



REPUBBLICA ITALIANA

68/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60181** del registro di segreteria, promosso

dal **Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania**

contro

AURISICCHIO Domenico (c.f. RSCDNC50R03F717U) nato a Morcone (BN)

il 3 ottobre 1950 ed ivi residente alla via dei Frentani n. 28, rappresentato e difeso dall'Avv. Roberto Prozzo (c.f. PRZRRT62T18F839E, posta elettronica certificata: avvrobertoprozzo01@puntopec.it), con studio in Benevento, alla via Pietro Nenni n. 13, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione;

per la riforma

della sentenza n. 282/2022 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, depositata in data 31 marzo 2022;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 9 febbraio 2024, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Stefania Petrucci, il V.P.G. Luigi D'Angelo per la Procura generale e l'avv. Roberto Prozzo per la parte appellata.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 22 ottobre 2021, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania conveniva in giudizio Domenico Aurisicchio per sentirlo condannare, a titolo di colpa grave, al pagamento in favore del Comune di Morcone (BN) dell'importo di euro 5.252,83 o della diversa somma determinata in sede di giudizio, per aver gestito e diretto con poteri datoriali, quale coordinatore dell'Ufficio di Piano e responsabile del Settore amministrativo comunale, il rapporto di lavoro instaurato dall'Ente con la psicologa Tiziana Bozzuto, così determinando la soccombenza del Comune nel giudizio da quest'ultima instaurato per vedere riconosciuta la natura subordinata del predetto rapporto lavorativo.

L'azione del Requirente contabile traeva avvio dalla trasmissione alla competente Procura regionale della deliberazione consiliare del Comune di Morcone n. 73 del 26 novembre 2020 con la quale l'Ente provvedeva al riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 482/2020 emessa dal Tribunale di Benevento, in funzione di Giudice del lavoro che, ravvisata la natura subordinata del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa intercorso per il periodo dal 26.03.2003 al 31.12.2016, condannava

il Comune al versamento delle differenze retributive maturate ed alla refusione delle spese di lite.

Secondo la Procura regionale, proprio il pagamento delle predette spese di lite integrerebbe l'evento di danno a carico del Comune di Morcone sussistendo un nesso causale tra le condotte perpetrate dall'appellato ed il danno patito dall'Ente, posto che, in assenza delle condotte contestate, la psicologa non avrebbe agito in giudizio per ottenere il riconoscimento dei propri diritti ovvero, se anche avesse agito in giudizio, non avrebbe ottenuto ragione o, comunque, non avrebbe avuto diritto al rimborso delle spese legali.

Con sentenza n. 282/2022 depositata in data 31 marzo 2022, la Sezione giurisdizionale per la regione Campania rigettava la domanda attorea ponendo, a carico del Comune di Morcone, le spese sostenute dal convenuto liquidate nella misura di euro 500,00, oltre accessori.

Avverso la su richiamata sentenza n. 282/2022, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello il Procuratore regionale per la Campania, dolendosi, con unico ed articolato motivo di doglianza, per aver il Giudice di primo grado affermato l'inesistenza del nesso causale tra la condotta serbata dal dott. Aurisicchio reputata non riconducibile all'esercizio di poteri datoriali e l'evento dannoso contestato ritenuto derivante, piuttosto, dalla scelta discrezionale del Comune di difendersi in giudizio.

In particolare, il Procuratore appellante richiama il dettato dell'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001, nella parte in cui statuisce che: *"l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti"*.

Ad avviso del Procuratore regionale, inoltre, la conclusione della Sezione territoriale secondo cui l'appellato non aveva assunto il ruolo di datore di lavoro nei confronti dell'operatrice, ma il "*ruolo di coordinatore al fine di garantire una funzione fondamentale che l'ente era tenuto ad assicurare in posizione di assoluta indispensabilità*", senza, peraltro, indicare il diverso ed eventuale soggetto che avrebbe esercitato tali poteri datoriali, risulterebbe confliggere con gli esiti dell'istruttoria pre-processuale ed, in particolare con la sentenza del Tribunale di Benevento n. 482/2020 che, sulla base della documentazione e di univoche dichiarazioni testimoniali, accertava la sussistenza dei requisiti della subordinazione rilevando, tra l'altro, l'assoggettamento della ricorrente alle direttive del dott. Aurisicchio.

