



Repubblica Italiana

In nome del Popolo italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d' Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| Dott. Giuseppe Aloisio        | Presidente           |
| Dott. Romeo Ermenegildo Palma | Consigliere          |
| Dott. Valter Del Rosario      | Consigliere          |
| Dott. Salvatore Chiazzese     | Consigliere          |
| Dott. Guido Petrigni          | Consigliere relatore |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 56/A/2021

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. **6366/R** del registro di segreteria, promosso ad istanza di:

-**Lapiana Cesare**, nato a Palermo il 18 agosto 1946 (c.f. LPNCSR46M18G273S);

-**Barbera Giuseppe**, nato a Palermo il 21 novembre 1948 (c.f. BRBGPP48S21G273T);

-**Bazzi Agata**, nata a Palermo il 28 settembre 1956 (c.f. BZZGTA56P68G273K);

-**Giambrone Francesco**, nato a Palermo il 5 aprile 1957 (c.f. GMB FNC 57D05G273P),

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Federico Ferina ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Palermo in via

Marchese Ugo n. 26;

nel giudizio di appello incidentale recante lo stesso numero di giudizio n. 6366/R promosso da:

- **Orlando Leoluca**, nato a Palermo il 1° agosto 1947 (c.f. RLNLLC47M01G273L), rappresentato e difeso dall'avv. Massimiliano Mangano ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello n. 40;

nel giudizio di appello incidentale recante lo stesso numero di giudizio n. 6366/R promosso da:

-**Maraventano Antonino**, nato ad Agrigento il 6 luglio 1965 (c.f. MRVNNN65L06A089E);

-**Coticchio Fulvio**, nato a Palermo il 13 novembre 1951 (c.f. CTCFLV51 S13G273O), questi ultimi rappresentati e difesi dall'avv. Daniele Piazza ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Palermo in via Abruzzi n. 10;

nel giudizio di appello incidentale recante lo stesso numero di giudizio n. 6366/R promosso da:

- **Vetrano Francesco**, nato a Bisacchino (Pa) il 18 febbraio 1956 (c.f. VTRFNC56B18A882F), rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Li Greci ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Palermo, via Giorgio Castriota n. 1

**contro** la Procura Regionale della Corte dei conti per la Sicilia e nei confronti della Procura Generale presso questa Sezione Giurisdizionale di Appello, per la riforma della sentenza n. 157/2020 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la

Regione siciliana del 16 aprile 2020.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 febbraio 2021, il relatore consigliere Guido Petrigli, l'avvocato Federico Ferina per gli appellanti Cesare Lapiana, Giuseppe Barbera, Agata Bazzi, Francesco Giambrone; l'avvocato Massimiliano Mangano per Leoluca Orlando; l'avvocato Li Greci per Francesco Vetrano; l'avvocato Daniele Piazza per Fulvio Coticchio e Antonio Maraventano; il pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale, Maria Luigia Licastro.

#### F A T T O

La Procura regionale conveniva in giudizio, tra gli altri, gli odierni appellanti, contestando loro il danno cagionato al Comune di Palermo a causa degli esborsi sostenuti dal medesimo Ente in favore dei propri dipendenti per il pagamento della cosiddetta indennità di videoterminale prevista dall'art. 17, comma 4, del contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) per l'anno 2013, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con la deliberazione della Giunta n. 259 del 17 dicembre 2013.

Nella vicenda in esame, gli odierni appellanti, secondo la Procura, avrebbero partecipato a vario titolo alla causazione del danno:

-Orlando Leoluca, nella qualità di Sindaco del Comune di Palermo, dal 22 maggio 2012;

-Lapiana Cesare, nella qualità di Vicesindaco, dal 24 maggio 2012 al 29 febbraio 2016;

-Giambrone Francesco, nella qualità di Assessore comunale protempore dal 24 maggio 2012 al 17 luglio 2014;

- Barbera Giuseppe, nella qualità di Assessore comunale dal 24 maggio 2012 al 5 maggio 2014;

-Bazzi Agata, nella qualità di Assessore dal 24 maggio 2012 al 5 maggio 2014;

-Maraventano Antonino, Coticchio Fulvio e Vetrano Francesco, questi ultimi nella qualità di membri del Collegio dei revisori del Comune di Palermo, dal 19 maggio 2011 al 4 luglio 2014.

Premetteva la Procura che con nota acquisita in data 20 novembre 2017 il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetteva una copia del rapporto ispettivo della verifica amministrativo-contabile svolta dal 12/12/2016 al 27/1/2017 presso il Comune di Palermo da tre dirigenti dei servizi ispettivi di finanza pubblica (prot.n. 0034864 del 27 novembre 2017), dalla quale emergevano molteplici profili di criticità della gestione dell'Ente.

In particolare, gli ispettori evidenziavano l'illegittima corresponsione della cosiddetta "indennità di videoterminale" al personale in servizio presso il Comune di Palermo con profili di collaboratore professionale amministrativo e collaboratore professionale sistemi informativi.

Veniva osservato nell'atto di citazione che i Contratti collettivi nazionali (CCNL), vigenti all'epoca in cui fu disposta la corresponsione dell'emolumento, non contemplavano alcuna indennità qualificata o riferibile all'uso del videoterminale.

Pertanto, in aderenza al principio di tassatività e tipicità dei compensi a carattere indennitario erogabili ai pubblici dipendenti in aggiunta al trattamento economico fondamentale (artt. 2, commi 2 e 3, e 40 del D.lgs. 165 del 2001), tale indennità è stata considerata indebita e le relative clausole del contratto collettivo decentrato nulle ai sensi dell'art. 40, comma 3, quinquies, del D.lgs. n. 165 del 2001.

Tali principi avrebbero dovuto essere considerati dagli odierni appellanti, i quali, invece, sia pure con diversi ruoli e funzioni, parteciparono al procedimento di autorizzazione, formazione ed approvazione del Contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), sottoscritto per il personale del Comune di Palermo in data 20 dicembre 2013.

La stessa Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) era già intervenuta con apposito orientamento interpretativo del comparto Regioni ed autonomie locali (RAL n. 199 del 2011), nel senso che "l'uso del computer, oggi, rientra, come ordinario strumento di lavoro, nella normale attività dei dipendenti di tutte le categorie, ivi compresi i dirigenti e, pertanto, non sembra potersi condividere, proprio per la mancanza di una causale giustificativa, una decisione nel senso dell'eventuale riconoscimento di un compenso specifico a titolo di indennità di rischio, per ciò che appare normalità gestionale".

La Procura evidenziava che il contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), che ha contemplato tale indennità di

videoterminale, è stato sottoscritto sulla base della deliberazione di Giunta n. 259 del 17/12/2013 (“autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell’Accordo Economico sull’utilizzo delle risorse decentrate per l’anno 2013”), con la quale è stata approvata l’ipotesi di accordo economico firmato in data 15 novembre 2013 dalla delegazione trattante di parte pubblica.

