



Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

Composta dai Sigg.ri magistrati:

Dott. Angelo Canale	Presidente
Dott.ssa Chiara Bersani	Consigliere
Dott.ssa Giuseppina Maio	Consigliere
Dott.ssa Patrizia Ferrari	Consigliere
Dott. Giovanni Comite	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sulla citazione in appello, iscritta al n. **53.973/R.G.**, **proposta da Monguidi Emma**, difesa dall'**Avv. Stolzi Paolo**, domiciliato presso e nello studio dell'Avv. Richiello Umberto, a Roma, in via C. Mirabello 18: **appellante**

Contro

la **Procura generale** presso la Corte dei conti: **appellata**

Verso e per l'annullamento/riforma

della **sentenza n. 121/2018/R** - della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia - Romagna - **pubblicata** il 18 giugno 2018 e notificata in forma telematica il 22 giugno seguente.

Visti: l'appello, le conclusioni di parte pubblica, gli atti tutti di causa; uditi alla pubblica udienza del 04 marzo 2020, con l'assistenza del segretario Sig.ra Bianco Lucia, il Cons. relatore, dott. Comite Giovanni,

l'Avv. Stolzi Paolo, per Monguidi Emma, e il V.P.G. dott.ssa De Franciscis Giulia, per l'Ufficio del pubblico ministero.

Svolgimento del processo

1. Con la **sentenza in epigrafe** la Corte regionale per l'Emilia – Romagna ha condannato **Monguidi Emma** e Terracciano Ugo al pagamento, in favore del Comune di Parma, rispettivamente, della somma di **€ 44.570,00** e di € 9.636,00, oltre accessori del credito e spese di giudizio, queste ultime liquidate in **€ 690,82**.

2. **I fatti.** Il Comune di Parma, con deliberazione di C.C. n. 85, del 22 ottobre 2013, ha riconosciuto - in esecuzione di sentenza del Tribunale della città (n. 451, del 14 dicembre 2012) e di seconda conforme della Corte di Appello di Bologna (n. 162, del 19 maggio 2016), pronunciante condanna per demansionamento - il debito fuori bilancio di **€ 60.000,00**, regolato il 27 dicembre 2013.

In particolare, con determina del 09 settembre 2004 il Direttore del Comparto Sicurezza del Comune "*parmigiano*", dott. Terracciano Ugo, ha istituito la Segreteria di Settore alla quale preponeva la dott.ssa Ercoli Angela Maria, dipendente con inquadramento "*D3*", che ivi restava sino al 31 luglio 2008. La non corrispondenza qualitativa delle mansioni prestate a quelle proprie della declaratoria contrattuale di appartenenza, era motivo di ricorso, ad opera della medesima, al giudice del lavoro.

Con le suindicate decisioni, il Tribunale di Parma e la Corte di Appello di Bologna hanno accertato il demansionamento in danno della lavoratrice, anche per il periodo in cui risultava assegnata alla

Segreteria del Corpo della Polizia Municipale. In sintesi, hanno evidenziato che le mansioni della Ercoli, con riferimento al Settore Protezione Civile, svolte prima del suo arrivo dalla sig.ra Leporati, di categoria "B3", e con riguardo al periodo successivo, di assegnazione al Settore Sicurezza, non erano riconducibili alla professionalità di un "D3", non venendo la stessa neppure dotata degli strumenti di lavoro.

Le responsabilità della dequalificazione e del conseguente danno indiretto erano **ascritte**, tra gli altri, al dott. Terracciano Ugo, nella qualità di Direttore del Settore Sicurezza e Comandante della Polizia Municipale dal 05 settembre 2004 al 1° settembre 2005, **e alla dott.ssa Monguidi Emma**, in qualità di Comandante e Direttore dal 31 dicembre 2005 al 31 luglio 2008, per non avere assicurato alla lavoratrice, in violazione dei loro obblighi di servizio, lo svolgimento delle mansioni proprie della categoria di appartenenza.

3. La Corte felsinea ha convalidato la domanda attrice.

In specie, il Collegio, supportato dalle sentenze del giudice del lavoro, dalle testimonianze ivi raccolte, e dai documenti prodotti in sede contabile dalle parti private (doc. 7 da n. 1 a 124, nonché prospetto di cui agli allegati 12 e 13), disaminati singolarmente e nel loro complesso unitamente alle declaratorie di cui all'allegato "A" del CCNL Autonomie locali del 31 marzo 1999, che apprezzava prudenzialmente, perveniva al convincimento dell'avvenuto demansionamento, non risultando *<<l'attività svolta dalla Ercoli (...) connotata da quel significativo grado di complessità proprio della categ. "D">>*; né la stessa emergeva *<<fosse titolare della responsabilità diretta di importanti e diversi*

procedimenti produttivi o procedimenti amministrativi che caratterizzavano le declaratorie della categ. D, rispetto alla categ. C>>.

Sicché, addebitava ai suindicati, a titolo di colpa grave, la condotta causativa del danno, la cui inescusabilità in una con la semplicità del corretto adempimento degli obblighi di servizio precludevano l'uso del potere di riduzione.