Dalla su richiamata sentenza del Giudice del lavoro si trarrebbero, ad avviso del Procuratore regionale, idonei elementi atti ad identificare l'illegittima condotta dell'appellato, considerato che la collaboratrice aveva subito negli anni "*uno stringente esercizio di fatto dei poteri datoriali propri della subordinazione*".

Inoltre, il Procuratore regionale lamenta anche l'erronea lettura della domanda da parte del Giudice di primo grado che, inutilmente, si sarebbe soffermato sulla natura discrezionale della scelta di resistere in giudizio da imputarsi soltanto agli amministratori comunali eccependo che l'atto di citazione chiamava l'appellato a rispondere delle spese legali, ravvisando una fattispecie di danno indiretto poiché il Comune di Morcone sarebbe stato esposto al giudizio civile ed alla condanna delle relative spese legali a causa della condotta del funzionario che, contrariamente agli obblighi stabiliti dalla

legge e con colpa grave, avrebbe consentito l'utilizzazione dei collaboratori come lavoratori subordinati, con conseguente sussistenza del nesso causale.

In conclusione, il Procuratore regionale appellante chiede la riforma dell'impugnata sentenza con integrale accoglimento della domanda introduttiva.

Con memoria depositata in data 16 gennaio 2024, si è costituito Domenico Aurisicchio contestando le doglianze del Procuratore regionale appellante e specificando di aver sottoscritto le convenzioni con i collaboratori nelle vesti di responsabile del Settore amministrativo e per effetto di una specifica disposizione del Sindaco del Comune di Morcone, ente capofila.

Al riguardo, la parte appellata, dopo aver ricostruito il quadro normativo in tema di coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, ha dedotto che il contratto di collaborazione in questione non sarebbe stato stipulato per lo svolgimento di funzioni ordinarie, ma per l'attuazione dei progetti di volta in volta approvati e finanziati dalla Regione, con conseguente assenza di colpa grave.

Secondo l'appellato, il Giudice contabile è tenuto a valutare autonomamente le risultanze a cui è giunto il Giudice civile che, nella vicenda in esame, avrebbe erroneamente interpretato i fatti di causa e le risultanze probatorie dovendosi escludere l'esistenza di rapporti di lavoro subordinato, posto che i contratti della pubblica amministrazione devono essere redatti in forma scritta a pena di nullità e che il rapporto di lavoro costituito in difetto di concorso ed in violazione dell'art. 97 Cost. è nullo, con conseguente irrilevanza di qualsiasi comportamento di fatto non riconducibile al contenuto del contratto.

In ogni caso, ad avviso dell'Aurischio, anche alla luce di altre prove testimoniali, non sussistevano i presupposti richiesti per affermare l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego per il quale occorrerebbe, secondo la consolidata giurisprudenza, l'esistenza del posto in organico, l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente e la prestazione di un'attività con carattere continuativo, mentre nella fattispecie in esame, veniva svolta solo un'attività di coordinamento e controllo necessaria per assicurare lo svolgimento del servizio dovendosi, al riguardo, considerare quali elementi di carattere meramente organizzativo: il rispetto di turni e/o orari di lavoro, l'obbligo di attestare la presenza e l'obbligo di comunicare eventuali assenze. Aggiunge, infine, l'appellato che i contratti di collaborazione in questione avevano, invece, ad oggetto lo svolgimento di prestazioni professionali senza vincolo di subordinazione, tant'è che il rapporto di collaborazione è cessato nel momento in cui la Regione ha modificato la programmazione e ridotto le risorse finanziarie.

In conclusione, l'appellato chiede il rigetto dell'atto di gravame ed in via subordinata l'esercizio del potere di riduzione.

All'udienza di discussione della causa del 9 febbraio 2024, le parti presenti hanno illustrato oralmente le proprie argomentazioni insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Con l'odierno atto di gravame, il Procuratore regionale della Campania si duole per aver la competente Sezione territoriale escluso la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta tenuta dall'appellato ed il danno

asseritamente patito dal Comune di Morcone ed identificato nel pagamento delle spese legali conseguenti alla soccombenza nel giudizio instaurato, dinanzi al Giudice del lavoro, da una psicologa collaboratrice coordinata e continuativa a cui veniva riconosciuta la natura subordinata del rapporto di lavoro svolto presso l'Ufficio del Piano sociale di zona di cui l'ente era capofila. Al fine di correttamente inquadrare la vicenda di causa, il Collegio reputa necessario procedere all'esame delle competenze attribuite all'odierno appellato ed all'attività da questi effettivamente svolta nell'ambito dell'Ufficio di Piano.

