REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe DE ROSA Presidente

Dott. Giuseppppe VICANOLO Componente

Dott.ssa Elisabetta CONTE Componente

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 13629 del Registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la regione Umbria nei confronti di:

1. – [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS] e residente ad [OMISSIS] ([OMISSIS]), in [OMISSIS] [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

2. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] e residente a [OMISSIS] ([OMISSIS]), in [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

3. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] e residente ad [OMISSIS] ([OMISSIS]), in [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

4. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] e residente a [OMISSIS] ([OMISSIS]), in [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

5. - [OMISSIS] [OMISSIS] nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] ed ivi residente in [OMISSIS], [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

6. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] ed ivi residente in [OMISSIS] n. [OMISSIS], int. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

7. - [OMISSIS[OMISSIS], nato a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] e residente a [OMISSIS] ([OMISSIS]), in [OMISSIS] n. [OMISSIS], int. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

8. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS] e residente a [OMISSIS] ([OMISSIS]), in Via [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

9. - [OMISSIS] [OMISSIS], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS] e residente ad [OMISSIS] ([OMISSIS]), in Via [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.:* [OMISSIS]);

10. - [OMISSIS] [OMISSIS], nata a [OMISSIS] ([OMISSIS]) il [OMISSIS] e residente a [OMISSIS] ([OMISSIS]), in Via [OMISSIS] n. [OMISSIS] (*C.F.* [OMISSIS]);

tutti rappresentati e difesi dagli Avvocati Giovanni Ranalli (*C.F.: RNLGNN65R28L117M*; PEC *giovanni.ranalli@ordineavvocatiterni.it*), Roberto Spoldi (*C.F.: SPLRRT62A20A045K*; PEC: *roberto.spoldi@ordineavvocatiterni.it*), Andrea Andreini (*C.F.: NDRNDR74C09C933S*; PEC *andrea.andreini@avvocatispoleto.legalmail.it*) e Fabrizio Garzuglia (*C.F.: GRZFRZ71R29I921R*; PEC *fabrizio.garzuglia@ordineavvocatiterni.it*) nonché elettivamente domiciliati a Terni, in Via Federico Fratini, n. 55, presso lo Studio dell'Avvocato Giovanni Ranalli.

VISTO l'atto di citazione.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 11 dicembre 2024, svoltasi con l'assistenza del Segretario Dott.ssa Elisabetta Bodo, il Relatore Cons. Giuseppe Vicanolo, il Pubblico Ministero, in persona del S.P.G. Francesco Magno e gli Avvocati Fabrizio Garzuglia, Roberto Spoldi e Andrea Andreini per i convenuti.

Ritenuto in

FATTO

I. - Con atto di citazione depositato in Segreteria in data 10/11/2023, ritualmente notificato e preceduto dall'invito a dedurre, ai sensi dell'articolo 67 del Codice di Giustizia Contabile (*nel prosieguo: C.G.C.*), la Procura regionale, ha convenuto in giudizio le persone in epigrafe generalizzate per sentirle condannare al risarcimento in favore del Consorzio di Bonifica "Tevere-Nera" di Terni (*nel prosieguo "Consorzio"*) dell'importo complessivamente quantificato in euro **248.787,99**, afferente a due distinte poste di danno relative alle seguenti fattispecie:

I.A. – euro **164.265,04**, concernenti spese asserite essere state indebitamente sostenute dal Consorzio per la manutenzione e la decespugliazione di strade vicinali rientranti nel territorio consortile;

I.B. – euro **84.522,95**, versati dal Consorzio a un proprio dipendente con riferimento a quattro giudizi esitati con l'annullamento, da parte del Giudice del lavoro, di altrettante sanzioni disciplinari irrogate dal medesimo Consorzio al predetto dipendente.

Della prima posta di danno venivano chiamati a rispondere, a titolo di

colpa grave, tutti i convenuti (*membri del C.d.A. approvante le specifiche deliberazioni di spesa nonché la Direttrice del Consorzio*) mentre della seconda posta di danno, come da conclusioni dell'atto di citazione, venivano chiamati a rispondere, a titolo di dolo, i convenuti dal n. 1 al n. 6, in epigrafe indicati; ciò, secondo le ripartizioni risarcitorie riportate nell'atto di citazione medesimo.

