

conti per la Regione Friuli Venezia Giulia, depositata in data 14 giugno 2018;

Visto l'atto di appello, le conclusioni della Procura generale e tutti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 dicembre 2020, l'avvocato Giulia Milo, per Daniela Collino, e il vice Procuratore generale Chiara Vetro.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con sentenza n. 44/2018, pubblicata il 14 giugno 2018, la Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia ha accolto la domanda proposta dalla Procura contabile finalizzata ad ottenere il risarcimento del danno subito dall'INPS in seguito a condotte illecite tenute, anche, da Daniela Collino, già dipendente del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, in distacco sindacale e, in quanto tale, segretaria provinciale di Gorizia del sindacato SNALS.

Il giudice di primo grado ha quantificato il danno subito dall'INPS in misura pari ad euro 65.311,82, oltre a rivalutazione monetaria e ad interessi.

Ha respinto la domanda proposta nei confronti degli altri convenuti per carenza di giurisdizione, risultando competente il giudice ordinario.

1.1. Il giudice territoriale, preliminarmente, ha respinto l'eccezione di carenza di giurisdizione proposta da Daniela Collino poiché quest'ultima *"mediante la falsa rappresentazione di una collaborazione retribuita con il sindacato SNALS di Gorizia si è, di fatto, inserita nell'iter procedimentale all'esito del quale l'INPDAP ha rilasciato l'autorizzazione al*

versamento della contribuzione aggiuntiva, ponendo in essere i presupposti per l'indebita percezione dell'integrazione pensionistica da D. Lgs. n. 564/1996".

In relazione alle posizioni degli altri convenuti, ha escluso la giurisdizione contabile in base alla considerazione che si trattava di soggetti operanti nell'organizzazione sindacale che avevano acconsentito, senza partecipare, "al meccanismo ideato dalla percettrice materiale del beneficio pensionistico".

1.2. Il primo giudice ha esaminato, quindi, il merito della vicenda, ritenendo sussistente l'illecito, consistente nella indebita fruizione da parte di Daniela Collino dei benefici pensionistici previsti dall'art. 3, c. 5 e 6 del decreto legislativo n. 546 del 1996 che consente il versamento di una contribuzione aggiuntiva allo scopo di beneficiare, oltre all'ordinario trattamento pensionistico, di una quota integrativa commisurata all'ammontare degli emolumenti formalmente percepiti a seguito dello svolgimento di un'attività lavorativa aggiuntiva.

Richiamando le risultanze istruttorie, il giudice territoriale ha evidenziato che la convenuta nell'anno antecedente a quello del pensionamento, nel periodo compreso fra il 1° settembre 2009 e il 1° settembre 2010, aveva inteso instaurare un fittizio rapporto di collaborazione con il sindacato SNALS, prevedendo, unicamente sotto il profilo formale, lo svolgimento di compiti ulteriori rispetto a quelli inerenti all'incarico di segretario provinciale. Ha accertato che in relazione a detti compiti, sempre svolti dai segretari provinciali in assenza di specifico compenso, era stato riconosciuto un emolumento

di euro 30.000,00 che, peraltro, non era gravato sulle risorse finanziarie del sindacato poiché, nello stesso periodo, la medesima convenuta aveva elargito allo SNALS, con più "donazioni", l'importo complessivo di euro 40.907,00, sufficiente per sostenere l'ammontare del compenso, della contribuzione e delle ritenute fiscali.

Ha accertato, quindi, la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo poiché era palese l'intenzione della signora Daniela Collino di ottenere indebitamente un incremento del trattamento pensionistico.

Ha quantificato in 11.252,00 l'ammontare annuo dell'incremento pensionistico ottenuto ed ha determinato, quindi, in euro 65.311,82 le somme indebitamente percepite dalla pensionata nel periodo precedente al momento in cui l'ente previdenziale, venuto a conoscenza dell'illecito, aveva disposto la sospensione del maggiore trattamento pensionistico. Ha escluso, poi, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 1, c. 1-bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20, non ravvisandosi alcun vantaggio conseguito da altre Amministrazioni né la possibilità di scomputare dal danno le somme versate dallo SNALS a titolo di contributi.

2. Nei confronti della sentenza è stato proposto appello da Daniela Collino, con atto in data 30 ottobre 2018, notificato, in pari data, alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Regione Friuli Venezia Giulia e alla Procura generale della Corte dei conti e, successivamente, depositato nella Segreteria del giudice di appello in data 29 novembre 2018. L'appellante ha articolato i motivi di censura di seguito indicati.