4. Si gravava della decisione **Monguidi Emma** che - previa acquisizione, ove non ritenute sufficienti le allegazioni istruttorie, dei fascicoli cartacei delle diverse pratiche - prospettava i seguenti motivi:

<<I. *Violazione dei principi generali in tema di responsabilità. (...) del principio della domanda, di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Violazione per (...) falsa applicazione art. 2697, co. 2 c.c. (...) per omessa (...) applicazione art. 2909 c.c. (...) del principio di riparto di giurisdizione ex art. 63 d.lgs. n. 165/2001>>.*

Deduceva che agli atti è presente documentazione comprovante lo svolgimento di una cospicua attività da parte della Ercoli, che sarebbe stata di certo più corposa ove "*fossero stati depositati da parte della Procura i documenti messi a disposizione dal Comune, in persona del Vice Segretario*". E ciò contrastava con l'assunto sul quale fondavano le sentenze dei giudici del lavoro, sposato dalla Procura erariale, della *<<(...) insussistente prova di tracce documentali di "atti istruttori, pareri, proposte, verbali" riconducibili alla Ercoli>>*. E giacché tale prova c'era, perché fornita dalla Monguidi, la domanda attrice si sarebbe dovuta respingere, *<<...non potendo modificarsi sostanzialmente la causa petendi, introducendo il tutt'affatto diverso*

thema decidendum di ciò che avrebbero potuto essere le sentenze dei giudici del lavoro, ove conosciute dette circostanze (...)>>. In altri termini, la Corte felsinea, <<...per accogliere la richiesta risarcitoria della Procura, ha dovuto sostituirsi al giudice del lavoro e motivare la decisione con una propria valutazione sui documenti prodotti da questa difesa, peraltro in forma sinottica e (...) non completa, cui si aggiungevano quelli messi a disposizione (...) dal Comune (...)>>. Detta modalità violava tuttavia le norme a presidio del riparto di giurisdizione, segnatamente l'art. 63 del d.lgs. 165/2001, che attribuisce alla giurisdizione del giudice ordinario le vicende del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

<<II. Violazione dell'art. 2697 c.c. sotto ulteriore (...) profilo. Violazione principio riparto giurisdizione. Travisamento fatti, (...). Illogicità manifesta in (...) punto essenziale della controversia>>.

La circostanza di non attribuire *“rilievo alcuno (...) all'indagine svolta dalla dott.ssa Signifredi, Vice segretario del Comune di Parma, ritenendo maggiormente attendibile la dichiarazione resa in data 18 maggio 2017, rispetto a quella del 18 gennaio 2018”*, risultava erronea oltre che assunta in violazione del principio di competenza.

Rilevava, infatti, che la dichiarazione del 18 gennaio 2018 non conseguiva ad informazioni assunte presso i dirigenti, *“...essendo frutto di una specifica richiesta istruttoria e quasi peritale della Procura alla quale il Vice Segretario ha risposto in piena e totale autonomia ed (oltre che correttamente) anche con piena ed assoluta cognizione di causa”*; inoltre, i dirigenti interpellati *“...hanno sì dichiarato la ascrivibilità delle*

mansioni espletate alla categoria "D", ma hanno altresì indicato che le evidenze dell'attività svolta erano reperibili dai carteggi e dalle cartelle archiviate presso il Comando di Polizia".

<<III. (...) omessa applicazione art. 2697 cc; erronea (...) valutazione di elementi decisivi (...). Contraddittorietà; omessa motivazione su un punto decisivo della controversia>>.

Deduceva che la testimonianza resa dal Commissario capo Fava Giulia, che, *<<nella prova del 18 dicembre 2009, ha affermato che la dott.ssa Ercoli si occupava della consegna dei buoni pasto e della distribuzione del materiale di cancelleria; che non svolgeva i compiti previsti nell'organigramma in quanto non le venivano in concreto affidati...>>*, era frutto di alcune macroscopiche contraddizioni interne al ragionamento, non trovando riscontro in alcun atto o fatto processuale lo svolgimento di detti compiti. In sostanza, la Ercoli ha processato ben oltre 200 pratiche (tra quelle reperite dagli incolpati), e quindi non corrispondeva al vero che si occupasse solo di quelle mansioni, mentre non sarebbe stato materialmente possibile lo svolgimento di tale rilevante (numericamente) attività senza una postazione di lavoro.

<<IV. Erronea motivazione su altro punto decisivo (...). Violazione di legge (...) erronea applicazione art. 2697 cc (...)>>.

Contestava l'assunto alla cui stregua i *<<...giudici del lavoro hanno attribuito valenza probatoria alle dichiarazioni testimoniali della dott.ssa Fava o del dott. Munacò, ritenendo invece non veritiere le testimonianze di Bondani, di Terracciano e della Monguidi, in quanto*

totalmente assente un solo documento redatto, istruito o proposto dalla Ercoli>>. Tuttavia, risultava evidente che detti testi non potevano indicare “in concreto”, a distanza di molti anni, quali atti avesse compiuto la Ercoli ed era ovvio che essi confidassero in una esauriente istruttoria comunale, invece mancata, Chiariva quindi che <<la (...) documentazione in atti era ampiamente sufficiente per un diverso apprezzamento del quadro probatorio>>.

<<V. Omessa valutazione di documenti decisivi (...) erronea applicazione dell'allegato A al CCNL (...) Enti locali del 1999. Illogicità e carenza di motivazione>>.