* * * * *

– Censura l'Organo requirente che: "*Per molto tempo, il Consorzio di Bonifica "Tevere Nera" ha concluso "accordi di programma" con Enti Locali e altri enti pubblici minori ubicati nell'ambito del Territorio 1 Consortile, per effettuare la manutenzione ordinaria e il taglio della vegetazione (decespugliazione) delle strade vicinali ad uso pubblico, con condivisione dei relativi costi. (…) Le attività descritte, raffrontate con la normativa vigente, si rivelano illegittime e foriere di danno erariale*".

Al riguardo, richiamando espressamente:

- il R.D. 13/02/1933, n. 215 (*Nuove norme per la Bonifica integrale*); l'articolo 862 c.c. (*Consorzi di Bonifica*), la legge n. 25/07/1952, n. 991 (*Provvedimenti in favore dei territori montani, per i consorzi di bonifica montani*); la sentenza n. 66 del 1992 della Corte costituzionale (*n.d.r.: distinguente, da un lato, la classificazione del territorio come area di bonifica, dall'altro, la definizione dei confini del comprensorio in relazione al programma delle opere da attuare*); l'articolo 73 (t*rasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dallo Stato concernenti i Consorzi di Bonifica*) del d.P.R. n. 616 del 1977; la legge della Regione Umbria n. 30 del 23/12/2004 (*Norme in materia di Bonifica*); il d.P.R. 31/03/1972 (*istitutivo del Consorzio*), lo

Statuto del Consorzio;

nell'atto di citazione si sosteneva che:

"***1)*** *non è previsto alcun obbligo consortile di procedere alla sistematica manutenzione delle strade vicinali ad uso pubblico, attività che può essere espletata soltanto mediante interventi specifici e funzionali ai compiti istituzionali demandati ai Consorzi dalla stessa norma regionale (cfr. melius infra, nota Regione Umbria del 3 dicembre 2020);*

2) *gli accordi di programma nascono da impulso Regionale, non da autonoma iniziativa dei Consorzi;*

3) *le attività consortili devono essere previste all'interno del "Piano di Bonifica", non potendo gli interventi essere attivati "a domanda" o in assenza di programmazione*".

Con riferimento, quindi, alla manutenzione delle strade vicinali e, segnatamente, alla disciplina prevista dal decreto-legge lgt. n. 1446 del 01/09/1918 ("*Concessione agli utenti delle strade vicinali della facoltà di costituirsi in consorzio per la manutenzione e la sistemazione o la ricostruzione di esse*") - all'articolo 3 prevedente: "*Il comune è tenuto a concorrere nella spesa di manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali soggette al pubblico transito, in misura variabile da un quinto sino alla metà della spesa, secondo la diversa importanza delle strade*" - nell'atto introduttivo del giudizio si affermava: "(*Consegue che) la condivisione delle spese tra Consorzio di Bonifica e Comune per la manutenzione delle strade vicinali, i cui oneri andrebbero addebitati ai proprietari delle strade in misura pari al 50%, è illegittima e foriera di pregiudizio erariale*".

L'Organo requirente, sulla base della nota prot. 0221388 del 03/12/2020

della Regione Umbria (di risposta alla richiesta prot. 89278 del 04/11/2020 del Nucleo di Perugia della G.d.F. precisante*: "gli interventi oggetto di accertamento riguardano i numerosi "accordi di programma stipulati con Enti locali ed altre forme associative… finalizzati alla manutenzione delle strade vicinali…"* e richiedente se la Regione: *"in attuazione delle previsioni contenute nella richiamata legge regionale n. 30/2004, abbia espressamente affidato o regolamentato l'esecuzione del servizio in oggetto o promosso accordi di programma con gli Enti locali per le medesime finalità"*), ulteriormente argomentava:

- in nessun caso i contributi regionali erogati ai Consorzi venivano destinati alla manutenzione di strade "*se non in modo indiretto ed in misura alquanto limitata, per infrastrutture di supporto alle attività delegate, come peraltro previsto dal comma g) dell'art. 5 della legge regionale n. 30/2004 e ribadito dall'Allegato B) alla legge regionale n. 10/2015*";

- non risultava affidata/regolamentata dalla Regione l'esecuzione dello specifico "servizio";

- la Regione non aveva mai promosso accordi di programma con il Consorzio di Bonifica per disciplinare la manutenzione e la decespugliazione delle strade vicinali.