2.1. Con il primo di essi ha dedotto la *“Carenza di giurisdizione”* poiché il datore di lavoro era il sindacato SNALS che le aveva conferito un incarico di collaborazione e, se anche continuava a dipendere dal Ministero dell’Istruzione Università e Ricerca, erogatore della retribuzione, la sua attività sostanziale si svolgeva all’esterno dell’amministrazione pubblica.

2.2. Il secondo motivo è diretto ad affermare la *“insussistenza dell’affermata illiceità della condotta. Erroneità e contraddittorietà della sentenza”*.

L’appellante ha sostenuto che il giudice di primo grado non aveva considerato che il riconoscimento di un compenso aggiuntivo non richiedeva lo svolgimento di incarichi ulteriori e che, comunque, gli stessi erano stati effettivamente svolti. Ha affermato che ambiva ad ottenere un incremento pensionistico, che il sindacato non aveva il denaro per retribuirlo e che, quindi, aveva versato le somme occorrenti allo SNALS, senza intento fraudolento, con condotte lecite, ed in assenza di comportamenti dolosi o gravemente colposi.

2.3. Con il terzo motivo è stata dedotta la *“Sussistenza di altri corresponsabili”*.

L’appellante ha sostenuto che il giudice di primo grado avrebbe trascurato di valutare la responsabilità di altri soggetti, quali gli organi dirigenziali del sindacato, a livello provinciale e nazionale, nonché l’organo di revisione che non aveva sollevato obiezioni all’operazione, e i funzionari dell’INPDAP.

2.4. L’appellante ha dedotto, poi, l’*“assoluta irrilevanza giuridica di*

presunti vizi nelle decisioni assunte dal Sindacato SNALS in quanto soggetto privato". Ha sostenuto che il sindacato non è un soggetto assimilabile ad un'Amministrazione pubblica e che, pertanto, le sue decisioni e valutazioni, quale quella in discussione, non sono censurabili dal giudice contabile.

2.5. Da ultimo, ha contestato la decisione in ordine alla *"Quantificazione del presunto danno erariale, differenze anche rispetto all'invito a dedurre"*, denunciando la conseguente *"Erroneità e contraddittorietà della sentenza"*. In proposito, ha osservato che il giudice di primo grado non aveva tenuto conto che, anche qualora vi fosse stato un danno, dalla maggiore retribuzione era derivata una maggiore tassazione e contribuzione, con indebiti vantaggi per l'erario. Oltretutto, in sede di invito a dedurre era stato contestato un danno pari ad euro 48.190,56 che in sede di citazione era divenuto, indebitamente, pari ad euro 65.311,82.

2.6. L'appellante ha chiesto, quindi, in via pregiudiziale, la dichiarazione di carenza di giurisdizione e nel merito l'accoglimento dell'appello con conseguente riforma della sentenza impugnata, respingendo le richieste risarcitorie formulate dalla Procura contabile, ovvero, in via subordinata, limitando il risarcimento e decurtando dal danno le somme versate all'INPS a titolo di maggiori contribuzioni previdenziali e allo Stato quali maggiori ritenute fiscali, valorizzando, comunque, il contributo causale di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione e riducendo l'addebito. Ha chiesto, infine, il riconoscimento delle spese ed onorari dei due gradi di giudizio.

2.7. Con memoria in data 24 settembre 2020, l'appellante ha confermato le conclusioni già assunte, rilevando che era prossima la definizione il procedimento penale promosso nei suoi confronti in relazione alla medesima vicenda oggetto del presente giudizio.

Con successiva memoria in data 26 novembre 2020, ha dichiarato che il Tribunale di Gorizia l'aveva assolta insieme agli altri imputati perché *"il fatto non sussiste"*; per tale ragione ha chiesto rinvio dell'udienza di discussione in attesa del deposito della motivazione della sentenza del giudice penale.

3. Con atto depositato in data 19 settembre 2020, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, confutando i motivi di appello e chiedendo di dichiarare infondata l'impugnazione, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese di giudizio.

4. All'odierna udienza, alla quale il giudizio era stato rinviato da quella del 14 ottobre 2020 su richiesta del difensore, l'avv. Giulia Milo, per l'appellante, ha chiesto il rinvio della trattazione della causa in attesa del deposito della motivazione della sentenza penale. Il vice Procuratore generale Chiara Vetro si è opposta in ragione dell'autonomia fra giudizio contabile e giudizio penale.

