marzo 2011); pertanto, la sentenza nei suoi confronti deve essere confermata entro la somma in condanna, di complessivi euro 9.307.

12. L'appellata sentenza deve essere confermata anche per la posizione del G. In qualità di Responsabile ad interim del settore ragioneria e finanze è di palmare evidenza che egli conoscesse per ragioni di servizio la dotazione organica e, in particolare, i funzionari in servizio presso il suo settore; più in generale, la situazione del personale tutto dell'ente doveva necessariamente essergli nota, rivestendo egli il ruolo di Segretario generale.

Ciononostante, quanto al primo incarico (al dott. D.L., conferito con la delibera di giunta n. 157 del 22 ottobre 2010), egli ha proposto la delibera di affidamento ed espresso i pareri positivi di regolarità tecnica e contabile, ex art. 49 Tuel. Ciò basta a qualificare come grave la sua colpa, per palese e profonda deviazione dalla disciplina di settore sotto più profili dei quali il primo e più grave è proprio l'aver proposto un affidamento esterno che, di fatto, ha pretermesso il previo vaglio del personale interno o qualsiasi proposta di riorganizzazione del servizio con l'utilizzo del personale interno nel modo più razionale ed efficiente in relazione alle disponibilità, certe agli atti.

Quanto al secondo (conferito al G. ex art. 110 Tuel previo parere positivo espresso con la delibera di giunta n. 32/2011), dalla mera lettura della delibera egli era in grado di trarre la natura ordinaria dei compiti affidati e, dalla documentazione agli atti, l'assenza di alcuna indagine sulla situazione della disponibilità in organico; cionondimeno, nulla ha rilevato, omettendo il dovuto supporto alla giunta in qualità di Segretario generale.

Alla luce di tali specifiche competenze, l'argomentazione difensiva relativa all'elemento soggettivo (per la quale il G. non sarebbe stato in grado di percepire gli elementi ostativi all'adozione delle delibere proposte alla giunta) risulta di evidente infondatezza: posto che altri non è che il Segretario generale l'organo che, in virtù dei compiti assegnategli dall'art. 97 Tuel, in sede collegiale avrebbe dovuto fornire l'"assistenza giuridico-amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti" (e rilevare, nella fattispecie, le violazioni che, sotto entrambi i profili, il deliberato concretava), non risulta dimostrata alcuna circostanza giustificativa per la quale queste conoscenze (in fatto e in diritto) egli non ha potuto acquisire.

13. L'ulteriore questione dell'evidenza o meno, da parte del G., del M. e del S., dell'illegittimità dell'annullamento delle prove scritte e dello stallo dei lavori della Commissione di concorso è, in concreto, irrilevante ai fini del decidere. Le ragioni dell'addebito nei loro confronti non si radicano nell'illegittimità degli atti della Commissione, ma in quella delle due delibere (la n. 157/2010 di

conferimento dell'incarico e la n. 32/2011 di resa del parere positivo al conferimento stesso da parte del Sindaco), con riguardo alla (diversa) disciplina sugli incarichi che è stata, peraltro, ampiamente e correttamente richiamata nell'appellata sentenza, la quale risulta pertanto scevra anche da questa censura.

14. Venendo all'elemento causale, sono infondate le censure degli appellanti volte a riformare la condanna perché, in tesi, assumerebbero una portata direttamente causativa del preteso danno le Determine di impegno e liquidazione del C., n. 738/2010 e n. 176/2011.

Trattandosi di Determine di liquidazione (determinazione della somma dovuta) e di impegno (imputazione della spesa a capitolo di bilancio con attestazione di copertura), pur rivestendo esse una indubbia portata causale nella dinamica produttiva del danno (per i rilievi che anche in quella sede, a norma delle vigenti disposizioni e principi contabili, il funzionario avrebbe dovuto opporre), non la assorbono interamente; rispetto al fatto che la manifestazione di volontà dei due incarichi rimane ascrivibile alle delibere di giunta, la ripartizione del danno risulta equamente operata in prime cure in percentuale (percentuale che, infatti, è stata imputata per il danno conseguente alle due delibere di giunta anche a carico del C., non solo quale proponente della seconda, ma anche in quanto firmatario delle due Determine dirigenziali in questione).

Queste considerazioni portano anche al rigetto delle censure di difetto di motivazione nel riparto pro quota del danno, nel quale il giudice di prime cure ha evidenziato gli elementi sufficienti per le diverse quote di danno addebitate ai convenuti.

15. In relazione al quantum in condanna, con una prima serie di censure gli appellanti rilevano la mancata prova del danno ed il cattivo esercizio del potere di determinazione equitativa, nonché del potere di riduzione dell'addebito.