Ad avviso della Procura, la cennata limitazione temporale (fino al 31/12/2013) della corresponsione dell’emolumento, prevista dall’art. 17, comma 4, dello stesso CCDI, costituiva diretta applicazione della direttiva del Sindaco, formulata con nota prot. n. 874238 del 7 dicembre 2012, in cui, in relazione ai criteri che avrebbero dovuto orientare la contrattazione decentrata di comparto per gli anni 2012 e 2013, il Sindaco ha disposto di:

*“rivedere il budget dell’istituto del rischio eliminando l’indennità di videoterminale e l’indennità di rischio corrisposta al personale di P.M. in viabilità, in considerazione del fatto che l’erogazione delle predette indennità oggi non risulta più in linea con il dettato contrattuale”.*

Secondo la prospettazione dell’Organo requirente, dunque, sussisteva la responsabilità del Sindaco e dei componenti della Giunta che hanno adottato la delibera n. 259 del 17 dicembre 2013, avente ad oggetto “autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell’Accordo economico sull’utilizzo delle risorse decentrate per l’anno 2013”.

La Procura riteneva, altresì, responsabili i signori Coticchio, Maraventano e Vetrano, quali componenti del collegio dei revisori

del Comune di Palermo all'epoca dei fatti, poiché con la nota prot. n. 2053 del 13 dicembre 2013 attestarono la compatibilità con i vincoli di bilancio dell'ipotesi di accordo economico per l'utilizzo delle risorse decentrate per l'anno 2013, in virtù dell'art. 40, comma 3 sexies, e dell'art. 40 bis del d.lgs. 165 del 2001, ai sensi del quale "il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, è effettuato dal collegio dei revisori".

La Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana, con la sentenza n. 157/2020 del 16 aprile 2020, ha ritenuto che il contratto collettivo decentrato del dicembre 2013 non avrebbe dovuto prevedere, neppure in via transitoria, il riconoscimento dell'indennità di videoterminale e non avrebbe potuto consentire gli esborsi sostenuti dall'amministrazione nel 2014 per un totale di € 162.985,41.

Detta somma è stata ritenuta costituire danno erariale, riconducibile alla firma del contratto decentrato che ha comportato l'ultrattività della indennità in questione, e ha dato una formale giustificazione ai pagamenti avvenuti nel 2014, chiaramente, contra legem.

In definitiva, è stata ritenuta la sussistenza di un danno erariale per un totale di euro 162.985,41, ma nel riflesso che altri soggetti,

che pure erano stati convenuti nel giudizio di primo grado, erano stati ammessi al giudizio abbreviato, che è stato definito ai sensi dell'art. 130 del c.g.c., è stata ritenuta la responsabilità amministrativa di Orlando Leoluca, Giambrone Francesco, Lapiana Cesare, Barbera Giuseppe, Bazzi Agata, Vetrano Francesco, Coticchio Fulvio e Maraventano Antonino, ciascuno per la propria quota, pari a € 12.537,30, e senza vincolo di solidarietà, per le indennità corrisposte al personale con mandati di pagamento del 2014.

Avverso la già menzionata pronuncia di condanna (sentenza n. 157/2020) hanno interposto appello i signori Cesare Lapiana, Giuseppe Barbera, Agata Bazzi, Francesco Giambrone, con l'assistenza dell'avv. Federico Ferina, con atto depositato in data 17 luglio 2020, articolando i seguenti motivi di diritto.

Sull'insussistenza o, in subordine, limitazione del quantum entro cui poteva essere accolta la domanda attorea. Sul recupero effettuato ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 16/14.

Assumono gli appellanti che con determinazione n. 762 del 28 dicembre 2018, come modificata dal Provvedimento dirigenziale n. 3286 del 21 marzo 2019, immediatamente esecutiva, nonché con ulteriore deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019, il Comune di Palermo aveva disposto il recupero delle somme oggetto del presente procedimento (ma anche di ulteriori annualità) mediante il prelievo di sette rate costanti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, a valere sul sopra citato Fondo delle



risorse decentrate del personale.

Già in primo grado gli odierni appellanti avevano eccepito che il recupero, ancorché non avesse effetto sanante ex tunc, non determinando l'improponibilità della domanda, comunque doveva essere preso in considerazione dal Giudice al fine di ritenere inesistente in tutto o in parte l'ipotetico quantum debeatur richiesto con la domanda attorea.

In particolare, viene contestata la ratio decidendi della gravata sentenza laddove viene richiamata la pronunzia della Sezione Veneto n. 98/15, la quale non solo non sarebbe ex se determinante (in quanto contraria con l'opinione delle Sezioni riunite), ma anche interpretata non compiutamente.

Nella sentenza richiamata, infatti, il recupero ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 16/14 era stato disposto ma non ancora attuato.

Alla data del deposito della sentenza di primo grado, l'intero presunto danno, oggetto del giudizio (erogazioni del 2013 e 2014), pari, secondo la Procura, ad euro 293.157,06, è stato interamente assorbito.

Secondo la prospettazione di parte appellante, la vicenda in esame non riguarderebbe, quindi, un danno potenzialmente reversibile, come era oggetto del precedente richiamato, bensì un pregiudizio non più esistente in quanto completamente ristorato.

Il presupposto per la condanna in sede giuscontabile è pur sempre l'esistenza di un pregiudizio per l'Amministrazione, in mancanza della quale l'azione non può trovare accoglimento.

L'impostazione adottata in sentenza, con precipuo riferimento ai profili sanzionatori della responsabilità erariale, viene ampiamente contestata dagli appellanti i quali, in particolare, hanno richiamato diversi arresti giurisprudenziali delle Sezioni riunite della Corte dei conti (sentenze nn. 12 del 27.12. 2007, 12 del 3.8.2011 e n. 26 del 2019).

Sulla seconda ratio decidendi contenuta nel medesimo capo sub 2, della sentenza impugnata in tema di irrilevanza del recupero ex art 4 del d.l. n. 16/14 e sulla presunta necessità di sanzionare i pubblici amministratori tramite la loro ineleggibilità.

Ad avviso degli appellanti, la sentenza merita censura anche con riguardo alle considerazioni attinenti all'effettiva portata sanzionatoria della condanna erariale e ciò, tra l'altro, nel riflesso che l'art. 53 del TUEL non è stato recepito in Sicilia.

Sulla terza ratio decidendi contenuta al capo 3 dell'impugnata sentenza, la difesa censura le considerazioni espresse sia laddove è stato affermato che il recupero, da un punto di vista oggettivo, non comporterebbe un vero incasso per il Comune, ma soltanto un mero risparmio, sia dal punto di vista soggettivo perché non si tratterebbe di recupero nei confronti di coloro che avevano fruito delle indennità contestate quanto di una riduzione del Fondo che colpisce soltanto i dipendenti in servizio al momento del prelievo.