Il Presidente, sentito il Collegio, ha invitato le parti a discutere il giudizio, con riserva di valutazione della richiesta di rinvio.

L'avv. Milo ha richiamato i motivi di appello, ribadendo la carenza di giurisdizione, l'insussistenza della illiceità della condotta e del danno erariale.

Il vice Procuratore generale Chiara Vetro ha richiamato le

conclusioni, già depositate, rilevando, in particolare, che le Sezioni riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 24 del 12 ottobre 2020 avevano risolto la questione del risarcimento, da riconoscere al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare il Collegio respinge l'istanza di rinvio dell'udienza in ragione dell'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale.

I motivi di appello attinenti a questioni pregiudiziali o preliminari, vanno decisi gradatamente, secondo quanto previsto dal c. 2 dell'art. 101, c.g.c., *"fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte Cost. sent. n. 272/2007; Cass., sent. n. 23113/2008; S.R. Corte dei conti, sent. n. 727/1991)"* (Corte conti, App. III, 16 settembre 2019, n. 170).

2. L'appellante ha contestato la sussistenza della giurisdizione contabile, con censure già formulate nel corso del giudizio di primo grado e respinte dalla sentenza impugnata, con motivazione condivisibile che merita di essere confermata.

Da un lato ha dedotto la carenza di giurisdizione affermando che il suo datore di lavoro era il sindacato SNALS, che le aveva conferito un incarico di collaborazione, e, che se anche continuava a dipendere dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, erogatore della

retribuzione, la sua attività sostanziale si svolgeva all'esterno dell'amministrazione pubblica (primo motivo). Per altro verso, ha dedotto l'irrilevanza giuridica di presunti vizi nelle decisioni assunte dal sindacato, trattandosi di soggetto privato, non assimilabile ad un'Amministrazione pubblica, con la conseguenza che le sue decisioni e valutazioni, quale quella in discussione, non sarebbero censurabili dal giudice contabile (quarto motivo).

Osserva il collegio che l'azione promossa dalla Procura contabile della Regione Friuli Venezia Giulia non era diretta a censurare l'attività posta in essere dal sindacato, ma atti e comportamenti dell'appellante, dipendente pubblica in regime di distacco sindacale in quanto insegnante in organico al Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca.

L'incarico sindacale, ottenuto in quanto dipendente pubblica, ha dato corso ad un comportamento (svolgimento di un incarico aggiuntivo, retribuito con risorse da essa stessa fornite al sindacato) che ha avuto quale conseguenza l'incremento del trattamento pensionistico pubblico. Al di là della legittimità o meno del comportamento, che verrà esaminata infra, è indubitabile che l'appellante, dipendente dell'Amministrazione pubblica, ha avviato e si è ingerita in un procedimento che ha portato all'erogazione di un maggior trattamento pensionistico.

Peraltro, la stessa Corte di cassazione ha avuto modo di precisare che *“la partecipazione necessaria al procedimento che ha portato all'erogazione indebita integra di per sé l'instaurazione di un rapporto di servizio con la*

Pubblica Amministrazione cui è demandata la cura degli interessi perseguiti con l'erogazione ... poiché quella condotta è immancabilmente integrativa dell'attività istruttoria della P.A. erogante e costituisce quindi uno degli indefettibili presupposti dell'erogazione stessa, poi rivelatasi non dovuta" (Cass. civ., sez. un., 6 marzo 2020, n. 6461).

Orbene, nel caso di specie, non è in contestazione che l'appellante abbia ottenuto l'incarico presso il sindacato in quanto dipendente dell'Amministrazione e che il suo comportamento configurante il necessario presupposto dell'indebita erogazione, sia stato posto in essere al fine di ottenere un maggior trattamento pensionistico, derivante dal regime pubblicistico di impiego. Inoltre, se anche il comportamento stesso fosse stato tenuto nella qualità di segretario provinciale di un sindacato, organizzazione sicuramente di carattere privato, occorre considerare che l'appellante era dipendente pubblico in distacco sindacale e che la sua azione andava ad incidere sull'ammontare della pensione percepita in tale qualità.

In conclusione, deve essere confermata la decisione del primo giudice che ha ritenuto sussistente la giurisdizione della magistratura contabile.

3. L'appellante ha censurato i capi della sentenza con i quali il giudice di primo grado ha accertato l'illiceità della condotta causativa del danno, vale a dire dell'erogazione del maggior trattamento pensionistico, e l'ammontare del pregiudizio patrimoniale subito dall'Amministrazione (secondo, terzo e quinto motivo).

3.1. La sentenza impugnata è stata censurata perché il giudice di

primo grado avrebbe affermato erroneamente l'illiceità della condotta non avendo considerato che il riconoscimento di un compenso aggiuntivo non richiedeva lo svolgimento di incarichi ulteriori e che, comunque, questi ultimi erano stati effettivamente svolti. Ha affermato, inoltre, che ambiva ad ottenere un incremento pensionistico, che il sindacato non aveva il denaro per retribuirlo e che, quindi, aveva versato le somme occorrenti allo SNALS, senza intento fraudolento, con condotte lecite, in assenza di comportamenti dolosi o gravemente colposi (secondo motivo).

Ha dedotto, inoltre, che il giudice di primo grado avrebbe trascurato di valutare la responsabilità di altri soggetti (terzo motivo).

Infine, ha contestato la decisione in ordine alla quantificazione del danno, osservando che il giudice di primo grado non aveva tenuto conto che dalla maggiore retribuzione era derivata una tassazione e contribuzione, con indebiti vantaggi per l'erario. Ha sottolineato, inoltre, che con l'invito a dedurre era stato contestato un danno pari ad euro 48.190,56 mentre nell'atto di citazione il pregiudizio erariale era stato indebitamente quantificato in euro 65.311,82 (quinto motivo).

3.2. Le doglianze dell'appellante non sono fondate.

E' stato accertato dal primo giudice, e non è contestato dall'appellante, già insegnante dipendente dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, in distacco sindacale presso il sindacato SNALS, che nell'anno antecedente a quello del pensionamento, vale a dire nel periodo compreso fra il 1° settembre

2009 e il 1° settembre 2010, la stessa aveva instaurato un rapporto di collaborazione con il sindacato con compiti ulteriori rispetto alla ordinaria attività e a quelli inerenti all'incarico di segretario provinciale. E' stato accertato che in relazione a tali maggiori incombenze era stato riconosciuto un emolumento di euro 30.000,00 che, peraltro, non era gravato sulle risorse finanziarie del sindacato poiché, nello stesso periodo, l'appellante aveva elargito allo SNALS, con più "donazioni", l'importo complessivo di euro 40.907,00, sufficiente per sostenere l'ammontare del compenso, della contribuzione e delle ritenute fiscali.

L'operazione è stata giustificata dalla stessa appellante adducendo la volontà di godere degli incrementi pensionistici previsti dall'art. 3, c. 5 e 6 del decreto legislativo n. 546 del 1996 che consente il versamento di una contribuzione aggiuntiva allo scopo di beneficiare, oltre all'ordinario trattamento pensionistico, di una quota integrativa commisurata all'ammontare degli emolumenti percepiti a seguito dello svolgimento di un'attività lavorativa aggiuntiva.

Il decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, recante *"Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione"*, ha previsto che *"A decorrere dal mese successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto può essere versata, facoltativamente, una contribuzione aggiuntiva sull'eventuale differenza tra le somme corrisposte per lo svolgimento dell'attività sindacale ai lavoratori collocati in aspettativa ai sensi dell'art.*

31 della citata legge n. 300 del 1970 e la retribuzione di riferimento per il calcolo del contributo figurativo di cui all'art. 8, ottavo comma, della citata legge n. 155 del 1981. La facoltà può essere esercitata dalla organizzazione sindacale, previa richiesta di autorizzazione al fondo o regime pensionistico di appartenenza del lavoratore. Il contributo aggiuntivo va versato entro lo stesso termine previsto per la domanda di accredito figurativo di cui al comma 3 ed è pari all'aliquota di finanziamento del regime pensionistico a cui il lavoratore è iscritto ed è riferito alla differenza tra le somme corrisposte dall'organizzazione sindacale e la retribuzione figurativa accreditata" (c. 5).

A fronte della facoltà riferita ai lavoratori in aspettativa sindacale, il legislatore ha stabilito, altresì, che "La facoltà di cui al comma 5, per integrare, ai fini pensionistici, la retribuzione base in godimento, può essere esercitata negli stessi termini e con le stesse modalità ivi previste per gli emolumenti e le indennità corrisposti dall'organizzazione sindacale ai lavoratori collocati in distacco sindacale con diritto alla retribuzione erogata dal proprio datore di lavoro" (c. 6).

Nel caso di specie, l'appellante era in posizione di distacco presso il Sindacato SNALS e, quindi, poteva fruire del beneficio previsto dal citato c. 6 dell'art. 3 del d. lgs. n. 564 del 1996, semprechè l'organizzazione sindacale le erogasse uno specifico trattamento retributivo aggiuntivo, rispetto allo stipendio percepito dall'Amministrazione, in relazione a compiti ed attività specifiche che, ovviamente, non fossero annoverate nella ordinaria attività sindacale.

Nel caso di specie, tuttavia, come accertato dal giudice di primo grado con motivazione basata sugli atti di causa ed esente da censure, l'appellante, nella qualità di Segretario provinciale dell'organizzazione sindacale, ha stabilito di ricorrere al citato beneficio per ottenere un vantaggio nella determinazione del trattamento pensionistico, come ammesso dalla stessa Daniela Collino. Inoltre, il periodo di riferimento utilizzato per l'assegnazione dell'incarico aggiuntivo, e per il conseguente versamento della contribuzione aggiuntiva, è stato quello dell'ultimo anno di attività prima del pensionamento e non è stata individuata alcuna attività diversa ed aggiuntiva rispetto a quella che l'interessata aveva svolto, negli anni, quale segretario provinciale del sindacato. Oltretutto, come ammesso dalla stessa appellante, le somme necessarie per il versamento della cosiddetta retribuzione aggiuntiva e della relativa contribuzione sono state "donate" dalla stessa al sindacato, nello stesso periodo in cui sono state ad essa erogate.

E' evidente, quindi, l'intento strumentale dell'intera operazione, finalizzata, non allo svolgimento reale ed effettivo di attività di utilità per il sindacato, ma a conseguire un indebito beneficio pensionistico, con pregiudizio in capo all'ente previdenziale che, per alcuni anni, ha erogato un indebito trattamento pensionistico.

Da questa situazione si è avvantaggiata unicamente l'appellante che, quindi, è tenuta a rispondere del fatto illecito, indipendentemente dalla circostanza che altri soggetti abbiano contribuito o meno all'operazione o l'abbiano, in qualche modo, consentita.

Il fatto illecito, il danno e la responsabilità dolosa dell'appellante stessa è acclarata dagli atti acquisiti al giudizio e confermata dalle sue stesse ammissioni, indipendentemente dall'esito del processo penale instaurato nei suoi confronti. Al riguardo, richiamati i principi dell'autonomia e della separatezza fra accertamento penale e contabile, si ripete che, nel caso di specie, la prova dell'illecito e dell'atteggiamento doloso tenuto dalla signora Daniela Collino sono documentati dal complesso del materiale probatorio nel quale sono riportate le circostanze richiamate sopra.

Da ultimo, in relazione alla determinazione e quantificazione del danno, osserva il Collegio che il pagamento delle imposte a titolo di ritenuta d'acconto sulla retribuzione o sul trattamento pensionistico ed il versamento della contribuzione previdenziale non può essere invocato in compensazione, ai sensi dell'art. 1, c. 1-bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20, difettando l'identità soggettiva ed oggettiva del fatto che ha generato il danno e la prova del vantaggio, oltrechè, qualunque, collegamento tra pagamento dell'imposta e versamento (Corte conti, App. II, 11 giugno 2019, n. 204).

4. In conclusione, il Collegio respinge l'appello proposto da Daniela Collino e, pertanto, conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia, n 44/2018, pubblicata in data 14 giugno 2018.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico dell'appellante.

P.Q.M.

la Corte dei conti - III Sezione giurisdizionale centrale d'appello,

disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

definitivamente pronunciando;

respinge l'appello proposto da Daniela Collino, iscritto al n. R.G.

54168, e, per l'effetto, conferma la sentenza della Sezione

giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia n. 44/2018,

pubblicata in data 14 giugno 2018;

condanna Daniela Collino al pagamento delle spese del presente

grado di giudizio, liquidate in euro 144,00 (centoquarantaquattro/00).

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di

competenza.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Giancarlo Astegiano

F.to Luciano Calamaro

Depositato in Segreteria il 22/10/2021

Il Dirigente

F.to Salvatore Antonio Sardella