15.1. Gli appellanti sostengono che manchi la prova di un danno conseguente ad entrambi gli incarichi in quanto, anzi, l'affidamento delle relative mansioni ad un funzionario interno – allo stesso I. o al vincitore del concorso – avrebbe comportato esborsi maggiori (almeno pari a quelli erogati all'I. per il medesimo incarico che gli era stato affidato in passato).

L'argomentazione è infondata perché pone a raffronto due prospettive che non poggiano sullo stesso quadro giuridico ed economico di riferimento per la valutazione dell'attività lavorativa.

L'erogazione di corrispettivi a pubblici dipendenti è disciplinata da normativa di settore, primaria e contrattuale di comparto, nonché da una serie di altre disposizioni di tutela del rispetto delle procedure di legge per l'assunzione del dipendente e per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

Tali procedure garantiscono, per l'espletamento di determinati compiti, la scelta del miglior soggetto in base a requisiti predeterminati, obiettivi e vagliati in modo comparativo, e sono finalizzate all'inserimento del funzionario in un complesso sistema organizzativo e normativo che comprende l'assoggettamento ad una struttura gerarchica e al sistema dei controlli interni, e che premia (mediante la programmazione della sua azione e la remunerazione del suo prodotto in conformità a obiettivi e criteri premiali precostituiti) la sua produttività, assicurando, oltre al rispetto di tutti gli obblighi insiti nel rapporto di lavoro con l'amministrazione, il raccordo e il coordinamento con tutte le strutture dell'ente.

Queste sono le considerazioni, più o meno esplicitate, alla base della giurisprudenza maggioritaria (peraltro anche richiamata dal giudice di prime cure) che esclude la possibilità di valutare come utile la prestazione dell'incaricato esterno in assenza dei presupposti di legge, e che in questa sede sono sufficienti per respingere le censure di error in iudicando per pretesa assenza di alcun danno, e a confermare l'irrelevanza di un accertamento su quanto avrebbe percepito il funzionario dirigente nominato a seguito di concorso o il funzionario direttivo interno al quale fosse stato conferito il medesimo incarico temporaneamente.

15.2. Una volta respinta la censura di assenza di alcun danno, e cristallizzata dal giudicato la questione sull'esistenza o meno di un utile riconoscibile (la statuizione del giudice di prime cure, che ha ridotto il danno del 40 per cento, non è stata impugnata dalla Procura) la questione che rimane da esaminare è quella del quantum.

Sul punto sono infondate le censure di cattivo esercizio del criterio di valutazione equitativa da parte del giudice di prime cure, poiché la mera lettura dell'appellata sentenza esplicita l'utilizzo di criteri di valutazione non irragionevoli.

Da un lato, il giudice si è basato sul fatto, non contestato dalla procura, che entrambi gli incarichi si siano svolti e conclusi senza rilievi dell'amministrazione relativamente al prodotto conseguito.

Dall'altro, ha riconosciuto un "limitato utile", come si evince dalla articolata motivazione, "pur in assenza di prova sulla esatta misurazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti", e cioè in termini di puro prodotto delle prestazioni dei due incarichi; tale criterio tiene conto dei diversi criteri di valutazione (sopra illustrati) delle due fattispecie – del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione e dell'incarico temporaneo e non inserito nell'organizzazione dell'ente –. Il criterio è, inoltre, ancorato al caso concreto: quanto al primo incarico (delibera di giunta n. 157/2010, incarico allo studio d.L.), esso ha avuto ad oggetto (oltre ai compiti di "elaborazione e gestione del bilancio; tenuta contabilità generale del bilancio; predisposizione rendiconto" e di "predisposizione atti contabili") i compiti di "coordinazione con la struttura e raccordo con i responsabili dei servizi;

assicurare la presenza presso il comune almeno nei giorni di riunione degli organi collegiali dell'ente”.

Tali “mansioni” costituiscono compiti accessori o strumentali allo svolgimento dell'attività lavorativa che sono naturalmente inclusi nella prestazione retribuita (in quanto, come detto, scaturiscono dallo stesso inserimento del dipendente nella struttura dell'amministrazione), mentre sono rientrate nella valutazione economica delle parti nella determinazione del corrispettivo dei due incarichi, in quanto oggetto delle prestazioni concordate.