Riteneva di non poter convenire sulla ricostruzione operata dalla Corte del contenuto delle mansioni. Difatti la Ercoli era la preposta alla Segreteria dei Servizi, da intendersi come competente nella predisposizione degli atti, verifica P.E.G., istruttoria P.D.O. etc. Perciò, era evidente che i compiti di segreteria determinavano un contatto quotidiano con i responsabili degli stessi e con il dirigente di settore che non si esauriva nella redazione di atti e proposte.

Contestava poi quanto affermato dalla prima sentenza in ordine al documento 7 ove erano elencati n. 124 atti (determine dirigenziali e delibere da sottoporre alla G.C.) istruiti, predisposti e “processati” dalla dott.ssa Ercoli e integranti quelle specialità e qualificazioni delle mansioni tipiche del profilo “D”.

<<VI. Omessa valutazione di documenti decisivi (...) erronea applicazione dell'allegato A al CCNL Regioni – Enti locali del 1999. Illogicità e carenza di motivazione>>.

Riferiva di non poter condividere neppure con riferimento all'allegato 12 le conclusioni alle quali è pervenuta la sentenza, atteso che i documenti prodotti (ai quali rinviava) davano conto dello svolgimento di mansioni consone all'inquadramento di appartenenza.

<<VII. (...) falsa applicazione art. 2697 c.c. Violazione principi (...) di responsabilità amministrativa. Erronea interpretazione atti processuali. Omessa motivazione in relazione alle prove testimoniali del giudizio giuslaburistico>>.

Deduceva che il giudice del lavoro accreditava la testimonianza della dott.ssa Fava, sulla quale si spendeva anche la sentenza impugnata, semplicemente perché non esisteva un "qualsiasi documento (es. delibere, verbali di riunione, relazioni scritte, etc.) proveniente dalla Ercoli, in quanto istruito, elaborato, redatto dalla stessa e idoneo a dimostrare l'effettivo svolgimento delle mansioni alla medesima assegnate sulla carta". Tale impostazione non poteva tuttavia validarsi alla luce della documentazione versata in atti, così come non poteva confermarsi la circostanza che la Ercoli svolgesse mansioni meramente esecutive. Doveva, invece, rivalutarsi la testimonianza di Bondani che affermava che la stessa "svolgesse tutte le mansioni indicate nel capitolo 1. Inoltre, in qualità di responsabile della segreteria si occupava della gestione amministrativa di tutto il settore sicurezza, in particolare del P.E.G., del P.D.O., del Piano degli investimenti del settore, nonché dell'intero bilancio di quel medesimo settore".

<<VIII. Erronea applicazione dei principi generali in tema di

elemento soggettivo. Insussistenza di colpa grave>>.

Osservava che la decisione gravata non si prestava a miglior apprezzamento anche sull'elemento soggettivo. Riferiva infatti che la dott.ssa Monguidi non è stata a conoscenza del procedimento di conciliazione obbligatoria avviato dall'interessata nell'aprile 2006, mentre ne era a conoscenza l'Amministrazione, oltre a non essere al corrente della causa di lavoro intrapresa. Al cospetto di dette circostanze non poteva addebitarsi alla medesima un comportamento riprovevole sulla base di circostanze da lei non conosciute e a lei completamente estranee. Da ultimo, poneva in rilievo, che essa non era dirigente di ruolo, per essere stata comandata *ad interim* nella funzione mediante ordini di servizio trimestrali.

<<IX. Sul quantum: erronea valutazione delle circostanze di fatto e (...) dei presupposti per l'uso del potere riduttivo>>.

Deduceva che la prima sentenza era altresì incorsa in errore di calcolo, poiché l'importo di € 60.000,00, pagato dal Comune di Parma per danno non patrimoniale, doveva imputarsi a quattro dirigenti del suindicato Ente e ripartirsi per mesi. All'appellante è stato contestato il periodo 02 gennaio 2006 – 31 luglio 2008, pari a 31 mesi. Di talché, dovrebbe rispondere, eventualmente, dell'importo di € 35.094,17 (€ 60.000,00: 53 mesi= € 1.132,07 x 31 mesi= € 35.094,17), sul quale chiedeva applicarsi il potere di riduzione.

5. Nelle conclusioni scritte, del 13 febbraio 2020, la **Procura generale**, previa reiezione della richiesta istruttoria, ha proposto il parziale accoglimento del gravame.

Riteneva non sussistere l'asserito "*valicamento del perimetro della giurisdizione contabile*", sotto i denunciati profili di "*sovrapposizione*" del giudizio di questa Corte su quello laburistico. Difatti, nel vaglio delle azioni di responsabilità erariale per danno indiretto il giudice contabile è chiamato ad esaminare la vicenda controversa attingendo primariamente, e doverosamente, dalle statuizioni rese nella sede giudiziale in cui sono state emesse le pronunce di condanna ma, altrettanto doverosamente, analizzando l'intero quadro probatorio formato attraverso l'istruttoria espletata dal PM e le allegazioni prodotte dai soggetti evocati in giudizio. Rilevava, in ogni caso, che <<...*il contributo offerto, nel giudizio civile, dal dott. Terracciano e dalla dott.ssa Monguidi è stato deficitario ai fini della rappresentazione del lavoro prestato dalla Ercoli, avendo entrambi reso dichiarazioni poco perspicue, quando non contraddittorie (...)>>.*

Parimenti infondata era la censura della mancata valorizzazione dell'approfondimento istruttorio svolto dal Segretario comunale in adempimento di richiesta del P.M., atteso che il Collegio ha correttamente rilevato come le dichiarazioni da esso compiute, sulla natura delle pratiche acquisite e riferite alla Ercoli, non potevano avere alcuna "*funzione certificativa*" del contenuto delle medesime.