Al riguardo, occorre, in primo luogo, rilevare che l'art. 19 della legge 8 novembre 2000 n. 328 prevede la definizione di apposite politiche sociali e socio-sanitarie rivolte alla popolazione dell'ambito territoriale coincidente con il distretto sanitario e destinate a trovare concreta attuazione mediante l'emanazione di leggi regionali, accordi di programma e convenzioni tra enti locali.

Emerge, dalla documentazione agli atti del giudizio che il dott. Aurisicchio, dipendente a tempo pieno ed indeterminato del Comune di Morcone, ricopriva presso l'ente il ruolo di responsabile del Settore amministrativo con incarico di posizione organizzativa attribuito dai numerosi decreti sindacali assunti dal 30 maggio 2006 al 2 luglio 2015 ove è espressamente fatto richiamo ai poteri di cui all'art. 107 del D. Lgs. n. 267/2000 che, come noto, disciplina le funzioni spettanti ai dirigenti degli enti locali.

Trattandosi di un ente privo di dirigenza, al predetto dipendente veniva, inoltre, assegnato l'incarico di "posizione organizzativa" (art. 4 CCNL 14.11.2000, art. 11 CCNL 22.01.2004) per il quale è, peraltro, prevista

l'erogazione di un'apposita indennità, stante lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative con elevato grado di autonomia gestionale.

L'odierno appellato ricopriva, inoltre, il ruolo di coordinatore dell'Ufficio di Piano provvedendo, pertanto, al corretto funzionamento del predetto Ufficio, sempre secondo i poteri previsti dal su richiamato art. 107 Tuel, come confermato dal Segretario comunale in riscontro ad apposito decreto istruttorio della Procura contabile ed agli atti del presente giudizio.

Spettavano, pertanto, al dott. Aurisicchio autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, nonché tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo politico degli organi di governo.

L'art. 10 della convenzione sottoscritta, in data 26 maggio 2009, tra gli enti locali ai sensi dell'art. 30 del su richiamato D. Lgs. n. 267/2000 per la gestione associata dei servizi sociali prevedeva che alla direzione dell'Ufficio di Piano era preposto un coordinatore quale *"figura professionale sociale altamente qualificata"*.

In particolare, secondo l'art. 11 della predetta convenzione, il coordinatore dell'Ufficio di Piano era tenuto a sovrintendere a tutte le attività necessarie al buon funzionamento del predetto Ufficio, provvedendo alla gestione ed organizzazione delle risorse umane, con connessa responsabilità in via esclusiva per il conseguimento dei risultati.

Tali compiti venivano, parimenti, ribaditi dalla successiva convenzione sottoscritta dagli enti in data 26 marzo 2014 che, all'art. 12, precisava che il coordinatore dell'Ufficio di Piano era individuato nel responsabile del settore amministrativo di Morcone.

Secondo la prospettazione del Procuratore regionale appellante, l'amministrazione comunale è risultata soccombente nel giudizio civile con conseguente condanna alla refusione delle spese legali a causa della condotta del predetto funzionario che, contrariamente agli obblighi stabiliti dalla legge e con colpa grave, avrebbe disposto l'utilizzazione dei collaboratori alla stregua di lavoratori subordinati.

L'appello è infondato e non merita accoglimento.

Ad avviso del Collegio, dall'esame complessivo della documentazione agli atti e dalla sentenza del Tribunale di Benevento, in funzione di Giudice del lavoro, emerge lo svolgimento, da parte del dott. Aurisicchio, dell'attività organizzativa e di coordinamento a cui era tenuto secondo quanto previsto dalla normativa e dalle predette convenzioni sottoscritte dagli enti partecipanti alla gestione associata dei servizi sociali e socio-sanitari.

Tali attività di organizzazione, coordinamento e gestione del personale svolte dall'appellato trovavano, infatti, fondamento nelle prerogative definite ai sensi dell'art. 107 Tuel, nonché nelle funzioni di "posizione organizzativa" a lui assegnata.

Ed infatti, l'appellato, in funzione di coordinatore dell'Ufficio di Piano, provvedeva all'emanazione di apposite direttive, richiedeva ai collaboratori i *report* sull'attività svolta e li invitava a comunicare preventivamente eventuali assenze e tanto nell'esercizio dei poteri organizzativi a lui spettanti.