Nell'escludere, quindi, la possibilità di ritenere le strade vicinali ad uso pubblico "infrastrutture di supporto di un'opera di bonifica" (*poiché asserite assolvere principalmente alla funzione di assicurare il transito di persone e veicoli in determinate aree extraurbane e raggiungere zone altrimenti difficilmente accessibili, di tal che il Consorzio aveva il diritto di transitare sulle strade vicinali senza essere tenuto a obblighi di manutenzione*), la Procura

regionale sosteneva che illegittimamente, nei predetti accordi, non veniva prevista la partecipazione alle spese dei privati frontisti "*tenuti invece a concorrere alle spese in misura non inferiore al 50%, per quanto emerge dal quadro normativo sopra riportato*" (*n.d.r.: l'articolo 3 del decreto-legge lgt. n. 1446 del 1918, precit*).

Sempre con riferimento al piano oggettivo, nell'atto di citazione si richiamavano, per motivarne la ritenuta non incidenza nel giudizio, i seguenti due avvisi in proposito acquisiti dal Consorzio:

- il "*Parere concernente gli accordi di programma con i Comuni relativi agli interventi di manutenzione sulle strade vicinali ad uso pubblico*" dello Studio legale Ranalli (*prot. Consorzio n. 265 del 16/01/2017*) nel quale si affermava, previo il richiamo all'Accordo Stato Regioni del 18/09/2008 (*ritenuto aver attribuito ai Consorzi la manutenzione e l'esercizio non solo delle opere di bonifica, irrigazione e di irrigamento fondiario, ma anche le azioni dirette allo sviluppo del territorio rurale e la salvaguardia ambientale*): "*Da quanto sopra esposto, deriva che la realizzazione di opere di manutenzione concernenti strade vicinali ad uso pubblico, ricomprese nell'ambito territoriale del Consorzio, costituisce opera di miglioramento fondiario, connessa alle altre opere di competenza del Consorzio. Ciò, in particolare, quando tali infrastrutture sono necessarie e/o importanti in relazione alle altre opere di bonifica e sistemazione geologica di competenza del Consorzio. Ne deriva che appare legittimo procedere alla redazione di accordi di Programma con le Amministrazioni Comunali al fine di individuare opere di manutenzione di strade vicinali ad uso pubblico che siano importanti ai fini dell'opera di miglioramento fondiario e bonifica del territorio*"; ulteriormente, nel parere,

venivano indicate integrazioni ritenute opportune, da apportare agli schemi degli accordi di programma;

- la nota "*Accordi di programma con i Comuni, i Domini collettivi, le Università e Comunanze agrarie per la manutenzione di strade interpoderali e vicinali ad uso pubblico. Legittimità*" dell'Associazione Nazionale Consorzi di Gestione e Tutela del Territorio e Acque Irrigue – ANBI (*prot. Consorzio n. 5375 del 28/05/2021*), nella quale, richiamata la numerosità degli Accordi stipulati tra Comuni e Consorzi a seguito del Protocollo di Intesa del 14/07/2010 tra ANCI e ANBI, si argomentava che l'affidamento mediante convenzione al Consorzio, da parte di Comuni ed altri Enti, della manutenzione di strade interpoderali e vicinali si manifestava suscettibile di rientrare (anche) nell'ambito della previsione dell'accordo di programma di cui all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, finalizzato a disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune; nel merito si sosteneva, nell'avviso tecnico-legale, che tali accordi sembravano costituire un'applicazione esemplare del principio di sussidiarietà *ex* articolo 118 Cost. considerato che, con detti accordi, venivano affidati compiti al Consorzio che per specifica competenza sul territorio era il soggetto più idoneo a realizzarli; la nota dell'ANBI, pertanto, così concludeva: "*si ritiene che debbano essere immuni da censure di illegittimità le Convenzioni istituzionali in quesito*".