Ad avviso della difesa, tale ratio decidendi appare censurabile in relazione ad entrambe le considerazioni su cui si fonda.

D'altra parte, sostenere che l'unico effettivo recupero, utile ad

evitare la condanna, sarebbe stato quello operato contro i dipendenti del Comune appare errato, anche sotto ulteriori profili. Anzitutto la supposta necessità della equivalenza tra i soggetti beneficiari delle elargizioni e quelli erogatori del risarcimento contrasta con la stessa funzione risarcitoria dell'azione contabile. Quest'ultima è destinata a concludersi, nelle sue statuizioni di condanna, con la formazione di un titolo necessario a recuperare il pregiudizio contro l'amministratore che abbia dato luogo al danno, a prescindere se lo stesso amministratore si sia, in effetti, giovato di un corrispondente vantaggio patrimoniale.

La valutazione relativa all'attualità ed esistenza del danno va condotta sul piano oggettivo e non certo su profili soggettivi.

Con un secondo motivo di appello, gli appellanti si dolgono degli articoli 2 e 40, comma quinquies, D.Lgs. n. 165/2001. Sull'impianto normativo di riferimento e l'assenza di possibili profili di censura nel comportamento degli odierni appellanti.

Il Giudice a quo ha concluso per la natura indebita, in quanto contrastante con l'art. 40, comma III quinquies, D.Lgs. 165/2001, della previsione relativa alla indennità di videoterminale: inizialmente prevista dal C.C.D.I. del 7/12/2009, art. 5, lett. f, e solo per un breve periodo prorogata in quanto ne cessava l'efficacia il 31 dicembre 2013.

Ad avviso degli appellanti tale statuizione è errata sotto molteplici profili.

La sentenza di primo grado viene poi censurata in quanto le ipotesi

di nullità sono sempre tassative e non estensibili per analogia.

In una simile ottica il primo Giudice avrebbe dovuto procedere ad un'interpretazione restrittiva di quanto disposto dall'art. 40, comma III quinquies D.L.gs. n. 165/2001, il quale prevede che solo nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle.

Nel caso in questione non può parlarsi né di sforamento di competenza né di violazione dei vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali.

Invero, all'interno dello stesso articolo 40, comma terzo, quinquies, D.L.gs 165/2001, contenente la previsione di nullità in questione, l'espressione vincoli finisce per essere utilizzata quattro volte, nell'ultima delle quali il legislatore ha utilizzato il termine con un'aggettivazione dirimente: "in caso di superamento dei vincoli finanziari... è fatto altresì obbligo di recupero".

Con un terzo motivo di appello, gli odierni appellanti si sono soffermati sul principio di ultrattività degli accordi negoziali e sulle sue conseguenze rispetto al C.C.D.I. del 20.12.2013.

Considerata la complessità della materia e gli interessi in gioco, la Delegazione trattante, con il solo fine del perseguimento dell'interesse pubblico e ponderando tutti gli elementi normativi sottesi, si determinava a procedere con la trattativa sindacale alla caducazione della indennità di videoterminale, ma solo per il futuro.

In primo luogo, alla luce della giurisprudenza del lavoro (sentenze n. 9/17 e n. 11/17 del Tribunale di Ascoli Piceno- Sez. Lavoro), la quale aveva dichiarato che la indennità di videoterminale non poteva essere oggetto di una eliminazione unilaterale ed improvvisa.

Ma che la revoca unilaterale fosse impraticabile, era affermato anche dagli stessi pareri dell'Aran, per tutti n. 167/2011, ove si si affermava che, pur in presenza di clausole ritenute nulle ex art. 40 D.L.gs. n. 165/2001, i contratti decentrati, una volta sottoscritti, non possono essere disapplicati unilateralmente e devono scadere prima di poter essere rivisitati.

Una simile disapplicazione, pur se considerata come doverosa, era illegittima secondo la giurisprudenza lavoristica allora esistente e secondo l'Aran.

Con un quinto motivo gli appellanti si dolgono dell'inesistenza dell'elemento soggettivo.

Conclusivamente, il primo Giudice avrebbe dovuto concludere che la condotta addebitata agli esponenti fosse scriminata dall'esimente di cui all'art. 1 ter della Legge n. 20/1994 o, quanto meno, che essa non poteva qualificarsi sotto il profilo squisitamente soggettivo, né dolosa né anche soltanto gravemente colposa.

La Procura generale ha depositato le sue conclusioni, in data 19 gennaio 2021, contestando quanto lamentato nell'atto di gravame e chiedendo, quindi, la conferma della sentenza di condanna.

Con appello incidentale depositato in data 16 settembre 2020, il Prof. Leoluca Orlando si duole della sentenza n. 157/2020 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana per i seguenti motivi.

Errores in procedendo e iudicando; inammissibilità della domanda avversa per intervenuto antecedente recupero dell'indebito in contestazione; violazione falsa applicazione dell'art. 4 del D.L. n. 16 del 6 marzo 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 68/2014. Insussistenza del presunto danno erariale; improcedibilità.

Si afferma l'improcedibilità dell'azione per mancanza di un danno attuale e concreto.

Secondo la parte appellante, in conseguenza della deliberazione della Giunta Municipale n. 33/2019 (che ha disposto il recupero all'erario delle somme erogate a titolo di indennità per attività svolta al videoterminale), il Comune avrebbe recuperato a partire dal 2019, mediante riduzione del Fondo per le risorse decentrate del personale, in sette rate annuali costanti di euro 212.286,82, una somma abbondantemente superiore a quella in contestazione.

Già in occasione della costituzione di primo grado si era documentato l'intervenuto prelievo dal Fondo della rata nell'anno 2019 (e cioè oltre il 72% dell'importo oggetto di causa) pari a euro 293.286,82; nelle more è intervenuto, giusta determina dirigenziale n. 15831/2019, anche il prelievo della rata del 2020, con totale assorbimento dell'intero presunto danno oggetto del giudizio, non

più esistente in quanto ormai ristorato.

Contrariamente a quanto affermato nell'impugnata sentenza, la deliberazione della Giunta Comunale n. 33/2019 non ha realizzato un semplice spostamento di poste contabili da un capitolo ad un altro del bilancio comunale, poiché l'azione di recupero ex art. 4 del D.L. citato non attinge ad un capitolo di bilancio comunale, ma in via esclusiva opera sul Fondo e non comporta oneri a carico del Comune.

Ad avviso dell'appellante, non sussistendo il danno, in ragione della riscontrata impossibilità per la Procura di perseguire, con la rispettiva inammissibile azione, una finalità risarcitoria, non risultava autonomamente azionabile, nei confronti dell'odierno appellante, neanche il profilo meramente sanzionatorio.

Con un secondo motivo di gravame, l'appellante si lamenta di errores in procedendo e iudicando; infondatezza dell'azione di responsabilità per radicale insussistenza dei presupposti ed insanabile carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e del rapporto di causalità; oltre alla insussistenza del presunto danno erariale e violazione e falsa applicazione dell'art. 40 del T.U.P.I.