Reputa, infatti, il Collegio che tali elementi, lungi dall'identificare nella condotta tenuta dall'Aurisicchio lo svolgimento di poteri datoriali, comprovino, invece, proprio la regolare esecuzione delle attività di coordinamento dell'Ufficio di Piano, trattandosi di atti che non trasmodano in

un vincolo di tipo gerarchico o di soggezione personale della lavoratrice che adiva il Tribunale di Benevento.

Occorre, inoltre, considerare che rientrava tra gli obblighi di servizio gravanti sull'appellato l'esecuzione alle deliberazioni assunte dal Coordinamento istituzionale d'ambito del distretto sociale B4 che, nel rispetto dell'art. 11 della Legge regionale Campania n. 11/2007 trasfuso nell'art. 7 della su richiamata convenzione, sottoscritta in data 26 maggio 2009, risultava composto dai Sindaci degli enti aderenti al Distretto sociale B4, dal Presidente della Provincia e dal Direttore generale della ASL BN1 per la materia dell'integrazione socio-sanitaria.

Ad avviso del Collegio, dalla lettura delle deliberazioni del su richiamato organo di coordinamento istituzionale d'ambito e dal complesso della documentazione agli atti del giudizio, si rileva la sussistenza di una complessa ed articolata vicenda non limitata solo alle pretese avanzate dalla ricorrente a cui seguiva la sentenza del Giudice del lavoro, ma afferente a numerosi e reiterati contratti di collaborazione coordinata e continuativa conclusi con molteplici lavoratori.

In particolare, le deliberazioni n. 54 e n. 55 del 14 ottobre 2011 assunte dal Coordinamento istituzionale del distretto sociale B4 evidenziano, tra l'altro, la sussistenza di una proposta di durata quinquennale dei predetti contratti scaturita all'esito di un apposito tavolo di concertazione.

Emerge, inoltre, dal verbale del 22 novembre 2014 a cui partecipavano i medesimi rappresentanti dell'ambito del Piano sociale di zona la definizione di una proposta secondo cui poteva prevedersi per l'anno 2014, *"la continuità del personale di co.co.co dell'ex Ambito B4 per un monte mensile pari ad un massimo*

di 30 ore al fine di consentire al suddetto personale di svolgere le funzioni istituzionali all'interno dell'ambito territoriale B05" conseguente alla trasformazione del precedente ambito B4, per effetto della deliberazione di Giunta regionale n. 320/2012.

Osserva, pertanto, il Collegio che, se è pur vero che il Giudice del lavoro è pervenuto, secondo un'analisi in concreto e prescindendo dal *nomen iuris* attribuito al contratto, all'accertamento della natura subordinata delle funzioni effettivamente svolte sottolineando, tra l'altro, che l'attività dell'operatrice risultava priva di finalizzazione ad uno specifico risultato da raggiungere e rivolta, invece, al perseguimento di una finalità istituzionale del distretto, occorre, d'altro canto, sottolineare che tale possibile "anomala" strutturazione del rapporto di co.co.co. traeva direttamente origine da precise scelte deliberate dal Coordinamento istituzionale dell'Ufficio di Piano e certo non addebitabili alla condotta dell'odierno appellato che si limitava, secondo i propri obblighi di servizio, allo svolgimento delle attività di gestione ed organizzazione del personale.

Reputa il Collegio che il riconoscimento della natura subordinata del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in questione tragga, quindi, origine dall'esame della complessiva ed articolata vicenda e dalla stessa struttura degli accordi raggiunti dal Coordinamento istituzionale d'ambito con le organizzazioni sindacali all'esito di un complesso *iter* di concertazione a cui era estraneo l'odierno appellato che aveva svolto, talvolta, solo funzioni di verbalizzante e che, su apposita disposizione del Sindaco del Comune di Morcone prot. n. 1918/12 del 21 febbraio 2012 aveva provveduto a

“formalizzare e adeguare” la durata dei contratti di collaborazione dal 1.01.2012 al 31.12.2016.

Trattasi, ad avviso del Collegio, di accordi che, così come concepiti, avrebbero potuto, comunque, indurre i lavoratori parasubordinati ad agire dinanzi al Giudice del lavoro per accertare l'eventuale natura subordinata del rapporto e che avevano, peraltro, generato anche dubbi sulla legittimità delle procedure seguite visto che, alle pag. 3 e 4, della su richiamata deliberazione n. 54/2011 assunta dal Coordinamento istituzionale, veniva data lettura della nota sottoscritta dal vice Sindaco di uno degli enti partecipanti all'ambito (Comune di Casalduni) che aveva ritenuto di non partecipare alla riunione segnalando, tra l'altro, che *“qualsiasi procedura di consolidamento dei rapporti appare di fatto illegittima non essendovi normativa che consenta di procedere alle previste, lunghe stabilizzazioni contrattuali”*, così riservandosi di darne comunicazione alla competente Sezione della Corte dei conti.