Quanto al secondo incarico (delib. n. 32/2011, di incarico cumulativo al G. di tre funzioni), mancano agli atti elementi idonei a consentire di affermare che l'incarico di dirigente del settore II ragioneria, affidato ad interim con le funzioni di dirigente del settore III e accorpato con l'incarico di vice segretario generale, fosse stato “sostanzialmente gratuito” come affermano gli appellanti; in assenza di alcun obiettivo riscontro, la determinazione equitativa del giudice (che addebita ai responsabili una quota inferiore a quella di un terzo dei corrispettivi, che pure potrebbe essere individuata quale criterio di liquidazione del danno conseguente ad una delle tre funzioni oggetto di incarico) non risulta né irrazionale, né sproporzionata.

15.3. Sono palesemente infondate le censure rivolte avverso le modalità di esercizio del potere di riduzione dell'addebito, che il giudice avrebbe erroneamente limitato al 10 per cento del danno. Basti osservare che il fondamento di tale potere è la sussistenza di condizioni collegabili al complesso dell'organizzazione amministrativa, in ragione delle quali risulterebbe in concreto ingiusto addebitare l'intero danno al solo/ai soli convenuto/i; il collegio non ravvede agli atti nessun motivo per aumentare la riduzione già operata, sulla quale in assenza di appello della procura si deve confermare la sentenza di prime cure.

16. È infondata la domanda di riforma della condanna alle spese di giustizia a favore dello Stato per il giudizio di prime cure - che il giudice ha posto a carico di tutti i soccombenti solidalmente e che sono state liquidate in euro 8.640,38 con nota a margine della sentenza - e di compensazione o di una diversa rimodulazione delle stesse in ragione dei diversi ruoli o della complessità della vicenda. Non è stata riversata in appello alcuna censura relativamente alle modalità di tale statuizione (adottata con nota a margine, come prescritto per le diverse “spese di sentenza” dall'art. 31, c. 5), per cui la questione verte sul quantum e sulla natura solidale della condanna inflitta per spese di giustizia dal giudice di prime cure.

Va premesso che – pur se la refusione delle spese di giustizia a favore dello Stato ha un titolo e una ratio diversa da quella del diritto del convenuto assolto nel merito alla refusione delle spese legali (o di difesa) – ad entrambi i fini, nel caso di più soggetti convenuti (e pluralità di appellanti), la

soccombenza deve essere valutata distintamente per ogni posizione, in funzione dell'accoglimento o del rigetto della domanda nei suoi confronti.

Pertanto, le spese del giudizio spettano al creditore (Stato) nel caso di azione che risulti vittoriosa anche se solo nei confronti di alcuni dei soggetti originariamente convenuti.

16.1. Nei confronti degli appellanti la cui condanna è stata confermata, l'imputazione delle spese del giudizio di prime cure è esente da censura risultando essi soccombenti (non sussiste, nella fattispecie, alcuna delle condizioni alle quali l'art. 31, c. 3, c.g.c. condiziona la possibilità per il giudice di disporre la compensazione delle spese).

Il titolo solidale della condanna a favore dello Stato, che la sezione territoriale ha ritenuto di individuare, trova adeguata ragione e supporto giuridico nell'identità, per tutti i soggetti in capo ai quali è accertata la responsabilità, del creditore e della fonte dell'obbligazione al pagamento delle spese del giudizio.

La causa è inoltre accomunata per tutti dall'identità di interesse a resistere – per essere identico per tutti i convenuti il fatto dannoso contestato e per l'unicità delle posizioni processuali assunte.

Lo stesso art. 97 c.p.c. (richiamato dall'art. 31 c.g.c.), prevede che “Se le parti soccombenti sono più, il giudice condanna ciascuna di esse alle spese [c.p.c. 91] e ai danni [c.p.c. 96] in proporzione del rispettivo interesse nella causa. Può anche pronunciare condanna solidale di tutte o di alcune tra esse, quando hanno interesse comune”.

Dunque, la condanna in solido dei soccombenti non solo è espressamente prevista dall'ordinamento in caso di pluralità dei convenuti, ma corrisponde alla ratio di individuare un unico centro di imputazione dell'obbligazione di rifusione delle spese (anche del processo) nel caso di unicità di interesse dei soccombenti alla causa (elemento che il giudice apprezza nella sua discrezionalità di merito: Cass. civ., Sez. II, 12 agosto 2011, n. 17281).

L'unicità dell'interesse può desumersi anche “dalla semplice identità delle questioni sollevate e dibattute”, o “dall'interesse al riconoscimento [e dunque, anche disconoscimento] di un fatto costitutivo comune, rispetto al quale vi sia stata convergenza di questioni di fatto e di diritto” (Cass. civ., Sez. III, 30 ottobre 2018, n. 27476), ipotesi nelle quali senz'altro s'inquadra la fattispecie.