Secondo la Corte di primo grado, la nullità di cui all'art. 40 del D.lgs. n. 165/2001 non richiede necessariamente la violazione di specifici vincoli di bilancio, non essendoci alcuna esigenza che (atteso che il contratto nazionale non è un documento contabile) la Procura evidenziasse il contrasto tra la clausola contrattuale sulla indennità in questione e i documenti di programmazione

finanziaria del Comune, per cui la clausola contrattuale del dicembre 2013, relativa all'indennità di videoterminale ed il successivo pagamento erano affetti da nullità.

Con la richiamata nota prot. n. 874238 del 7.12.2012, avente ad oggetto Direttive in materia di utilizzo delle risorse per la contrattazione decentrata Area Comparto anni 2012 e 2013, il Sindaco p.t., odierno appellante, richiedeva espressamente di eliminare la indennità di videoterminale, disposta dai precedenti amministratori, perché non più in linea con il dettato contrattuale.

Tale direttiva più che svelare la consapevolezza del Sindaco circa il presunto carattere indebito degli emolumenti, rivela piuttosto la precisa volontà di questi di procedere alla abolizione della medesima indennità.

In ogni caso nei confronti del sindaco Orlando non è ravvisabile, contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di primo grado, alcuna colpa e resta del tutto carente l'elemento soggettivo della colpa grave.

Manca altresì il nesso causale. L'appellante è rimasto estraneo alla complessiva stesura dell'intesa raggiunta con le organizzazioni sindacali, così come alla fase applicativa della corresponsione della indennità di rischio ivi prevista e già maturata, a titolo di indennità di videoterminale, sotto la vigenza del precedente CCDI del 7 dicembre 2009, ossia in epoca anteriore al mandato conferito all'odierno appellante.

La sentenza impugnata appare, poi, errata laddove ha affermato



che la nullità di cui all'art. 40 del D.lgs. n. 165/2001 non richiederebbe necessariamente la violazione di specifici vincoli di bilancio, stante il chiaro riferimento del predetto articolo 40 al rispetto dei vincoli che possono derivare dai documenti di programmazione finanziaria del Comune che non risultano violati. Nel caso di specie era innegabile l'obsolescenza del monitor in dotazione al personale nei profili professionali interessati.

A fronte di pressanti richieste dei dipendenti e dei rispettivi sindacati, non poteva che ritenersi prudente l'erogazione dell'indennità di videoterminale con il limite temporale del 31 dicembre 2013, considerato che alla data della deliberazione della G.C., l'anno 2013 era già quasi del tutto trascorso.

Tra l'altro, la difesa richiama l'orientamento dell'Aran n. 167/2013 a mente del quale "i contratti decentrati, anche in presenza di clausole nulle ex art. 40 del T.U.P.I., una volta sottoscritti non possono essere disapplicati unilateralmente e in via definitiva da una parte negoziale".

Con un terzo motivo di gravame, la parte si sofferma sui mandati di pagamento disposti dal mese di maggio 2013 al mese di marzo 2014; sull'ulteriore radicale carenza del rapporto di causalità e sull'ulteriore inesistenza del danno in contestazione.

Premette sul punto il deducente che con l'Accordo economico, sottoscritto il 20 dicembre 2013, la c.d. indennità per videoterminale non è stata mantenuta, piuttosto è stata eliminata a decorrere dal primo gennaio 2014 (art. 17, comma 4). In assenza di

tale nuovo accordo, invero, i dipendenti avrebbero continuato a maturare l'indennità in contestazione in forza della pregressa contrattazione integrativa. Il CCDI, sottoscritto il 7 dicembre 2009 (quadriennio 2006/2009) ha, difatti, continuato ad esplicitare i suoi effetti fino al 20 dicembre 2013 (cfr. art. 5, comma 4, CCNL normativo 1998-2001).

A tale ultima data gli emolumenti, a titolo dell'indennità in contestazione, erano stati già maturati dai dipendenti e in gran parte corrisposti, risultando in gran parte antecedenti alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 259/2013 e al conseguente accordo del 20 dicembre 2013. I successivi mandati di pagamento, disposti dal mese di gennaio 2014 al marzo dello stesso anno, riguardano sempre le indennità di videoterminale 2012-2013, anch'esse già maturate in forza del precedente CCDI 2006/2009, sottoscritto il 7 dicembre 2009.

Nella denegata ipotesi che possa reputarsi configurabile un pregiudizio economico, quest'ultimo, all'evidenza, è stato prodotto sotto la vigenza della precedente contrattazione integrativa e, dunque, non è imputabile alla condotta dell'odierno appellante.

Il quarto motivo del gravame si articola nei confronti della omessa pronuncia sulla domanda di compensatio lucri cum damno.

Sotto tale ultimo profilo, la parte, in prime cure, aveva chiesto che fosse, quantomeno, ridotto l'ammontare complessivo e, quindi, la quota individuale, compensando e/o detraendo, per intero o in parte, il presunto danno erariale, con il vantaggio economico che il

Comune di Palermo ha conseguito mediante il recupero ex art. 4 del D.L. n. 16/2014, non solo delle erogazioni riferite al periodo in contestazione (dal mese di maggio a quello di marzo 2014), ma anche di quelle corrisposte dal 2008 e fino al mese di aprile 2013, ormai non più ripetibili, stante la intervenuta prescrizione.

La predetta richiesta è rimasta inevasa: dunque, anche sotto tale profilo, la sentenza va riformata.

La Procura Generale ha depositato le sue conclusioni in data 19 gennaio 2021 e ha contestato i motivi proposti dall'appellante in via incidentale.

Vetrano Francesco ha fatto oggetto di censure, con atto di appello incidentale depositato in data 29 settembre 2020, la sentenza n. 157/2020 emessa dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana.

L'appellante ha così svolto i diversi motivi di appello.

Con un primo motivo ha dedotto la falsa applicazione delle norme di diritto (art. 46, comma 1, del D.lgs. 165/2001).

La censura al dictum della sentenza impugnata non è finalizzata a stabilire la natura sindacale o meno dell'Aran ma, principalmente, a precisare che i revisori non sono legalmente rappresentati dall'Aran e neppure ad essi aderenti e, quindi, non sono soggetti alle direttive di tale Ente.

Con secondo motivo, si duole della falsa applicazione di norme di diritto (art. 40 bis del D.Lgs. n. 165/2001).

Secondo la prospettazione attorea, l'impugnata sentenza ha

ritenuto in modo erroneo che i revisori avrebbero dovuto svolgere un controllo non solo di legittimità e contabile sulla compatibilità dei costi, ma anche di merito in forza della direttiva Aran ad essi mai notificata o resa nota.

Essendo l'Aran un organo rappresentativo sindacale della PA, non può vincolare, attraverso le direttive emanate, un organo indipendente come il Collegio dei revisori.

Con un terzo motivo di gravame, la parte lamenta l'omessa pronuncia su un punto decisivo della causa, laddove ha omesso di pronunciarsi sull'eccezione sollevata secondo cui le datoriali direttive Aran non erano inviate per conoscenza al Collegio dei revisori e, pertanto, non erano note ai componenti del Collegio medesimo.

Il quarto motivo contesta la falsa applicazione delle norme del CCNL 11 aprile 2018.

Non avendo il contratto collettivo di lavoro stipulato il 11 aprile 2018, valido normativamente per il quadriennio 2006-2009, efficacia erga omnes, i revisori non dovevano eseguire alcun specifico controllo in sede di verifica dell'accordo integrativo ex art. 40 bis, comma 1, D.lgs. n. 165/2001 che prevede, appunto, il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge.

Non solo il sopra detto CCNL 11.4. 2008 non dispone alcun specifico divieto di corresponsione della indennità di rischio in

sede di contrattazione decentrata, ma dispone testualmente che  
“Per quanto non previsto dal presente contratto collettivo, restano  
in vigore le disposizioni del precedente CCNL, ossia del CCNL 2  
gennaio 2014 che all’art. 41 prevede espressamente la indennità di  
rischio”.

Con il quinto motivo la parte contesta la falsa applicazione di  
norme di diritto (art. 4 del D.L. n. 16/14).

Ad avviso della difesa, in conseguenza della deliberazione della  
Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019 (che ha disposto il  
recupero all’erario comunale delle somme erogate ai dipendenti a  
titolo di indennità di rischio per attività svolta al videoterminale),  
emessa secondo quanto previsto dall’art. 4 D.L. 16/14, il Comune  
avrebbe recuperato a partire dal 2019, mediante riduzione del  
Fondo per le risorse decentrate del personale in sette rate annuali  
costanti di € 212.286,82, una somma superiore a quella in  
contestazione.

Il dictum della sentenza è errato in quanto, come è noto, gli enti  
locali territoriali sono tenuti alla costituzione del “Fondo per le  
risorse decentrate” quale preliminare condizione per avviare e  
concludere la contrattazione collettiva decentrata integrativa e  
provvedere alla ripartizione del salario accessorio.

La sentenza è erronea in quanto, nonostante il recupero sia stato  
totalmente e positivamente eseguito ai sensi dell’art. 4 del D.L. n.  
16/2014, quindi senza alcun danno erariale e senza illecito  
arricchimento, lo stesso appellante è stato tratto a giudizio.

Dal suo canto, la Procura, con conclusioni depositate in data 19 gennaio 2021, ha preso posizione sui singoli motivi, chiedendone il rigetto con ampie ed articolate censure ai motivi di appello.

In particolare, il PM ha evidenziato che i revisori avrebbero dovuto tenere nella fattispecie una condotta più attenta al rispetto dei parametri di virtuosità fissati per le spese di personale, inducendo la Giunta ad evitare di persistere nell'errato riconoscimento di spettanze economiche.

Infine, quanto all'ultimo motivo sollevato, il PM ha ricordato che, fino a che non sia avvenuto l'integrale recupero delle somme costituenti danno, non può, certamente, considerarsi inibita l'azione erariale.

Con atto di appello incidentale depositato in data 12 ottobre 2020, i signori Maraventano Antonino e Coticchio Fulvio impugnano la sentenza di prime cure, avvalendosi dei seguenti motivi.

Impugnazione del capo 2, ove è stato statuito che il danno subito dall'amministrazione, per effetto della erogazione dell'indennità da videoterminale, non sia venuto meno per effetto del recupero disposto ai sensi dell'art. 4 del d.l. 16/2014.

Tenuto conto che il patrimonio del Comune di Palermo è stato, comunque, ripristinato per effetto del recupero disposto a mezzo della delibera di giunta n. 33 del 2019, la sentenza impugnata deve essere riformata nella parte in cui ha condannato sul presupposto che la responsabilità erariale possa svolgere funzione esclusivamente sanzionatoria, anche in assenza di un danno

concreto ed attuale subito dalla pubblica amministrazione.

Con un secondo motivo di gravame gli appellanti contestano il fatto che nessun addebito può essere attribuito ai revisori stante la mancata previsione nel predetto accordo dell'indennità di videoterminale.

L'organo di revisione (di cui hanno fatto parte gli odierni comparenti) pertanto, è stato chiamato ad esprimersi, esclusivamente, sull'ipotesi di accordo economico per l'utilizzo di risorse decentrate e non poteva essere chiamato a verificare la regolarità normativa dell'intero contratto collettivo decentrato, approvato anni addietro e certificato da altro organo di revisione.

Il parere è stato reso limitandolo ad una esclusiva valutazione di compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio.

Ciò è ancora più palesemente vero se si considera che l'unica previsione dell'accordo economico del 2013, cui possa attribuirsi carattere normativo e non esclusivamente economico, è proprio la previsione dell'abolizione dell'indennità a far data dal 31.12.2013.

Gli stessi ispettori del Ministero delle Finanze, dal cui rapporto ispettivo nasce il presente procedimento, fanno riferimento al CCDI sottoscritto il 7 dicembre 2009, rimarcando che l'unico atto ad aver introdotto l'indennità da videoterminale è, appunto, il CCDI da ultimo richiamato e sottoscritto ben prima dell'inizio del mandato del Collegio dei revisori deducente.

Con un terzo motivo gli appellanti si dolgono della sentenza laddove è stato ritenuto il Collegio dei revisori responsabile per

avere espletato in maniera negligente l'attività di verifica, omettendo di rendere un parere completo.

Il motivo viene, poi, coltivato con riferimento all'interpretazione dell'art. 40 bis, comma 1, del D.lgs. 165/2001 nella parte in cui impone al Collegio dei revisori una verifica giuridico normativa della contrattazione integrativa dell'ente locale.

Assumono gli appellanti che il Collegio dei revisori non è tenuto ad alcuna verifica di carattere giuridico normativo circa il rispetto delle disposizioni di legge che incidono sulla corresponsione dei trattamenti accessori per aspetti diversi da quelli meramente contabili e di compatibilità finanziaria. La verifica effettuata dal Collegio dei revisori ha sempre natura economico-finanziaria e mai giuridica.

Un'interpretazione diversa da quella proposta sarebbe non conforme a quanto previsto dalla legge delega n. 15/2009.

Il quarto motivo di gravame censura la parte di sentenza in cui la Corte ha omesso di valutare il grado di colpa ascrivibile.

Il Collegio, infatti, deve effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il fondamento normativo della regola che esprima, in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta alla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire il rischio del danno e, dall'altro, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento.



Dal quadro in esame si desume agevolmente che la condotta dei membri del Collegio dei revisori del Comune di Palermo, quand'anche la si volesse ritenere colposa (circostanza che si esclude del tutto), non è stata in ogni caso caratterizzata da elementi di gravità e, pertanto, non può costituire illecito amministrativo punibile innanzi alla intestata giurisdizione contabile.

Il quinto motivo di appello si articola sulla censura della sentenza per avere la parte omissa di provvedere alla riduzione del risarcimento per il lieve grado di colpa della condotta dei revisori e per la scarsa incidenza causale della loro condotta.

Da un lato, la condotta del Collegio dei revisori non può ritenersi né particolarmente imperita né, infine, particolarmente imprudente. Al contrario di tutti gli altri convenuti, semmai gli odierni appellanti sarebbero chiamati al peggio a rispondere per una omissione. Inoltre, la condotta posta in essere dai componenti il Collegio dei revisori avrebbe avuto scarsa incidenza eziologica con il danno erariale asseritamente prodotto, tenuto conto che, quand'anche avesse adottato un parere negativo, il Comune sarebbe stato, allo stesso modo, libero di adottare l'atto contestato.

Conclusivamente, gli appellanti hanno postulato l'annullamento o la riforma della sentenza n. 157/2020 emessa dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana e, quindi, che sia dichiarata pienamente legittima la condotta dei componenti il Collegio dei Revisori del Comune di Palermo.

Le conclusioni della Procura, versate in data 19 gennaio 2021, corroborano la fondatezza della sentenza impugnata e si soffermano a contrastare i motivi sollevati nel gravame.

In primis, è stato osservato che l'attivazione di rimedi alternativi all'azione del PM contabile, diretti al recupero di somme costituenti danno erariale, non incide sulla procedibilità dell'azione erariale stante il carattere composito della responsabilità contabile.

L'azione erariale non mira soltanto a precostituire un titolo esecutivo che consenta all'amministrazione danneggiata di recuperare quanto perso ma, attraverso elementi di deterrenza, mira a scoraggiare comportamenti produttivi di danno.

Aggiunge che proprio la natura economica del CCDI avrebbe dovuto indurre i revisori ad una maggiore ponderazione del parere reso. Non si comprende, infatti, perché, proprio in ragione dell'asserita ultrattività del precedente contratto, il Collegio dei revisori non abbia espresso parere negativo sul riconoscimento della indennità di videoterminale.

Del resto, l'art. 57 della Legge 142/1990 e successive modifiche, in particolare, disciplina nelle sue linee essenziali l'istituto della revisione all'interno dell'ente locale, attribuendo allo stesso funzioni, quali rilievi e proposte, finalizzate al raggiungimento di complessive condizioni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione.

Emerge con evidenza che stante il ruolo, non confinato al mero

controllo di regolarità contabile e finanziaria, ma esteso alla verifica dell' economicità dell'azione amministrativa del Collegio dei revisori, a nulla vale obiettare che l'indennità da videoterminale, prevista dal precedente contratto, non poteva più essere disapplicata, atteso che, proprio in ragione del predetto ruolo, gli odierni appellanti avrebbero dovuto, quantomeno, attenzionare la Giunta circa l'esistenza di norme (art. 57 D.lgs. 150/2009) che, collegando i trattamenti accessori all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute, avrebbero, anche alla luce dei pareri resi dall'Aran, reso indebita e contraria ai principi di economicità la indennità da videoterminale.

Le parti intervenute all'odierna udienza hanno ribadito analiticamente le posizioni espresse negli atti scritti.

In particolare, per Leoluca Orlando, l'avv. Massimiliano Mangano ha sottolineato l'avvenuto recupero delle somme erogate ai dipendenti comunali a titolo di indennità di rischio per l'attività svolta al videoterminale, proseguendo sull'insussistenza del nesso eziologico e della inconfigurabilità della colpa grave in capo al suo assistito. L'avv. Federico Ferina, nel rinviare all'atto di appello, ha ribadito che la fattispecie all'esame della Sezione giurisdizionale veneta (precedente sopra richiamato) non è sovrapponibile al caso in esame.

L'avv. Li Greci ha rammentato che un altro aspetto dirimente nella questione in esame è che i CCNL non contengono alcuna clausola

che nega la corresponsione dell'indennità di videoterminale ed insiste nei motivi di appello.

L'avvocato Daniele Piazza si è riportato agli atti depositati.

Il PM ha insistito nelle conclusioni rassegnate confermando il rigetto degli appelli e la conferma della sentenza di I grado.

#### DIRITTO

In via pregiudiziale va disposta in rito, ai sensi dell'art. 184, comma 1 c.g.c., la riunione degli appelli (principale ed incidentali), essendo stati tutti proposti avverso la medesima sentenza.

L'odierno giudizio di appello è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero, concernente un'ipotesi di danno erariale da contrattazione collettiva: ipotesi, questa, configurabile ogni qualvolta a un dipendente pubblico vengano erogate somme di denaro o accordati altri benefici economici in virtù di disposizioni contrattuali contrarie a norme di legge.

In via preliminare, il Collegio deve scrutinare il motivo di appello, sollevato invero da tutti gli appellanti, sotto diversi profili, teso a censurare la sentenza di primo grado laddove è stata disattesa la preliminare questione relativa all'intervenuto recupero delle somme, già erogate al personale a titolo di indennità di videoterminale previsto dall'art. 4 d.l. n. 16/14.

Nella gravata sentenza, come rammentato nella narrativa in fatto, veniva respinta la preliminare eccezione secondo cui il recupero effettuato ai sensi del summenzionato disposto normativo avrebbe

dovuto comportare l'improcedibilità della domanda attorea.

Sembra opportuno, per un approccio sereno ed attento alle argomentazioni svolte negli appelli (principale e incidentali) nonché alle notazioni offerte dall'organo requirente, ripercorrere in sintesi la cornice fattuale e normativa.

Già in primo grado gli odierni appellanti avevano sollevato eccezione, in via preliminare, nel riflesso che il recupero di ingenti somme, effettuato dall'Amministrazione comunale di Palermo ai sensi dell'art. 4 del Decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, convertito nella legge n. 68 del 2 maggio 2014, avrebbe dovuto comportare la improcedibilità della domanda attorea, poiché il danno non sarebbe più concreto ed attuale.

In particolare, veniva dedotto (ed oggi reiterato da tutti gli appellanti) che con la determinazione n. 762 del 28 dicembre 2018, nonché con la deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019, il Comune di Palermo, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 16 del 2014, aveva disposto il recupero di somme, invero, ben maggiori di quella oggetto del giudizio che ne occupa.

Infatti, come è agevole ricavare dalla lettura della determinazione dirigenziale del Comune di Palermo, n. 15831 del 31 dicembre 2019, con d.d. n. 3286 del 21 marzo 2019, a seguito dell'irregolare erogazione della indennità di rischio per attività svolta dinanzi al videoterminale ai dipendenti in contrasto con il CCNL, nel periodo 2008/2014, si sarebbe proceduto, in applicazione dell'art. 4 del D.L. n. 16/2014, al recupero della somma complessiva di euro

1.486.007,72, con un prelievo declinato in sette rate costanti pari a euro 212.286,82, a decorrere dall'esercizio finanziario del 2019 e sino al 2025, pari alle annualità di effettiva erogazione della predetta indennità.

Ad avviso delle parti attoree, ciò implicherebbe che il danno non sarebbe più concreto ed attuale, posto che già con la rata prelevata nell'anno 2019 dal Fondo, è stato oggetto di recupero l'importo di euro 212.286,62, cioè oltre il 72% della somma contestata in primo grado (ossia € 293.157,06); nel 2020 il recupero sarebbe stato integrale.

La Sezione Giurisdizionale di primo grado, con un'ampia ed articolata parabola motivazionale, ha respinto la predetta eccezione.

A tal riguardo, prima di esaminare la bontà delle doglianze sulla questione ora in scrutinio, appare necessario evocare le disposizioni normative sottese.

Il D.L. 6 marzo 2014, n. 16 (in Gazz. Uff., 6 marzo 2014, n. 54), convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche", all'art. 4 prevede che: "1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le

somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire

l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque



costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. (...).

A norma del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: “(...) Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, del

Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.”.

Tali somme vengono prelevate dal c.d. Fondo Salario accessorio o, secondo la attuale denominazione, Fondo risorse decentrate.

La sentenza impugnata, dopo aver sottolineato la complessa fisionomia della responsabilità erariale, la cui attuale conformazione, si articola “secondo linee volte, tra l’altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori” (Corte cost., sent. n. 453/1998), da un canto ha rilevato che il testè delineato recupero non comporterebbe un effettivo incasso di somme in favore del Comune, ma una riduzione del Fondo delle risorse decentrate; dall’altro non si tratterebbe di un recupero nei confronti dei dipendenti che hanno beneficiato di tale indennità.

Come cennato, ampia ed articolata appare la motivazione impugnata, del pari ampie e ben sviluppate si presentano le censure ad essa rivolte.

Il primo profilo da esaminare attiene alla declaratoria (espressa dai primi Giudici) di irrilevanza del recupero effettuato ai sensi dell’art. 4 del d.l. n. 16/14, nel riflesso, confortato dal richiamo a quanto affermato dalla sentenza n. 98/15 della Sez. giurisdiz. Veneto, che la responsabilità erariale non avrebbe solo funzione risarcitoria ma anche sanzionatoria.

Orbene, le considerazioni svolte sulle funzioni risarcitorie e sanzionatorie sono corrette, così come il richiamo all’arresto della

Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto, pur ampie, articolate e motivate, appaiono, poco conferenti al caso in esame.

Non è revocabile in dubbio che il precedente autorevole richiamato (Sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 98/15) ebbe ad occuparsi di un recupero disposto, ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 14/16, ma non ancora attuato.

Il precitato precedente si riferiva alla sanzionabilità di un danno esistente ma che in futuro sarebbe potuto venir meno, tanto da imporre la necessità di postergare la valutazione del recupero ad un momento successivo; ossia a quello attinente all'esecuzione della condanna.

Invero, nel passato questa stessa Sezione di appello, tra le altre, con sentenza n. 146/2017, ha affermato che *“ L'azione per il risarcimento del danno erariale ha causa petendi e petitum diversi da quelli della ripetizione di indebito. Le suddette azioni perseguono la finalità di reintegrare il patrimonio erariale del danno subito con modalità e contenuti differenti*

*L'alternatività dei rimedi, con l'unico limite dell'integrale recupero del danno erariale, è stata affermata in giurisprudenza con l'ordinanza della Cassazione a Sezioni Unite, ordinanza, 10/9/2013 n. 20701, nella quale, trattandosi dei rapporti tra azione di responsabilità amministrativa e rimedi recuperatori di competenza delle Istituzioni Europee, ne ha affermato la piena autonomia.*

*Afferma la Suprema Corte che le Sezioni Unite “hanno ripetutamente*

*evidenziato l'autonomia del giudizio amministrativo contabile e quindi dell'azione di responsabilità esercitata dal Procuratore presso la Corte dei Conti rispetto ai rapporti civili, amministrativi e disciplinari che possono intercorrere tra i soggetti passivi dell'azione contabile e i soggetti danneggiati ed esporre i primi a subire i giudizi penali e hanno più volte enunciato la regola che l'azione proposta dal Procuratore contabile non si identifica con quella che l'Amministrazione può autonomamente proporre nei confronti dei propri funzionari e/o di quelli dell'ente esterno autori del danno per farne valere la responsabilità (anche solidale)".*

*Ed ancora: "L'azione di responsabilità amministrativa non può, infatti, trovare ostacoli al proprio pieno compimento né dall'adozione di strumenti alternativi, dei quali sia titolare la PA danneggiata, per recupero del danno subito, né dal concorrente ricorso ad altre giurisdizioni da parte della medesima PA stante l'esclusività della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica (Ex multis, Corte dei Conti Sez. giurisdiz.appello Regione siciliana n. 152/A/2012).*

*Pertanto, sino alla concorrenza dell'integrale ristoro del pregiudizio subito dall'amministrazione ovvero del soddisfacimento del credito vantato sono possibili sia l'esercizio dell'azione da parte del PM contabile e sia l'esperimento da parte del creditore- danneggiato di ulteriori rimedi concessi dall'ordinamento per la tutela delle proprie ragioni".*

Nei su estesi termini, proprio l'arresto giurisprudenziale della Sezione veneta, affermava che: "Se i rimedi alternativi non abbiano già condotto all'integrale soddisfacimento del credito, non ci sono ostacoli, a seconda dei momenti in cui la questione si pone, né alla

proponibilità né alla procedibilità dell'azione erariale intestata al PM contabile nei confronti del soggetto la cui condotta (gravemente colposa o dolosa) quel credito (danno erariale) abbia generato".

Tali considerazioni suffragano il ragionevole convincimento espresso dai giudici di prime cure che l'azione amministrativa e quella giudiziaria ben possano, provvisoriamente, marciare su binari paralleli e solo all'esito di entrambe potrà e dovrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso agli strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti".

La sentenza impugnata esprime, dunque, concetti ex se condivisibili, ma sconta, appunto, la circostanza, rimarcata dagli appellanti, del soddisfacimento integrale del credito vantato, alla luce del concreto contenuto dei documenti già allegati in giudizio, in specie, della determina n. 762 del 28.12.2018, del provvedimento dirigenziale n. 3286 del 21.3.2019 e della delibera della Giunta Comunale n. 33 del 19 marzo 2019.

Il punto focale della ratio decidendi censurato dagli odierni appellanti è contenuto nel capo sub 3, pagine 29-34 della sentenza impugnata in tema, dunque, di irrilevanza del recupero effettuato ex art. 4 d.l. n. 16/14.

I giudici di prime cure hanno dichiarato la irrilevanza dell'intervenuto recupero, ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 16/14, in quanto, nel caso di specie, non si sarebbe verificato un effettivo

ripristino del pregiudizio subito dall'Amministrazione alla luce di due caratteristiche del procedimento in parola:

-sotto un profilo oggettivo, esso non comporterebbe un effettivo incasso per il Comune danneggiato quanto un mero risparmio di spesa, pur se di identico ammontare;

-sotto un profilo soggettivo, non si tratterebbe di un recupero nei confronti dei dipendenti che avevano fruito delle indennità contestate quanto di una riduzione del Fondo delle risorse decentrate.

Le doglianze sul punto, espresse dalle parti appellanti, appaiono condivisibili.

Il presupposto della responsabilità erariale ordinaria, al di là delle specifiche ipotesi enucleate come risarcitorie dal legislatore, è la individuazione di un danno da risarcire.

Nessuna norma, infatti, autorizza a ritenere che il ripiano del danno tramite risparmio di spesa, ovvero tramite recupero a carico di soggetti diversi dai presunti percettori delle illegittime erogazioni, presentino una minore o diversa efficacia nella eliminazione del pregiudizio.

Quanto alla parte della motivazione della sentenza impugnata, secondo cui il recupero ex art. 4 d.l. n. 16/14 non avrebbe rilievo anche per ragioni di natura oggettiva, in quanto costituirebbe un risparmio di spesa, va condivisa la prospettazione della difesa che ha diversamente opinato come le somme recuperate ai sensi dell'art. 4 d.l. citato vengono prelevate dal cd. Fondo risorse

decentrate, che è alimentato da specifiche poste, fisse e variabili.

Si tratterebbe, dunque, di risparmi di spesa derivanti dalla mancata erogazione di determinate somme ai dipendenti, e dunque di pertinenza degli stessi.

Del resto, la natura di risparmio di spesa attiene alla fonte da cui il citato fondo trae origine, ma non incide sul diverso profilo del ristoro ottenuto dalla PA, la quale, tramite il meccanismo di cui all'art. 4 d.l. 16/14, finisce per incamerare importi di altrui competenza.

D'altra parte, neppure il profilo cd. soggettivo, che precluderebbe la possibilità del recupero ex art. 4 d.l. n. 14/16, appare pertinente.

Anzitutto, a livello sistematico non appare condivisibile la supposta necessità di una equivalenza tra chi abbia beneficiato delle erogazioni illegittime e chi le restituisca.

Né appare possibile ritenere che l'unica possibile alternativa di effettivo recupero, utile a scongiurare la condanna, avrebbe dovuto essere l'azione di recupero nei confronti dei dipendenti comunali.

Non v'è dubbio che la valutazione, relativa alla attualità ed alla esistenza del danno alla PA, va fatta sul piano oggettivo e non certo su profili soggettivi.

Peraltro, l'auspicato recupero diretto nei confronti dei singoli dipendenti non appariva praticabile in ragione di una precisa scelta del legislatore: a mente dei primi tre commi dell'art. 4 del d.l. n. 16/14 è stata, infatti, esclusa la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti, prevedendo

un meccanismo sostitutivo.

Si tratta, infatti, della peculiare responsabilità c.d. collettiva degli stessi dipendenti in luogo di quella dei singoli che si radica nell'art. 4 d.l. citato, mediante il prelievo dal Fondo collettivamente riferibile agli stessi lavoratori e dagli stessi alimentato.

È lo stesso legislatore che ha previsto tale possibilità di ristoro della PA che è sottoposta ad alcuni paletti e condizioni, tra questi la condizione che, al momento in cui è iniziato il recupero, non fosse intervenuta pronuncia di condanna contabile.

Al riguardo, basta considerare che, prima ancora della pronuncia di condanna, l'Amministrazione aveva provveduto a recuperare una somma ben maggiore di quella contestata e, ancor di più, rispetto a quella comminata.

Del resto, se fosse possibile confermare la sentenza di condanna degli amministratori, nonostante il già disposto recupero citato sul Fondo, allora la PA danneggiata, oltre a beneficiare del ristoro intervenuto per scelta del Legislatore ex d.l. 16/14, finirebbe anche per incamerare importi di altrui competenza.

In altri termini, è vero che il precitato meccanismo ex d.l. 14/16 non potrebbe avere effetto sanante ex tunc, dunque legittimamente l'Azione della Procura era stata avviata, ma già prima della declaratoria di condanna in primo grado, alla luce delle dianzi espresse considerazioni, doveva reputarsi utile per ritenere implausibile l'esistenza attuale di un danno da risarcire.

Per le ragioni sopra esposte e per le modalità enunciate, assorbito



l'esame degli altri motivi di gravame, il Collegio ritiene fondate le doglianze esaminate e, in accoglimento degli appelli, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 157/2020, dichiara prosciolti da ogni addebito gli odierni appellanti, essendo intervenuto il recupero dell'ipotizzato danno erariale mediante il descritto meccanismo delineato dal Legislatore come previsto dal d.l. 16/14.

In virtù della pronunzia di accoglimento degli appelli (principale ed incidentali), il Collegio liquida le spese legali in favore dei difensori, per entrambi i gradi del giudizio, come disposto nel dispositivo della presente sentenza.

**P. Q. M.**

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli, principale ed incidentali, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza n.157/2020 di primo grado, assolve da ogni addebito gli appellanti per la improcedibilità sopravvenuta dell'azione erariale.

All'assoluzione segue - ai sensi dell'articolo 31, comma 2 del codice della giustizia contabile (c.g.c.), approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 - la statuizione riguardante le spese legali, che si liquidano, per entrambi i gradi del giudizio, in favore degli appellanti e a carico del Comune di Palermo:

in € 5.000,00 (cinquemila/00), giusta l'art. 4, comma 2 del decreto n. 55/2014, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b) del d.m. 8 marzo 2018, n. 37, oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A., come

per legge, per la difesa sostenuta dall'avvocato Federico Ferina, in favore dei suoi assistiti (Cesare Lapiana, Giuseppe Barbera, Agata Bazzi, Francesco Giambrone);

in € 3.000,00(tremila/00), oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A., come per legge, in favore dell'avv.to Massimiliano Mangano per la difesa di Leoluca Orlando;

in € 3.600,00 (tremilaseicento/00), giusta l'art. 4, comma 2 del d.m. 55/2014, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b) del d.m. 37/2018 oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A., come per legge, per la difesa svolta dall' avvocato Daniele Piazza, in favore di Antonino Maraventano e Fulvio Coticchio;

in € 3.000,00 (tremila/00), oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A., come per legge, per la difesa svolta dall'avvocato Giuseppe Li Greci in favore di Francesco Vetrano.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2021.

L'Estensore

Il Presidente

f.to (Guido Petrigni)

f.to (Giuseppe Aloisio)

Depositata in segreteria.

Palermo, 31/03/2021

Il Funzionario preposto

f.to (Dott.ssa Pietra Allegra)