Anche degli altri motivi deduceva l'infondatezza poiché la Sezione regionale, dall'analisi delle principali categorie risultanti dagli atti e imputabili alla dott.ssa Ercoli, deduceva trattarsi di operazioni semplici e/o ripetitive, basate su schemi o modelli in cui non esprimeva sue scelte di merito riconducibili alla categoria "*D*".

Sulla colpa grave, osservava che l'attribuzione ad una dipendente del proprio ufficio di mansioni inferiori costituiva specifica fonte di responsabilità per non aver saputo esercitare le prerogative correlate alla gestione del personale.

Sul "*quantum*", la P.G. riteneva fondato il motivo, atteso che il danno da imputare alla Monguidi, da rapportare a 31 mesi, era da ricalcolare in € 35.094,17, somma da risarcire senza riduzione alcuna "*vista la gravità dei fatti contestati*".

6. Alla pubblica udienza odierna, le parti hanno richiamato i rispettivi atti e concluso come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Ragioni del decidere

[1] Il gravame è meritevole di parziale accoglimento.

I primi sette motivi, volti a dar conto di un asserito carente quadro probatorio lavoristico e della incisività della produzione documentale avvenuta in questa sede, la cui ritenuta attendibilità escluderebbe in termini materiali la responsabilità per danno indiretto della prevenuta, riconducibile piuttosto ad una inadeguata difesa dell'Ente datore di lavoro, sono da trattare, nel rispetto del principio della sinteticità degli atti di cui all'art. 5, co. 2 del c.g.c., da osservare doverosamente anche nella redazione degli atti delle parti, congiuntamente per via della loro connessione e da disattendere.

Mette conto rilevare che la valutazione del materiale probatorio ad opera della Corte territoriale, declinabile in termini di corretta lettura degli atti e delle prove testimoniali acquisite in sede laburistica, non è

validamente incrinata dalle osservazioni dell'appellante e ciò malgrado la genericità dei rilievi mossi dal Comune nel giudizio civile unita all'assenza di elementi di prova documentale, la cui mancanza non ha minato l'istruttoria orale svolta in quella sede.

In specie, le sentenze del giudice del lavoro hanno accertato in via definitiva che la dott.ssa Ercoli Angela Maria - dipendente del Comune "*parmigiano*" - dal 02 marzo 2004 e sino al 31 luglio 2008 è stata assegnata a mansioni di livello inferiore al suo inquadramento contrattuale, categoria "*D3*", non presentando le attività in concreto dalla stessa svolte le caratteristiche di cui alle declaratorie contrattuali di appartenenza. Per via della riconosciuta dequalificazione è stato liquidato, a carico del Comune di Parma e in favore della dipendente, un danno non patrimoniale attualizzato di **€ 60.000,00**.

Ora, dette sentenze non hanno efficacia vincolante né preclusiva nel successivo giudizio di responsabilità amministrativa, finalizzato ad accertare se il dipendente convenuto abbia disatteso, con condotta gravemente negligente, l'esercizio di proprie prerogative nella gestione del personale e causato (indirettamente) l'evento dannoso patito dall'amministrazione (Corte conti Sez. III 161/2017). Del resto, il giudice civile nell'accertare la responsabilità del Comune per fatto del proprio dipendente, il cui giudizio tra l'altro poteva essere definito senza il suo intervento in quanto non litisconsorte necessario, si è limitato a verificare un'attività colposa di questi, senza necessariamente accertare il grado e l'intensità di detto elemento psicologico, rimessi invece al giudice erariale ai propri fini. Di talché, la sentenza civile, che

ha disposto il risarcimento del danno in favore della lavoratrice, costituiva mero presupposto di fatto per l'esercizio dell'azione, che il giudice contabile poteva autonomamente valutare servendosi degli esiti del connesso giudizio di lavoro e dei mezzi di prova ivi acquisiti, da valorizzare come indizi e da coniugare però col quadro probatorio offerto dal PM e dalle parti private (Corte conti, Sez. III, n. 392/2003, Sez. II, n. 118/2017, n. 321/2000).

A tale stregua, la Sezione, diversamente da quanto parrebbe adombrare parte appellante, rileva che la sentenza non ha affermato che la decisione del giudice del lavoro "*fa stato*", avendo invece operato, per pervenire alla giusta soluzione, una valutazione secondo prudente apprezzamento, assentita dagli artt. 95 c.g.c. e 116 c.p.c., dell'intero "*quadro probatorio*" teso a <<*dimostrare quali fossero le effettive mansioni svolte dalla dott.ssa Ercoli*>>.

Detto materiale è stato poi scrutinato sia singolarmente che complessivamente con l'intento di accertare primariamente i fatti materiali di gestione in cui si sostanziava lo svolgimento delle mansioni effettivamente e concretamente svolte dalla dott.ssa Ercoli, a prescindere, soggiungeva la Corte, dalle "*valutazioni effettuate dall'amministrazione in ordine alla loro corrispondenza al contenuto di quelle proprie della categoria di appartenenza*". Perciò, non pare possa discettarsi di "*sovrapposizione*" del giudizio contabile con quello lavoristico, essendosi il giudice erariale limitato a valutare le prove tutte "*secondo il proprio prudente apprezzamento*" (art. 95, co. 3 c.g.c.), disaminando la controversa vicenda, all'origine di un pregiudizio

indiretto, e attingendo sì dalle statuizioni in cui è stata resa la pronuncia risarcitoria (Corte conti, Sez. III 282/2017) ma nel doveroso riscontro col quadro probante raccolto nel corso dell'istruttoria contabile, inclusivo delle allegazioni delle parti private.

Perciò, le decisioni assunte in sede civile assumono, unitamente agli elementi ivi introdotti (prove orali), valore di argomento probatorio che può validamente sorreggere il ragionamento del giudice per pervenire alla soluzione del caso, con valutazione autonoma di tutti gli elementi di fatto e dei contenuti degli atti istruttori acquisiti, liberamente apprezzabili alla stregua del principio del libero convincimento.

In breve, nella valutazione delle prove non esiste una gerarchia di efficacia delle stesse, nel senso che, fuori dei casi di prova legale, esse, anche se hanno carattere indiziario (come le sentenze civili), sono tutte liberamente valutabili dal giudice per essere poste a fondamento del suo ragionamento, il cui unico requisito, in specie ampiamente rispettato, era l'immunità da vizi logici (Cass. 1747/2003). Sicché, nel quadro espresso nell'art. 95, co. 3 del c.g.c., non diversamente da quanto rappresentato all'art. 116 co. 1 c.p.c., detta valutazione deve basarsi sulle prove ritenute più attendibili secondo criteri razionali, che il giudice è tenuto ad indicare nella motivazione della sentenza (Cass. 14972/2006, 6765/2002, 10484/2001), per evitare l'arbitrarietà della decisione assunta. Il che non escludeva che la valutazione delle risultanze istruttorie e la scelta, tra di esse, di quelle ritenute più idonee a sorreggere la decisione fosse riservata soltanto al giudice (Cass. 6519/2004), risultando sufficiente ai fini della congruità

della motivazione del relativo apprezzamento che il convincimento nell'accertamento dei fatti si fosse realizzato attraverso una valutazione dei vari elementi probatori acquisiti al giudizio, considerati nel loro complesso (Cass. 10484/2001, 14472/2000, 2700/1997), essendo tra l'altro logicamente giustificato il valore preminente accordato agli elementi da lui utilizzati (Cass. 12751/2001), siccome consentito dal paradigma dell'art. 95 c.g.c., che non a caso è rubricato "*Disponibilità e valutazione della prova*" (Cass. 5009/2017 e 6231/2018).

Di talché, la valutazione delle risultanze documentali - acquisite in sede di istruttoria contabile (sentenze del Giudice del lavoro e altro) ed allegate dalle parti private (documenti prodotti in forma sinottica) – e il giudizio sull'attendibilità dei testi (Alaibac Salvatore, Terracciano Ugo, Fava Giulia, Munacò Giuseppe, Monguidi Emma, Bondani Vincenzo), così come la scelta, tra le risultanze probatorie dianzi indicate, di quelle ritenute più idonee a sorreggere la motivazione di condanna della Monguidi, involgevano apprezzamenti di fatto riservati al primo giudice, libero di attingere il proprio convincimento dalle prove che riteneva di maggiore attendibilità, senza peraltro essere tenuto ad una esplicita confutazione degli altri elementi probatori non accolti, anche se allegati da parte privata (Cass. 1142/2009, 13395/2018).

Conseguentemente, nella vicenda giudicata in prime cure non è dato riscontrare violazione alcuna del principio sulla ripartizione dell'onere della prova (art. 2697 c.c.), non avendo il Collegio attribuito il relativo onere ad una parte diversa da quella che ne era officinata secondo le regole della scomposizione delle fattispecie basate sulla

differenza tra fatti costitutivi ed eccezioni (Cass. 26769/2018), limitandosi invece a valutare, come era in suo potere, i documenti prodotti dalle parti, ritenuti, in modo del tutto non implausibile, idonei a fondare il proprio ragionamento. Né si rinveniva veruna sostituzione delle valutazioni del giudice erariale a quelle del giudice civile ovvero una lettura della complessiva documentazione acquisita in sede contabile per affermare che le sentenze civili “*de quibus*” sarebbero state diverse ove tali atti fossero stati esaminati, ma l’ordinario esercizio di un autonomo potere di apprezzamento di tutti i fatti di causa, il cui esito non confermava le tesi dell’appellante.

Da ultimo, le vicende del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, rimesse alla cognizione esclusiva del giudice ordinario (art. 63 d.lgs. n. 165/2001), sono state conosciute dal giudice contabile alla stregua di un fatto e per valutare la fondatezza della domanda per danno indiretto, promossa nei confronti della dipendente Monguidi a ragione delle conseguenze risarcitorie sopportate dal Comune di Parma, quindi solo ed esclusivamente ai fini della propria giurisdizione.

Perciò, la decisione gravata fondava su un quadro probatorio completo, non bisognevole di integrazione istruttoria alcuna, assolutamente pregnante e persuasivo.

In detta ottica, con giudizio logico e convincente il primo giudice non ha assegnato funzioni certificative alla dichiarazione resa (di cui alla nota trasmessa il 14 febbraio 2018) dal Vice Segretario generale dell’Ente, dott.ssa Signifredi, volta ad affermare <<... *che da tutta la*

documentazione cartacea consultata si evince che la maggior parte dei provvedimenti del sopra citato elenco risultano istruiti o sono comunque frutto della diretta elaborazione della dott.ssa Ercoli nel rispetto della sua categoria giuridica>>.

La Corte, proprio perché appartenente al giudice l'apprezzamento delle prove dei fatti, ha ritenuto inattendibile, in termini di prova della inerenza delle pratiche acquisite alla declaratoria contrattuale di appartenenza della Ercoli, il giudizio formulato in ragione della provata interlocuzione che lo stesso Vicesegretario aveva avuto, tra l'altro, con la dott.ssa Monguidi.

Invero, risultava che la dichiarazione venne stata resa al fine di corrispondere al supplemento istruttorio disposto dalla Procura a seguito delle controdeduzioni degli invitati. Sicché, il Vicesegretario effettuava la verifica chiedendo alla dott.ssa Monguidi e al dott. Terracciano, con nota del 14 novembre 2017, contestualmente alla notifica nei loro confronti del libello introduttivo, avvenuta il 15 e il 16 novembre 2017, *“dichiarazione che gli atti dell'unito elenco siano stati istruiti, o comunque frutto, della diretta elaborazione della dott.ssa Ercoli”*. Per quel che qui rileva, la dott.ssa Monguidi, con nota del 18 gennaio 2018, quando era già parte del giudizio, dichiarava che la documentazione rinvenuta: *<<conferma inequivocabilmente la diretta e personale attività lavorativa della dott.ssa Ercoli nell'ambito dei carichi di lavoro a lei affidati ed in particolare relativamente agli atti presenti nell'elenco fornito dal Comune di Parma alla Procura regionale (...) in data 18 maggio 2017>>*.

Appariva pertanto corretta e prudente la decisione del Collegio territoriale di non tenere conto di dette dichiarazioni, poiché fondanti su <<valutazioni fatte dai (...) convenuti quando già erano evocati in giudizio>>. Di diverso peso invece, “perché frutto di autonoma valutazione”, l’apprezzamento contenuto nella nota del 18 maggio 2017, in cui il Vicesegretario affermava che <<l’inserimento di tali atti nell’iter informatizzato come estensore non è sinonimo di elaborazione e paternità chiaramente riconducibile alla qualifica/mansioni di funzionario D3>>, e dalla quale la Corte evinceva, in una con le prove orali e la documentazione allegata dagli incolpati, l’avvenuta dequalificazione della Ercoli, senza confondere, contrariamente a quanto suggestivamente indotto dalla seconda censura, né sul piano fattuale né su quello giuridico, la nota del 2018 con quella del 2017, a cui riconosceva credito.

Nel merito, il primo giudice ha svolto una trattazione esemplificativa delle declaratorie contrattuali del mansionario “D” di cui al CCNL Enti locali del 31 marzo 1999, riferibili all’inquadramento della dott.ssa Ercoli, e “C”, riferibili ad altre categorie, alle quali tutte, per ragioni di sintesi, si presta rinvio.

Dallo scrutinio delle stesse emergeva la complessità e l’interdisciplinarietà dei compiti caratterizzanti i profili della categoria “D”, aventi contenuto tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi a importanti e diversi processi produttivi, con elevata complessità dei procedimenti da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili, che li distinguevano da analoghe mansioni

previste nei profili della categoria “C”, la cui declaratoria è caratterizzata dalla responsabilità riferita a specifici processi produttivi, aventi una complessità media basata su modelli esterni predefiniti e con una significativa ampiezza di soluzioni possibili.

In ragione di tanto, il Collegio ritiene condivisibili le conclusioni della prima Corte che, dalla documentazione agli atti, ha dedotto non solo che *“l’attività svolta dalla dott.ssa Ercoli non era connotata da quel significativo grado di complessità proprio della categoria D”* ma che la stessa non è stata mai *“titolare della responsabilità diretta di importanti e diversi processi produttivi o procedimenti amministrativi”* quali quelli che caratterizzavano le declaratorie della categoria “D”, rispetto alla “C”.

Prova ne era l’esame dei prospetti prodotti da parte privata (doc. 7 numeri da 1 a 124), in cui le deliberazioni o determinazioni, indicate come inserite al sistema con la *“password”* elettronica della Ercoli, concernevano per lo più piccoli acquisti, convenzioni, affidamenti di incarichi, principalmente in materia di sicurezza del lavoro, connotati prevalentemente da ripetitività, da procedure semplici e da relazioni organizzative interne di natura negoziale prive di complessità alcuna. Anche i documenti indicati nel prospetto di cui all’allegato 12, che facevano per lo più emergere che il dirigente del Settore sicurezza si avvaleva della dott.ssa Ercoli per diramare istruzioni, raccogliere dai responsabili degli uffici le proprie indicazioni e trasmettere i piani degli obiettivi e i *budget* dal dirigente medesimo approvati, non rappresentavano che alla suddetta fosse attribuita la gestione

amministrativa dell'intero Settore Sicurezza e, in particolare, del Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.), del Piano Dettagliato degli Obiettivi (P.D.O.), del Piano degli investimenti, nonché dell'intero bilancio relativo al Settore (composto dal Corpo di Polizia, dall'Ufficio Prevenzione e Protezione e dal Servizio Protezione Civile). In effetti, la dipendente svolgeva attività rientrante nei meri compiti di segreteria, non implicante responsabilità dirette né nella elaborazione dei detti piani né nella verifica dei relativi risultati.