A comprova della peculiarità di tali accordi contrattuali va evidenziato che dalla nota della responsabile del Settore amministrativo del Comune di Morcone, allegata alla deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio (prot. n. 0013333 del 4 dicembre 2020) e contenente i prospetti di calcolo atti a determinare, in esecuzione della sentenza del Tribunale di Benevento, le differenze retributive da erogare, secondo il CCNL, per la riconosciuta natura subordinata del rapporto, emerge che le somme già percepite dalla psicologa, nell'arco temporale 2003-2016, risultavano superiori a quanto effettivamente spettante.

Ed infatti, il riconoscimento del debito fuori bilancio, atteneva, come già rilevato, solo al pagamento delle spese di lite sostenute dalla ricorrente.

Anche la sentenza del Tribunale di Benevento n. 482/2020 si sofferma sull'esame della complessa vicenda precisando che, nel luglio 2013 ed anche successivamente, erano intervenute delle unilaterali riduzioni dell'orario di lavoro, con conseguenti riduzione dei compensi che, peraltro, come efficacemente rilevato dalla Sezione territoriale, generavano l'insorgenza del contenzioso civile dovendosi, quindi, escludere un diretto nesso di causalità con la condotta tenuta dall'odierno appellato.

D'altro canto, non può non rilevarsi che tali deliberazioni dell'organo politico di coordinamento del predetto ambito si fondavano sulla necessità di garantire gli interventi dei servizi sociali sul territorio che, peraltro, risultava piuttosto frammentato in molteplici enti.

Tale necessità appare al Collegio di particolare preminenza in quanto strettamente connessa alla doverosità ed indispensabilità di tali servizi a rilevanza sociale.

Dinanzi a tale complessa situazione in cui versavano gli enti partecipanti all'ambito territoriale ed alla peculiare articolazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, così come deliberata dagli atti dell'organo di Coordinamento istituzionale, il mero svolgimento dei poteri di gestione ed organizzazione delle risorse umane spettante all'appellato non può generare confusione con l'esercizio di poteri datoriali determinando *ex se* la responsabilità erariale di questi difettando, ad avviso del Collegio, l'elemento soggettivo della colpa grave per essersi il dott. Aurisicchio limitato a svolgere i propri compiti di coordinamento e gestione delle risorse umane, secondo quanto previsto dall'art. 107 del Tuel e dalle su richiamate convenzioni non ravvisandosi, quindi, elementi di manifesta negligenza ed

imperizia nell'esercizio delle sue funzioni tali da ingenerare lo svolgimento di effettivi poteri datoriali, così da indurre alla presentazione di ricorsi dinanzi al Giudice del lavoro.

A tanto deve aggiungersi che, sia in virtù del su richiamato art. 107 Tuel che secondo la convenzione *ex art. 30 Tuel* conclusa dagli enti locali per la gestione in forma associata dei servizi sociali e socio-sanitari, gravava sull'appellato una specifica responsabilità per il conseguimento dei risultati e che, pertanto, l'emanazione di eventuali direttive o l'esercizio di attività di controllo nei confronti di tutto il personale deve ascriversi proprio alla necessità di addivenire al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Ufficio di Piano e di relazionare, a sua volta, in merito al raggiungimento di tali risultati.

Ad avviso del Collegio, correttamente, dunque, il Giudice di *prime cure* ha richiamato, alla luce dei verbali delle citate deliberazioni n. 54 e 55 del 14 ottobre 2011 del Coordinamento istituzionale del distretto sociale B4, l'esigenza di garantire, pur in assenza di trasferimento delle risorse economiche tempi programmati da parte del Governo e della Regione, l'erogazione dei servizi obbligatori e indispensabili per soddisfare i bisogni degli utenti.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, definendo il giudizio, rigetta l'appello proposto dal Procuratore regionale per la Campania, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese di lite sono poste a carico dell'amministrazione di appartenenza e liquidate nell'importo di euro 1.000,00.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60181** del ruolo generale, rigetta l'appello proposto dal Procuratore regionale della Campania, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Spese di lite, a carico dell'amministrazione di appartenenza, liquidate in euro 1.000,00.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 febbraio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Stefania Petrucci

IL PRESIDENTE

F.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 5 marzo 2024

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi