

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE****D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO**

Presidente

Ida **CONTINO**

Consigliere

Roberto **RIZZI**

Consigliere

Luisa **de PETRIS**

Consigliere

Nicola **RUGGIERO**

Consigliere-relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 60489** del Registro di

Segreteria, promosso dal:

-Procuratore regionale della Corte dei conti presso la

Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio – appellante;

contro

-BORRELLI Gianluca, nato a Pavullo del Frignano (MO) il 15

settembre 1979 (C.F.: BRRGLC79P15G393F), rappresentato e

difeso dall'Avv. Nicola Ottaviani (C.F.: TTVNCL68L21D810V), come

da procura alle liti in calce alla comparsa di costituzione e risposta

pervenuta il 1° dicembre 2023, con il quale risulta elettivamente

domiciliato presso lo studio del difensore, sito in Frosinone, via

	SENT. 102/2024	
	Cesare Terranova n.6, indirizzo valido anche quale domicilio digitale, con indicazione del seguente indirizzo di posta elettronica:	
	avv.nicolaottaviani@mypec.eu - appellato;	
	per la riforma	
	-della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 812/2022, depositata in data 29 novembre 2022;	
	VISTI gli atti d'appello e tutti i documenti di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del 7 marzo 2024, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni: il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Antongiulio Martina e l'Avv. Nicola Ottaviani per l'appellato Borrelli;	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio ha rigettato la richiesta risarcitoria formulata dal P.R. nei confronti del convenuto/odierno appellato, sig. BORRELLI Gianluca.	
	La richiesta era finalizzata ad ottenere la condanna del Borrelli, a titolo di dolo, al pagamento dell'importo complessivo di euro 22.440,77 , oltre accessori di legge, in favore del Diciassettesimo Reggimento Artiglieria Controaerei "Sforzesca" di Sabaudia (LT).	
	Ciò in relazione a una ipotesi di danno erariale derivante, nell'impostazione attorea, dall'avere il sig. Borrelli, nella qualità di Caporal maggiore dell'Esercito, percepito indebitamente la	
	2	

retribuzione per numerose ore e/o giornate di permesso retribuito, attraverso la presentazione alla propria Amministrazione di numerose false attestazioni (ben 198), comprese tra maggio 2017 e febbraio 2021, relative allo svolgimento di attività istituzionali connesse alla carica di consigliere/capogruppo consiliare presso il Comune di Alatri (FR).

Nello specifico, a seguito di accertamenti condotti sia presso l'Amministrazione di appartenenza sia presso l'Ente locale, le attestazioni sarebbero risultate non veritiere, non avendo il Comune di Alatri ricevuto alcuna comunicazione sulle attività in questione né rilasciato alcuna attestazione ai sensi dell'art. 79, comma 6, d.lgs. n. 267/00 (cd T.U.E.L.).

E invero, secondo le contestazioni attoree, la fruizione dei permessi, retribuiti e non, per l'espletamento del mandato sarebbe subordinata, ai sensi del comma 6 dell'art. 79 T.U.E.L., all'attestazione dell'ente presso cui il dipendente svolge l'attività istituzionale.

Di qui l'addebitato danno erariale di **euro 22.440,77**, pari alla retribuzione percepita per i periodi in cui il Borrelli avrebbe illegittimamente fruito dei permessi, in carenza della documentazione giustificativa prevista dalla legge.

1.a) Nondimeno, la Sezione territoriale ha ritenuto che l'azione erariale fosse infondata.

Nello specifico, ha in primo luogo richiamato le disposizioni di cui all'art. 79 T.U.E.L., nonché i pareri del 17 maggio 2005 e 19 gennaio

2015, con i quali il Ministero dell'Interno, in sede d' interpretazione del citato art. 79, avrebbe riconosciuto la piena equiparabilità tra certificazioni dell'ente e autodichiarazioni, in omaggio ai principi generali in materia di semplificazione amministrativa.

Ha, dunque, sottolineato che, nel caso di specie, il sig. Borrelli, oltre alle autocertificazioni, avrebbe fornito, con riferimento alle stesse, prova dello svolgimento di varia attività istituzionale presso l'ente locale nella qualità di consigliere comunale e capogruppo, attraverso il deposito di dichiarazioni, definite esaustive, del Segretario comunale (del 4 marzo 2021, prot. 7108) e del Responsabile dell'Ufficio urbanistico-edilizio (del 25 ottobre 2022, prot. n. 33658).

Le autodichiarazioni redatte dal convenuto risulterebbero, dunque, confermate dalle predette dichiarazioni, rilasciate da organi competenti dell'ente locale, dalle quali risulterebbe, anche attraverso richieste di accesso tramite mail protocollate dal Comune o risultanti dal calendario degli appuntamenti del funzionario responsabile del settore urbanistica, che il Borrelli si sarebbe recato, in maniera continuativa, presso gli Uffici comunali per acquisire informazioni e visionare documentazione, strumentali all'espletamento del mandato.

Ciò assumerebbe particolare rilievo, in quanto, secondo il primo giudice, sarebbe possibile provare lo svolgimento di attività istituzionali anche indipendentemente da attestazioni formali dell'ente locale, in presenza (come avverrebbe nel caso di specie)

	SENT. 102/2024	
	di plurimi e concordanti indizi, deponenti, alla luce del principio di	
	ragionevolezza, per lo svolgimento di fatto delle attività	
	autodichiarate.	
	In ogni caso, poi, la possibilità che i politici autocertifichino l'attività	
	istituzionale svolta, quale riconosciuta dal Ministero dell'interno nei	
	citati pareri, escluderebbe comunque l'elemento soggettivo della	
	responsabilità imputata al convenuto.	
	Infine, occorrerebbe tener conto che l'attività istituzionale svolta	
	dagli amministratori locali non si estrinsecerebbe solo nella	
	partecipazione alle sedute degli organi consiliari, ma anche in	
	attività atipiche, svolte nell'interesse della collettività locale.	
	Tale circostanza sarebbe confermata dalla possibilità, riconosciuta	
	dal comma 4 dell'art. 79 T.U.E.L. anche ai presidenti dei gruppi	
	consiliari, di assentarsi per 48 ore al mese, a prescindere da	
	qualunque attestazione.	
	2. Avverso la sentenza n. 812/2022 ha proposto appello la Procura	
	regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con	
	atto notificato il 9 dicembre 2022 e depositato il 7 gennaio 2023,	
	formulando un unico motivo di gravame, incentrato sulla:	
	<i>"violazione di legge e conseguente illogicità manifesta della</i>	
	<i>motivazione"</i> .	
	Nello specifico, la Procura appellante ha lamentato che l'equivoco in	
	cui sarebbe incorso il primo giudice sulla fattispecie	
	"autodichiarazione certificativa" avrebbe determinato anche una	
	evidente illogicità del relativo percorso argomentativo.	
	5	

La Sezione territoriale avrebbe, infatti, completamente frainteso la natura e le funzioni dell'autocertificazione, il cui scopo sarebbe quello di fornire, a cura dell'interessato e sotto minaccia della sanzione penale, una dichiarazione conforme a quella rinvenibile in certificati pubblici di attestazione.

La produzione dell'autocertificazione assolverebbe a una funzione sostitutiva, rinviando alla rappresentazione del fatto contenuta nella certificazione pubblica a cui si riferisce e che sostituisce.

Essa, dunque, non potrebbe costituire fonte autonoma della prova del fatto rappresentato.

Questo profilo sarebbe stato chiaramente frainteso dal giudice di prime cure, il quale, sulla base della natura sostitutiva, avrebbe ritenuto equivalente, ai fini dell'accertamento della verità pubblica, certificazione e privata autodichiarazione.

Per questa via, la Sezione territoriale avrebbe, in maniera del tutto inammissibile, finito per attribuire all'autocertificazione valore di fonte parallela e autonoma della prova del fatto rispetto alla certificazione pubblica, nonché ritenuto possibile che il convenuto sia autore della costruzione della prova a suo favore.

In altri termini, l'aggettivo "sostitutivo", riferito all'atto che tiene luogo della certificazione pubblica, sarebbe stato inteso dal Collegio nel senso di "alternativo", ritenendosi possibile che l'atto "sostitutivo" possa valere anche in assenza di quello principale e sostituito (che nel caso all'esame non esisterebbe).

L'equivoco in questione avrebbe indotto la Sezione ad affermare che

	SENT. 102/2024	
	le dichiarazioni del diretto interessato, effettuate in suo favore e	
	contenute nell'autocertificazione, troverebbero riscontro in	
	dichiarazioni rilasciate da "organi competenti dell'ente".	
	La medesima Sezione avrebbe provveduto all'erronea	
	interpretazione per cui:	
	-l'autodichiarazione relativa a una certificazione inesistente non	
	costituirebbe un atto in violazione della legge ma una prova	
	documentale del fatto storico che avrebbe dovuto essere oggetto di	
	autocertificazione, ovvero non un atto illegittimo, bensì un atto	
	pienamente legittimo utilizzabile a favore dell'autore della	
	dichiarazione in violazione della legge;	
	-la prova fondamentale sull'esistenza del fatto sarebbe	
	nell'affermazione di quella esistenza da parte del soggetto che se	
	ne giova, ovvero una sorta di confessione utile a provare i fatti a sé	
	favorevoli.	
	Tale erronea interpretazione risulterebbe anche dal censimento di	
	altre prove atipiche (ovvero le dichiarazioni postume sul reale	
	svolgimento dei fatti, rese dai pubblici funzionari che, con ogni	
	probabilità, avrebbero dovuto effettuarne certificazione se si	
	fossero verificate nella realtà), di modo che l'autocertificazione	
	relativa ad una certificazione inesistente assumerebbe addirittura	
	natura di fonte di prova, e per questa natura, si lascerebbe	
	accomunare ad altre fonti.	
	E invero, senza svolgere alcuna considerazione sull'assenza della	
	certificazione, sulla funzione meramente sostitutiva	
	7	

dell'autocertificazione, sulla mancata rappresentazione dei fatti, la

Sezione territoriale avrebbe acriticamente recepito le dichiarazioni

dei pubblici funzionari.

Ciò senza porsi in alcun modo il problema della loro attendibilità e

nonostante la mancanza dei documenti pubblici e la facile

documentabilità delle attività, anch'esse pubbliche, oggetto

dell'autocertificazione.

Le conclusioni cui è pervenuta la decisione gravata risulterebbero

allora abnormi e illogiche, consentendosi al convenuto, anche in

ragione dello status di "politico" rivestito, di essere autore delle

prove a proprio favore, specie se la sua autodichiarazione è

corroborata da affermazioni di esponenti dell'ente che, al pari

dell'autocertificazione, non troverebbero riscontro alcuno nei

documenti certificativi imposti dalla legge.

Eguale illogicità connoterebbe il ragionamento seguito dal primo

giudice in punto di elemento psicologico, non potendosi ritenere

idoneo a escludere la colpa grave il fatto che il convenuto aveva la

legale possibilità di ricorrere all'autocertificazione.

In caso contrario, dovrebbe escludersi sempre la colpa grave anche

nell'ipotesi in cui qualcuno affermi falsamente di essere in possesso

di certi titoli o di avere realizzato attività soggette a certificazione

pubblica.

In definitiva, secondo la Procura appellante, l'autocertificazione che

non trova riscontro in una certificazione risulterebbe falsa, poiché

affermerebbe l'esistenza di ciò che non esiste.

Allo stesso tempo, l'interessato che si dolesse della non corrispondenza della propria autodichiarazione alla certificazione avrebbe l'onere di chiarire come mai si è premurato di affermare il contrario e come mai non ha formalizzato contestazioni nei confronti dell'ente pubblico, che si è rivelato inadempiente rispetto a un suo preciso dovere.

Infine, l'Attore pubblico ha sostenuto che principi elementari della logica giuridica non consentirebbero di far consolidare un precedente per cui l'autodichiarazione può far luogo anche a una certificazione inesistente o di contrario contenuto ovvero che l'autocertificazione può valere come fonte di prova del fatto storico favorevole all'autore del documento.

In conclusione, la Procura regionale ha chiesto l'integrale riforma della sentenza impugnata e la conseguente condanna del convenuto nei termini già formulati nell'atto di citazione.

3. Con comparsa di costituzione e risposta pervenuta il 1° dicembre 2023, il sig. **BORRELLI Gianluca**, con il patrocinio dell'Avv. Nicola Ottaviani, ha chiesto il rigetto dell'appello, ribadendo l'infondatezza dell'azione erariale, già rilevata dal primo giudice, per carenza dell'evento produttivo del danno e dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Sul punto, ha sostenuto che la Sezione territoriale non sarebbe incorsa in alcun "fraintendimento" in ordine alla natura e funzione dell'autocertificazione, in quanto:

-l'art. 79 del TUEL compendierebbe e prevederebbe al proprio

	SENT. 102/2024	
	interno una serie di ipotesi e casistiche riferibili ai permessi,	
	retribuiti o non retribuiti, che possono essere fruiti da parte del	
	dipendente nell'espletamento del mandato elettivo;	
	-l'attività di Presidente di un Gruppo consiliare, per quanto diversa	
	rispetto a quella relativa ai permessi richiesti per la partecipazione	
	alle sedute di Organi collegiali (come il Consiglio comunale e le	
	singole Commissioni consiliari) risulterebbe comunque lecita, se	
	documentata ovvero documentabile (tale sarebbe l'ipotesi qui	
	ricorrente).	
	In particolare, il comma IV dell'art. 79 prevederebbe una sorta di	
	<i>bonus</i> , quale monte ore massimo, da utilizzare da parte del	
	Capogruppo per l'espletamento dell'attività politico-	
	amministrativa, non espressamente tipizzata e tipizzabile,	
	all'interno degli Uffici Comunali.	
	Conseguentemente, le dichiarazioni sottoscritte e autocertificate dal	
	Caporal Maggiore Borrelli non avrebbero richiesto alcuna	
	certificazione rilasciata dall'Ente Comunale.	
	Esse sarebbero, infatti, relative ad attività "istituzionale" del	
	Capogruppo (ovvero quella di carattere generale connessa al	
	corretto espletamento della propria funzione di controllo e indirizzo	
	e non rientrante nell'attività di cui all'art.13 del Regolamento per il	
	funzionamento del Consiglio comunale), per la quale non sarebbe	
	stata prevista dalla legge alcuna certificazione confermativa, come	
	per contro affermato nell'atto di gravame.	
	In ogni caso, l'appellato ha provveduto a richiamare:	
	10	

	SENT. 102/2024	
	-la relazione con la quale il Segretario comunale avrebbe attestato	
	l'attività certificata dal Borrelli (relazione del 4 marzo 2021, prot. n.	
	7108);	
	-le due note a firma, rispettivamente, del Segretario comunale (in	
	data 25 ottobre 2022, prot. n. 33621), con relativi allegati, e del	
	Responsabile del Settore V Urbanistico-Edilizio (del 25 ottobre	
	2022, prot. n. 33658) - di cui sono stati riportati ampi passaggi	
	testuali alle pagg. 5 e ss. della comparsa di costituzione - dalle quali	
	si evincerebbe chiaramente come il Borrelli, nel periodo indicato,	
	contrariamente a quanto sostenuto sia nell'atto di citazione che nel	
	successivo atto di appello, abbia effettivamente svolto l'attività	
	indicata nelle autocertificazioni acquisite al fascicolo investigativo.	
	Le circostanze riportate nelle già menzionate note, oggetto di	
	precipua valutazione da parte del giudice di primo grado,	
	escluderebbero anche l'elemento soggettivo richiesto ai fini	
	dell'affermazione della contestata responsabilità amministrativo-	
	contabile.	
	L'appellato Borrelli ha, dunque, sostenuto la correttezza della	
	decisione gravata, asserendo di aver fornito, oltre alle	
	autocertificazioni e con riferimento alle stesse, la prova dello	
	svolgimento di varie attività istituzionali, presso l'ente locale, nelle	
	distinte qualità di consigliere comunale e di capogruppo.	
	Ha, infine, rimarcato di essere stato assolto dall'accusa di truffa ai	
	danni dell'Amministrazione di appartenenza, per carenza degli	
	elementi materiali e soggettivi del reato contestato (truffa	
	11	

aggravata), nel parallelo giudizio penale, svoltosi innanzi al Giudice per l'Udienza Preliminare del Tribunale Militare di Roma, all'esito dell'udienza tenutasi in data 13 aprile 2023.

In conclusione, il sig. Borrelli ha chiesto il rigetto dell'appello proposto dal Procuratore regionale, in quanto infondato in fatto e in diritto, con vittoria di spese, diritti ed onorari.

4. Con decreto del 11 dicembre 2023, la trattazione della causa, già prevista per l'udienza del 12 dicembre 2023, è stata rinviata all'odierna udienza, in accoglimento dell'istanza di rinvio del difensore dell'appellato Borrelli, giustificata dalla presenza di concomitanti impegni professionali.

5. Da ultimo, in data 26 febbraio 2024, l'Avv. Nicola Ottaviani, per l'appellato Borrelli, ha trasmesso la sentenza n. 35 del 13 aprile/12 maggio 2023, con la quale il Giudice dell'Udienza preliminare presso il Tribunale Militare di Roma ha dichiarato, ai sensi degli artt. 425 c.p.p. e 261 c.p.m.p., il non doversi procedere, per insussistenza del fatto, nei confronti del sig. Borrelli in relazione all'accusa di truffa militare continuata aggravata pluriaggravata, formulata con riferimento alle medesime vicende qui in rilievo.

La sentenza risulta essere stata impugnata dal P.M. in data 26 aprile 2023, come da attestazione riportata sulla stessa.

6. Alla pubblica udienza del 7 marzo 2024, il P.M. e l'Avv. Nicola Ottaviani per l'appellato Borrelli, hanno insistito, con articolate argomentazioni, per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei propri scritti, concludendo come in atti.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente appello merita accoglimento, per quanto di seguito esposto.

1.a) Sul punto, giova ribadire che al Caporal maggiore Borrelli è stato contestato in citazione di aver fruito illecitamente dei permessi retribuiti di cui all'art. 79 T.U.E.L., in relazione all'attività politica svolta presso il Comune di Alatri (consigliere comunale e capogruppo).

In particolare, secondo l'impostazione attorea, egli avrebbe attestato falsamente, con ben 195 attestazioni inoltrate alla propria Amministrazione, lo svolgimento nel periodo maggio 2017-febbraio 2021 dell'attività in questione, percependo indebitamente la relativa retribuzione.

Tutto ciò per il complessivo importo di **euro 22.440,77**, pari agli oneri stipendiali complessivamente sostenuti dalla menzionata Amministrazione, senza alcuna utilità per la stessa (onde la configurazione dei predetti oneri in termini di danno erariale).

Nondimeno, il primo giudice non ha ravvisato né l'elemento oggettivo né quello soggettivo dell'illecito contestato, ritenendo, in particolare, che:

-sarebbe possibile provare lo svolgimento di attività istituzionali anche indipendentemente da attestazioni formali dell'ente locale, in presenza di plurimi e concordanti indizi, deponenti per lo svolgimento di fatto delle attività autodichiarate.

Nel caso di specie, tali indizi sarebbero rappresentati dalle dichiarazioni del Segretario comunale (del 4 marzo 2021, prot. 7108) e del Responsabile dell'Ufficio urbanistico-edilizio (del 25 ottobre 2022, prot. n. 33658), che avrebbero confermato le autodichiarazioni dell'interessato, anche attraverso il riferimento a richieste di accesso tramite mail protocollate dal Comune o risultanti dal calendario degli appuntamenti del funzionario responsabile del Settore urbanistica;

-la possibilità, riconosciuta ai politici dai pareri del Ministero dell'interno del 17 maggio 2005 e 19 gennaio 2015, di autocertificare l'attività istituzionale svolta, escluderebbe comunque l'elemento soggettivo della responsabilità imputata al convenuto;

-l'attività istituzionale svolta dagli amministratori locali non si estrinsecerebbe solo nella partecipazione alle sedute degli organi consiliari, ma anche in attività atipiche, svolte nell'interesse della collettività locale, a fronte delle quali i presidenti dei gruppi consiliari avrebbero la possibilità di assentarsi per 48 ore al mese, a prescindere da qualunque attestazione (art. 79 T.U.E.L.).

1.b) Nondimeno, il Collegio ritiene che la ricostruzione del primo giudice non possa essere condivisa, trattandosi di ricostruzione che non trova riscontro nella normativa di riferimento, così come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Sul punto, giova osservare che l'art. 79 del d.lgs n. 267/00 (cd T.U.E.L.), nella versione già in vigore all'epoca dei fatti, statuisce

che:

"1. I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, hanno diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento. Nel caso in cui i consigli si svolgano in orario serale, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo; nel caso in cui i lavori dei consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva.

(....)

3. I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane, nonché degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle conferenze dei capogruppo e degli organismi di pari opportunità, previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata. Il diritto di assentarsi di cui al presente comma comprende il tempo per

raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro.

4. I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

5. I lavoratori dipendenti di cui al presente articolo hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato.

6. L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente".

Il successivo art. 80 prevede che "Le assenze dal servizio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 79 sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro...".

Il chiaro tenore letterale del comma 6 dell'art. 79 ne fa risaltare l'applicabilità a tutti i permessi, retribuiti e non, finalizzati a

consentire lo svolgimento del mandato elettivo presso l'Ente e, dunque, anche alle cd. attività "atipiche" di cui al comma 4 (ovvero quelle svolte nell'interesse della collettività, ma non estrinsecantesi nella partecipazione a riunioni, debitamente verbalizzate, di organi consiliari collegiali), non essendo prevista alcuna limitazione/esenzione di tal fatta.

Sul punto, la giurisprudenza di questa Corte ha già escluso che l'art. 79, comma 4, T.U.E.L., configuri, per i soggetti ivi indicati, una sorta di diritto potestativo ad assentarsi dal lavoro per 24 ore mensili (elevabili a 48, per taluni di tali soggetti) mediante una semplice "autodichiarazione", non bisognevole di congrue attestazioni probatorie (in termini, Corte conti, Sez. III App., n. 365/2017).

Ciò sul presupposto, del tutto condivisibile, dell'impossibilità di far discendere dalla limitazione delle assenze a un monte ore la legittimità di assenze a proprio piacimento, purché limitate nell'ambito di quel limite massimo.

E invero, secondo quanto condivisibilmente osservato sul punto, l'art. 79, comma 6 <<...stabilisce che, in primo luogo, l'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali il lavoratore chiede il permesso retribuito, debbano essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente. Il contratto di lavoro subordinato, come tutti i contratti di diritto privato, deve trovare esecuzione, infatti, nel rispetto dei canoni di buona fede di cui all'art. 1375 c.c. L'onere comunicativo, ai sensi del 6^ comma (applicabile al caso di specie), quindi, non può

assolutamente ritenersi soddisfatto mediante autocertificazione.

Debbono invece risultare chiari dalla documentazione suddetta sia i tempi e l'attività di espletamento del mandato (comprensiva della attestazione di inerenza al mandato, e del tempo effettivamente ad essa dedicato), sia che la documentazione provenga dall'ente e non da autodichiarazione dell'interessato, sia che la attestazione risulti "prontamente" e "puntualmente" documentata.

Quanto al significato degli avverbi appena citati, (...) deve ritenersi che con essi si abbia riguardo ad una attestazione documentale presentata contestualmente e/o immediatamente successiva al compimento delle attività di cui al mandato elettivo, e che l'avverbio "puntualmente" abbia il duplice significato di documentazione prodotta "con puntualità" e quindi "senza ritardo" e che sia, nel contempo, "circostanziata" e cioè esposta in maniera particolareggiata.

Infine, nel caso di specie, parlandosi di "attestazione dell'ente" essa deve promanare, per l'appunto dall'ente stesso (in claris non fit interpretatio), e non già, come nel caso che qui rileva, dallo stesso amministratore interessato, per giunta nell'interesse proprio ed a maggior ragione se, come in fattispecie, tali attestazioni si appalesino assai generiche e quindi, in ogni caso, in contrasto anche con l'altro criterio del loro carattere circostanziato e quindi - in quanto generiche - comunque inidonee dal punto di vista probatorio>> (così testualmente, la già richiamata Corte conti, Sez. III App., n. 365/2017).

A tale rigorosa impostazione hanno aderito le Sezioni territoriali (tra le altre, Corte conti, Sez. giur. Sardegna, n. 299/2020).

La medesima impostazione risulta in linea con la necessità di leggere l'art. 79 T.U.E.L., per quanto attuativo del principio di cui all'art. 51, comma 3, Cost. (*"chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro"*), in termini oltremodo rigorosi.

Esso, infatti, riveste natura eccezionale rispetto al normale svolgimento del rapporto di lavoro e può incidere, in via diretta e immediata, sull'interesse alla corretta utilizzazione/erogazione delle risorse pubbliche da parte della P.A., datrice di lavoro dell'amministratore/lavoratore (interesse a sua volta riconducibile ai canoni di legalità e buon funzionamento ex art. 97 Cost.).

In definitiva, in base alla normativa riferimento, il diritto dell'amministratore pubblico di assentarsi dal servizio per svolgere l'attività connessa al proprio mandato elettivo trova un limite invalicabile nell'effettività dell'attività in questione, la quale deve, inoltre, essere assistita da un adeguato supporto probatorio, che giustifichi la percezione della retribuzione erogata dall'Amministrazione d'appartenenza, pur in assenza dello svolgimento della prestazione lavorativa per conto della stessa.

Nella fattispecie all'esame, per contro, non è possibile ravvisare i presupposti che legittimano la fruizione dei permessi di cui all'art. 79 T.U.E.L., come sopra delineati.

Il sig. Borrelli ha, infatti, prodotto alla propria Amministrazione delle mere autodichiarazioni, attestanti lo svolgimento dell'attività di capogruppo, genericamente richiamata (e, dunque, senza alcuna specificazione in ordine alle attività concretamente espletate), le quali autodichiarazioni non risultano supportate da congrue attestazioni probatorie, non avendo trovato riscontro nella documentazione formale agli atti del Comune (vedasi note del Sindaco di Alatri del 23 febbraio 2021, prot. n. 6029, e 10 marzo 2021, prot. n. 7719).

Né in senso contrario può attribuirsi rilievo alla circostanza, per contro valorizzata dal primo giudice (e dallo stesso appellato nella memoria di costituzione nel presente giudizio), per cui le predette autodichiarazioni sarebbero state confermate dalle dichiarazioni rilasciate dal Segretario generale del Comune di Alatri, dott. OMISSIS, e dal Responsabile dell'Ufficio Urbanistico, geom. OMISSIS.

Nello specifico, il Segretario generale, dott. OMISSIS, con la nota del 4 marzo 2021, prot. n. 7108, ha attestato, con riferimento al mese di febbraio 2021, che il "*consigliere e capogruppo consiliare Borrelli Gianluca (...) ha dichiarato di essersi assentato, per lo svolgimento del mandato, per un totale di 24 ore come da dichiarazione allegata*", aggiungendo che, ai sensi dell'art. 79, comma 4, d.lgs. n. 267/00, i presidenti dei gruppi consiliari dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (come quello di Alatri) "*...hanno diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro*

per un massimo di 24 ore lavorative al mese”.

Sempre il dott. OMISSIS, con la successiva nota del 25 ottobre 2022, prot. n. 33621, adottata in risposta ad analoga richiesta del difensore dell’odierno appellato:

-ha dato atto dell’assiduo e attivo svolgimento, da parte del sig. Borrelli e nel periodo maggio 2017-febbraio 2021, del mandato elettivo (con la effettuazione di numerosi interventi in Consiglio, la formulazione di numerose interrogazioni al Consiglio stesso, la presentazione di richieste di accesso agli atti, nonché di numerose richieste e solleciti di intervento);

-ha rimarcato che il Borrelli, per svolgere l’attività di capogruppo, in “*varie occasioni*” si sarebbe recato “*...presso gli uffici comunali ed anche presso il sottoscritto, al fine di chiedere e ricevere informazioni relative allo svolgimento del mandato, per tale attività però, per quanto a mia conoscenza, non ha richiesto la certificazione e pertanto per tale attività non risulta un riscontro formale.*

Comunque, al fine di documentare parte dell’attività svolta si allega un estratto (casuale per ricerca, non esaustivo) del protocollo relativo alla corrispondenza in entrata del consigliere Gianluca Borrelli relativa al periodo 03/2019 al 03/2021 (limitato a tale periodo in quanto in quanto periodo di funzionamento del nuovo programma gestionale di protocollo)”.

A sua volta, il Responsabile dell’Ufficio Urbanistico, geom. OMISSIS, con la nota del 25 ottobre 2022, prot. n. 33658 (anch’essa

	SENT. 102/2024	
	predisposta in riscontro a specifica richiesta del difensore dell'appellato):	
	-ha confermato che il Consigliere Borrelli si sarebbe recato presso gli Uffici comunali, con particolare frequenza presso i Settori comunali Pianificazione Territoriale, Edilizio Urbanistico e Ambiente, nel periodo aprile 2018-ottobre 2021 (epoca in cui i predetti Settori sono stati diretti dal OMISSIS).	
	Ciò al fine di consultare e prendere visione di documentazione varia (atti, contratti, ricorsi, ordinanze, finanziamenti pubblici) e per interloquire con il OMISSIS e con il personale da lui diretto, per acquisire informazioni circa svariate problematiche interessanti la collettività (ambiente, opere pubbliche, assegnazione alloggi di E.R.P., manutenzione del verde pubblico, patrimonio pubblico e opere incompiute, sicurezza delle scuole, impianti sportivi e così via), nell'ambito del proprio mandato elettivo;	
	-ha indicato, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, numerose date, asseritamente ricavate dalla consultazione del calendario (planning) con gli appuntamenti da lui conservato, in cui sarebbero stati presi dal Borrelli appuntamenti per <i>"accesso atti ed informazioni"</i> ;	
	-ha aggiunto di aver visto, per il periodo precedente (maggio 2017-aprile 2018), il Consigliere Borrelli frequentare il Settore di propria assegnazione, per parlare con i Responsabili dello stesso ed espletare il proprio mandato;	
	-ha, da ultimo, sottolineato che il Borrelli sarebbe andato	
	22	

costantemente a informarsi in più giornate (consultando la relativa documentazione) presso gli Uffici diretti dal OMISSIS circa le proposte di delibere giuntali e consiliari istruite dal OMISSIS medesimo (in numero di 128 circa), nonché effettuato sopralluoghi congiunti, sempre con il OMISSIS (di cui n. 14 risultanti dal calendario, con appuntamenti).

Nondimeno, le note in questione non possono rivestire, a giudizio del Collegio, alcuna efficacia probatoria/certificativa delle attività "politiche" svolte dal Borrelli presso il Comune di Alatri.

E invero, per quanto concerne la nota del 4 marzo 2021, essa si limita ad attestare la presentazione, da parte del Borrelli, di una dichiarazione di assenza dal lavoro per "svolgimento del mandato" (peraltro relativa al solo mese di febbraio 2021 e senza alcuna, necessaria e minima specificazione in ordine all'attività che sarebbe stata concretamente svolta), ma non fornisce riscontro alcuno rispetto al contenuto della dichiarazione resa dall'interessato.

A loro volta, le note del 25 ottobre 2022, prot. n. prot. n. 33621 (dott. OMISSIS) e prot. n. 33658 (Geom. OMISSIS) risultano ben postume e successive alle attività cui si riferiscono e, dunque, inidonee a integrare quella "pronta" e "puntuale" documentazione di attestazione dell'attività e dei tempi di espletamento del mandato, richiesta dalla normativa di riferimento.

Sul punto, va ribadito che, in base al comma 6 dell'art. 79 T.U.E.L., l'attestazione documentale ivi prevista deve essere presentata contestualmente e/o in epoca immediatamente successiva al

compimento delle attività di cui al mandato elettivo.

Allo stesso modo, il calendario con appuntamenti (cd *planning*) conservato dal dott. OMISSIS ovvero il protocollo relativo alla corrispondenza in entrata del Borrelli non possono ritenersi congrue attestazioni probatorie dell'attività politica effettivamente svolta, sia per la loro genericità sia per il fatto di non "coprire" tutte le assenze dal lavoro contestate in questa sede.

Peraltro, il sig. Borrelli, in numerosi mesi tra quelli rientranti nel periodo oggetto di causa (maggio 2017-febbraio 2021), risulta aver superato il monte orario massimo di permessi retribuiti, fruibili ai sensi del comma 4 dell'art. 79 T.U.E.L.

Il predetto limite, infatti, in base al chiaro tenore letterale della citata disposizione, va individuato non già in 48 ore lavorative mensili (come erroneamente affermato a pag. 9 della sentenza gravata), ma in 24 ore lavorative mensili, non essendo i Presidenti dei gruppi consiliari tra i soggetti che possono fruire dell'elevazione del limite in questione ("*...hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti*").

Il dato è evidenziato anche nella già richiamata nota del 4 marzo 2021, prot. n. 7108, con la quale il Segretario generale dell'Ente, dott. OMISSIS, ha sottolineato, tra l'altro, che ai sensi dell'art. 79,

	SENT. 102/2024	
	comma, d.lgs. n. 267/00, i presidenti dei gruppi consiliari dei	
	Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (come quello	
	di Alatri) “...hanno diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro	
	per un massimo di 24 ore lavorative al mese”.	
	Orbene, la documentazione agli atti di causa (vedasi prospetto	
	analitico, allegato alla sentenza n. 35/2023, distinto per anni, giorni	
	e mesi, costituente parte integrante del capo d’imputazione elevato	
	innanzi all’A.G. penale militare, nonché la documentazione acclusa	
	alla nota dell’Amministrazione danneggiata del 19 maggio 2021,	
	prot. n. 7061), fa chiaramente emergere il frequente e reiterato	
	superamento del limite delle 24 ore mensili (e, talora, anche delle	
	48 ore mensili).	
	Il superamento delle 24 ore massime concedibili risulta, invero,	
	evidenziato anche nella più volte citata nota del Comando del 17°	
	Reggimento Artiglieria Controaerei “Sforzesca” del 19 maggio 2021,	
	prot. n. 7061.	
	Tutto quanto sopra rappresentato fa risaltare, con assoluta	
	evidenza e immediatezza, l’illiceità della fruizione, da parte del sig.	
	Borrelli e nel periodo considerato in citazione, dei premessi per	
	mandato elettorale, in quanto goduti in palese violazione dei	
	presupposti delineati dall’art. 79 T.U.E.L.	
	Né rileva in senso contrario la sentenza n. 35/2023 con la quale il	
	Giudice per l’Udienza Preliminare del Tribunale Militare di Roma,	
	all’esito dell’udienza tenutasi in data 13 aprile 2023, ha dichiarato	
	non doversi procedere nei confronti del sig. Borrelli in relazione	
	25	

	SENT. 102/2024	
	all'accusa di truffa ai danni dell'Amministrazione di appartenenza,	
	con riferimento alla medesima vicenda qui in rilievo (quantunque in	
	sede penale sia stato ipotizzato un danno di euro 15.611,58 relativo	
	al periodo 15 giugno 2017-5 febbraio 2021 e in sede di gius-	
	contabile sia stato contestato un maggior danno di euro 22.440,77	
	relativo al periodo maggio 2017 - febbraio 2021; vedasi prospetto	
	riepilogativo allegato al capo d'imputazione elevato in sede penale	
	militare e documentazione allegata alla nota del Comando del 17°	
	Reggimento Artiglieria Controaerei "Sforzesca" del 19 maggio 2021,	
	prot. n. 7061).	
	Sul punto, è appena il caso di richiamare il principio, del tutto	
	consolidato presso la giurisprudenza contabile e della Corte di	
	cassazione, dell'autonomia e separatezza del giudizio per danno	
	erariale rispetto a quello penale, anche se investente i medesimi	
	fatti materiali (tra le tante, Corte conti, Sez. II App., n. 29/2023 e	
	n. 242/2023, con la giurisprudenza contabile e di legittimità ivi	
	richiamata), principio che non subisce deroga alcuna nell'ipotesi,	
	come quella all'esame, di sentenza di non doversi procedere ex art.	
	425 c.p.p., adottata all'esito dell'udienza preliminare.	
	Quest'ultima, infatti, non dispiega alcuna efficacia vincolante per le	
	autonome valutazioni del giudice contabile in merito alla	
	sussistenza dei fatti (asseritamente) causativi di danno erariale,	
	non rientrandosi nell'ipotesi della sentenza assolutoria a seguito di	
	dibattimento contemplata dall'art. 652 c.p.p. (in termini, tra le	
	altre, Corte conti, Sez. III App., n. 274/2022).	
	26	

Non va poi tralasciato che la decisione del giudice penale è stata motivata con la ravvisata insussistenza delle specifiche modalità di realizzazione del delitto di truffa contestato; insussistenza, questa, che a rigore non esclude la rilevanza, ai diversi fini della responsabilità amministrativa, della condotta contestata.

Dalla condotta illecita sopra delineata (fruizione indebita di permessi retribuiti a seguito della presentazione di autodichiarazioni non supportate da congrue attestazioni probatorie e non trovanti riscontro negli atti ufficiali del Comune) è sicuramente derivato, in termini eziologici, il danno erariale a carico dell'Amministrazione d'appartenenza, rappresentato dalla retribuzione complessivamente erogata dalla stessa Amministrazione in corrispondenza dei periodi di illecita utilizzazione dei permessi, trattandosi di oneri sostenuti in assenza della relativa e dovuta controprestazione lavorativa.

Ciò per il complessivo importo di **euro 22.440,77** (note dell'Amministrazione danneggiata del 19 maggio 2021, prot. n. 7061, con i prospetti allegati, e del 16 dicembre 2021, prot. n. 18594).

La medesima condotta risulta connotata dal dolo, emergendo palese la coscienza di acquisire indebitamente la retribuzione attraverso la produzione di attestazioni/autodichiarazioni per attività non trovanti riscontro nella documentazione ufficiale del Comune, determinando il correlativo danno a carico della stessa.

Tutto ciò a maggior ragione in considerazione della reiterazione

costante della condotta, protrattasi senza soluzione di continuità per un periodo alquanto lungo (maggio 2017-febbraio 2021) e del frequente superamento, all'interno del periodo di questione, del limite massimo di ore lavorative mensili previsto dalla legge.

In ogni caso, l'elemento soggettivo, contrariamente a quanto sostenuto dal primo giudice, non è escluso dal fatto che i pareri del 17 maggio 2005 e 19 gennaio 2015 del Ministero dell'Interno avrebbero riconosciuto, ai fini della fruizione dei permessi di cui all'art. 79 T.U.E.L., la piena equiparabilità tra certificazioni dell'Ente e autodichiarazioni, in omaggio ai principi generali in materia di semplificazione amministrativa.

Orbene, tali pareri, dopo aver significativamente ribadito l'obbligo del lavoratore di documentare, con apposita certificazione (rilasciata dall'Ente e, per esso, dai soggetti operanti all'interno dello stesso), l'attività e i tempi di svolgimento del mandato (art. 79, comma 6, T.U.E.L.), hanno semplicemente rappresentato, quanto alla possibilità di sostituire le attestazioni per i permessi con l'autodichiarazione, che la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui all'art. 47 D.P.R. n. 445/00 ha la stessa validità legale *dell'atto che sostituisce*, con le sole eccezioni espressamente previste dalla legge.

Ciò anche alla luce della provenienza "qualificata" della dichiarazione, in quanto resa da un amministratore locale investito di pubbliche funzioni.

Nondimeno, i pareri in questione presuppongono pur sempre

l'effettività e oggettiva documentabilità/documentazione delle attività autodichiarate, non potendosi certo consentire che l'autodichiarazione sostituisca la prescritta certificazione, in assenza della stessa e a fronte di attività (come quelle all'esame) non trovanti riscontro negli atti ufficiali del Comune.

In caso contrario, come ben rimarcato dalla Procura appellante, verrebbe snaturata la natura e funzione sottese all'autodichiarazione (*alias*, dichiarazione sostitutiva), la quale verrebbe, in maniera del tutto irrazionale, ad assurgere al rango di prova autonoma e "alternativa" (per di più confezionata dallo stesso interessato), del fatto autodichiarato, pur in assenza dell'atto (attestazione) da sostituire e del fatto da attestare.

Tutto quanto esposto porta a escludere che l'appellante abbia potuto trarre dai pareri sopra indicati il ragionevole e incolpevole convincimento/affidamento in ordine alla liceità della propria condotta.

2. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, il presente appello merita accoglimento, con conseguente integrale riforma della sentenza gravata e condanna del sig. **BORRELLI Gianluca** al pagamento, in favore del Diciassettesimo Reggimento Artiglieria Controaerei "Sforzesca" di Sabaudia, dell'importo complessivo di **euro 22.440,77**, già comprensivo di rivalutazione e con interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

Le spese relative ai due gradi di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nei termini indicati in dispositivo.

	SENT. 102/2024	
	P.Q.M.	
	-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale	
	d'appello, in composizione collegiale, disattesa ogni contraria	
	istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:	
	-ACCOGLIE l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la	
	sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la	
	Regione Lazio, n. 812/2022 e, per l'effetto, in riforma integrale della	
	già menzionata sentenza, CONDANNA il sig. BORRELLI Gianluca	
	al pagamento, in favore del Diciassettesimo Reggimento Artiglieria	
	Controaerei "Sforzesca" di Sabaudia, dell'importo complessivo di	
	euro 22.440,77.	
	Sul tale importo, da ritenersi già comprensivo di rivalutazione, sono	
	dovuti gli interessi nella misura di legge dalla pubblicazione della	
	presente sentenza al soddisfo.	
	Le spese relative ai due gradi di giudizio, che si liquidano in euro	
	419,65 (QUATTROCENTODICIANNOVE/65) seguono la	
	soccombenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 7 marzo	
	2024.	
	IL Consigliere ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	(dott. Nicola RUGGIERO)	(dott.ssa Rita LORETO)
	Firmato digitalmente	Firmato digitalmente
	Depositata in Segreteria il 02 MAGGIO 2024	
	P. La Dirigente	

SENT. 102/2024

(dott.ssa Luciana Troccoli)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dr.ssa Alessandra Carcani