In conclusione, la Ercoli operava: raccogliendo le proposte provenienti dai singoli uffici operativi, redigendo il documento finale senza alcun grado di autonomia e senza complesse problematiche da risolvere, quindi senza effettuare valutazioni di merito sulla programmazione e sulla sua attuazione, sottoponendo il documento finale alle determinazioni dei Dirigenti del Settore.

A conferma di detti esiti era anche l'istruttoria orale disposta in sede lavoristica.

È da premettere che le testimonianze acquisite sono state valutate dal giudice civile in termini sia assoluti che comparativi, ossia nel loro significato individuale e nelle risultanze del confronto tra di esse, fermo sullo sfondo il ruolo rivestito da ognuno ai fini della loro attendibilità. Aspetto quest'ultimo rivelatosi dirimente per connotare talune escussioni, tese a riqualificare le mansioni concretamente svolte dalla Ercoli, come contraddittorie. Ciò è vero in primo luogo per la deposizione, all'udienza del 18 dicembre 2009, di **Terracciano Ugo** dirigente del Settore Sicurezza negli anni 2004 e 2005.

Il teste ha infatti, dapprima, indicato che la Ercoli avrebbe svolto mansioni corrispondenti alla categoria “D3”, redigendo ed istruendo le delibere degli acquisti, per poi subito dopo cadere in una evidente incoerenza e dichiarare che le mansioni in concreto svolte erano quelle indicate nel capitolo di prova n. 1 di parte ricorrente, che si esemplificavano in compiti “*di segreteria*”, aventi tuttavia una rilevanza del tutto marginale, quanto alla qualità del lavoro, trattandosi di procedimenti elementari, ripetitivi ed interamente esecutivi.

La testimonianza del Comandante della P.M., che non serbava memoria di riunioni per la programmazione delle attività del Corpo, ha trovato poi ampia e circostanziata smentita nelle dichiarazioni del Commissario Capo **Fava Giulia**, in servizio dal 1° giugno 1994.

La teste, nel sancire che le delibere relative alle materie di prevenzione, di protezione e di protezione civile venivano predisposte da altre figure professionali, affermava che la Ercoli si “*...occupava della consegna dei buoni pasto e della distribuzione del materiale di cancelleria*”, mentre tutte le restanti mansioni, “*...enunciate nel provvedimento del 09 settembre 2004, (...) non venivano svolte perché non erano in concreto affidate alla dipendente*”. Chiariva poi, quanto ai compensi dovuti per l’attività di notifica, che detta operazione “*...altro non era se non la copiatura a computer dei dati che giungevano dai Comuni che richiedevano i pagamenti*”.

Da ultimo riferiva che “*formalmente le mansioni attribuite sulla carta alla ricorrente coincidevano parzialmente con quelle del dott. Bondani, e ciò ha comportato che in concreto le stesse fossero svolte*

da quest'ultimo e non dalla Ercoli".

Assai significativa si rivelava anche la deposizione di **Munacò Giuseppe**, responsabile del Settore Protezione civile dal 24 novembre 2003 al 14 gennaio 2007, che sostanzialmente confermava: che le delibere di incarico per le materie di prevenzione e protezione e protezione civile venivano solamente scritte al *computer* dalla Ercoli, una volta pervenutele, già predisposte, dai responsabili dei detti Uffici; che le mansioni assegnate alla suddetta presso il Corpo della P.M. erano in precedenza svolte dalla sig.ra Leporati, inquadrata in *B3*; che la Ercoli era priva di dotazioni strumentali tanto da dover condividere la scrivania con la sig.ra Leporati. Inoltre, ribadiva che la stessa occupava un ruolo assai marginale, essendosi solamente occupata dell'organizzazione del P.E.G. e del P.D.O. e di *"definire il fabbisogno preventivo da inserire a bilancio con eventuali variazioni"*.

Sono invece riscontrabili delle incoerenze nelle deposizioni del Commissario Capo **Monguidi Emma** (del 20 marzo 2010) e del Comandante della P.M. **Bondani Vincenzo** (del 15 luglio 2010).

La prima, difatti, ha affermato, dapprima, di *"non sapere cosa facesse in concreto la ricorrente"*, per poi aggiungere, subito dopo, di sapere che la dott.ssa Ercoli *"aveva il compito di predisporre le delibere di incarico per le materie di prevenzione e protezione civile"* e di ritenere (quindi non di sapere) *"che dovesse necessariamente effettuare un vaglio critico e di controllo delle informazioni che le venivano inoltrate dai responsabili/tecnici degli uffici di Prevenzione e Protezione e Protezione civile"*. Tuttavia, in cosa effettivamente si concretasse e che

impegno potesse avere il “*vaglio critico*” e il “*controllo*” delle informazioni non veniva spiegato.

Non diversamente per **il Bondani**, che affermava che la Ercoli si sarebbe occupata di tutta la gestione amministrativa del Settore Sicurezza e, quindi, del P.E.G., del P.D.O., del Piano degli Investimenti e del bilancio del suindicato Settore. Ora, ove ciò risultasse vero, atteso che il riferimento era a tutte le componenti del Settore Sicurezza (tra cui il Corpo della Polizia Municipale), non poteva sfuggire l'effettiva – seppure parziale – sovrapposizione (posta in rilievo dal teste Fava) tra i compiti affidati (sulla carta) alla Ercoli e quelli del Bondani, rientrando tra i compiti di quest'ultimo proprio la gestione del P.E.G., del P.D.O. e del bilancio del Corpo.

In conclusione, la credibilità di alcune dichiarazioni a scapito di altre era da ricondurre alla genericità di queste ultime non disgiunta dalla incompatibilità logica dei fatti in esse contenuti.

Perciò, le risultanze risarcitorie lavoristiche erano da ascrivere, tra gli altri, alla dott.ssa Monguidi che con ingiustificabile condotta applicava la dipendente Ercoli, per il periodo non breve (31 dicembre 2005 – 31 luglio 2008) in cui è stata Direttore di Settore, in mansioni di livello inferiore al suo inquadramento contrattuale, condizione che confliggeva con le norme primarie disciplinanti la prestazione lavorativa (art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 e CCNL di lavoro degli Enti locali), i cui precetti, obbliganti ad adibire il lavoratore alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti, non potevano e non dovevano sfuggire al preposto del Settore Sicurezza e che ove

osservati avrebbero evitato l'addebito risarcitorio in capo al Comune "parmigiano" di € 60.000,00, di cui € 44.570,00, contestati alla prevenuta (così disattendendosi l'ottavo motivo).

Tuttavia, (in accogliendo dell'ultima doglianza) alla medesima doveva imputarsi solo l'arco temporale di pertinenza, dal 31 dicembre 2005 e sino al 31 luglio 2008, pari ai 31 mesi in cui ha svolto l'incarico di Direttore del Settore. Atteso perciò che il danno indiretto sopportato dal Comune, pari a € 60.000,00, era da dividere per un totale di 53 mesi (05 marzo 2004 – 31 luglio 2008) e da ripartire tra quattro dirigenti succedutisi nella carica, l'importo addebitabile alla **dott.ssa Monguidi** non era pari ad € 44.570,00 bensì a € 35.094,17 (quale risultante di € 60.000,00: 53 mesi = € 1.132,07 x 31 mesi).

Da ultimo, la Sezione ritiene di poter altresì ridurre l'addebito, atteso che una più adeguata attività difensiva del Comune - che in sede lavoristica mancava di produrre <<...qualsiasi documento (es. delibere, verbali di riunione, relazioni scritte, etc.) proveniente dalla Ercoli, in quanto istruito, elaborato, redatto dalla stessa, e idoneo a dimostrare l'effettivo svolgimento delle mansioni alla medesima assegnate sulla carta>> (Corte di Appello di Bologna n 162/2016) - poteva verosimilmente tradursi in una minore posta risarcitoria e, conseguentemente, in una più contenuta contestazione. Di rilievo poi il comportamento indifferente e ingiustamente restio al confronto dell'Ente locale in sede di Tentativo obbligatorio di conciliazione, avviato dalla lavoratrice nell'aprile 2006 e conclusosi nel successivo mese di giugno senza esiti, con riferimento a fatti precedenti a tali date,

e che ove prudentemente approfondito avrebbe potuto indurre il Comune a rimediare al demansionamento, almeno per il futuro.

Di talché, l'importo da porre a carico della Monguidi è determinato in **€ 10.000,00** (euro diecimila/00), oltre rivalutazione monetaria, secondo gli indici F.O.I./I.STAT., dal 27 dicembre 2013 (di pagamento del danno indiretto) al 18 giugno 2018 (di deposito della prima sentenza), e interessi di legge da tale ultima data al soddisfo.

In detti termini l'appello merita accoglimento e la prima sentenza riforma. Salve le spese di giustizia.

Quelle del presente grado seguono invece la regola oggettiva della soccombenza e si liquidano, in beneficio dell'Erario dello Stato e a carico dell'appellante soccombente, come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definendo il giudizio, accoglie parzialmente l'appello iscritto al **n. 53.973/R.G.** e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 121/2018/R, del 18 giugno 2018, della Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia – Romagna, condanna **Monguidi Emma** a risarcire, in favore del Comune di Parma, la somma di **€ 10.000,00** (euro diecimila/00), oltre rivalutazione monetaria, secondo gli indici F.O.I./I.STAT., dal 27 dicembre 2013 al 18 giugno 2018, e interessi di legge da tale ultima data al soddisfo. Salve le spese di giustizia.

Quelle del presente grado si liquidano, in favore dell'Erario dello Stato e a carico dell'appellante soccombente, in **€ 192,00** (euro

centonovantadue/00).

Manda alla Segreteria della Sezione per il più a praticarsi.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 04 marzo 2020.

Il Consigliere Estensore

(Dott. Giovanni Comite)

"F.to digitalmente"

Il Presidente

(Dott. Angelo Canale)

"F.to digitalmente"

Depositata in Segreteria il 16.04.2020

Il Dirigente

"F.to digitalmente"