Nel merito dissentiva la Procura attrice, sostenendo i contenuti dei pareri: "*insufficienti a giustificare le attività di manutenzione e decespugliazione, che riflettono interessi dei singoli proprietari più che essere*

espressione di "miglioramento fondiario" e si riferiscono ad "accordi" non promossi né autorizzati dalla Regione Umbria e integrati attraverso modalità non conformi alla legge".

Ulteriormente, nell'atto di citazione si richiamava il "caso" della Regione Marche che, con la legge regionale n. 13 del 2013, aveva preposto i Consorzi di bonifica alla manutenzione delle strade vicinali prive di Consorzio obbligatorio di utenti, nei limiti del Piano di classifica e con il riparto degli oneri da attuare sulla base del precitato Piano nonché l'applicazione ai consorziati di uno specifico tributo ("*contributo opere stradali*").

Contestava inoltre l'Organo requirente, che:

i) la manutenzione delle strade vicinali era diretta a realizzare interessi particolari dei singoli proprietari, pertanto ponendosi in contrasto con le attività di rilevanza pubblica previste dallo Statuto Consortile;

ii) il piano di Bonifica non riportava i ridetti interventi e anche il Programma triennale delle opere pubbliche non li esplicitava, a differenza di quelli di manutenzione dei corsi d'acqua che venivano indicati espressamente; inoltre, nelle delibere del Consorzio non veniva adeguatamente motivata la scelta di utilizzare fondi consortili per finanziare gli accordi di programma.

Da ultimo, la Procura regionale richiamava le dichiarazioni assunte dal Nucleo di Perugia della G.d.F. nei riguardi di un *ex* membro del C.d.A., in carica dall'anno 2015 all'anno 2017 (*verbale di audizione personale del 01/12/2020*), il quale fondamentalmente rilevava che, se pur l'attività di manutenzione delle strade attuata dal Consorzio fosse stata legittima:

"*la legge nazionale prevede che i frontisti partecipino alla spesa per la manutenzione che non deve ricadere interamente sul soggetto pubblico*"; in proposito, l'*ex* membro del C.d.A. del Consorzio aggiungeva: "*se i frontisti sono proprietari di abitazioni non pagano neanche il contributo, in quanto questo è previsto solo per i proprietari dei fondi*".

Tutto ciò, per la Procura regionale, circostanziava anche la colpa grave dei convenuti: "*soprattutto in assenza di pregressa specifica analisi normativa e giurisprudenziale, dalla quale sarebbe invece emersa nitida la necessità di ascrivere le spese di manutenzione e decespugliazione ai proprietari frontisti e non al Consorzio*".

Con riferimento al danno, nell'atto di citazione venivano elencati gli interventi di manutenzione concernenti n. 14 accordi di programma approvati negli anni dal 2017 al 2021, asseriti per lo più indicare la necessità di provvedere al risanamento della strada vicinale per finalità di transito veicolare piuttosto che per consentire l'accesso a specifici corsi d'acqua, nonostante detto aspetto venisse quasi sempre menzionato nelle deliberazioni di approvazione del Consorzio (*n.d.r.: affermazione riportata in citazione*). Venivano inoltre elencati n. 19 interventi di decespugliazione. Sempre nell'atto di citazione seguivano, all'analitica indicazione dei singoli accordi approvati dal Consorzio, gli importi dei pagamenti correlati agli interventi (*n.d.r.: valori al netto del 50%, gravante sugli altri Enti stipulanti*) con la ripartizione del presunto danno suddivisa in parti uguali ai componenti del C.d.A. partecipanti alle singole approvazioni; per tutte le deliberazioni l'importo veniva pro-quota addebitato anche al Direttore del Consorzio.

* * * * *

– Rappresentava inoltre la Procura regionale, nel medesimo atto, che: "*Nel corso dell'istruttoria è emersa una ulteriore ipotesi di danno, correlata alle spese legali sorte a seguito del contenzioso con il Sig. [OMISSIS] [OMISSIS], già dipendente del Consorzio di Bonifica Tevere Nera, il cui rapporto di lavoro, a partire dall'anno 2015, è stato caratterizzato da forte conflittualità. In particolare, ai fini di interesse, è emerso che il dipendente ha impugnato, con esito favorevole, varie sanzioni disciplinari irrogate nei suoi confronti dal Consorzio*".

Le sanzioni in argomento si sostanziavano:

a. - in tre sospensioni dal servizio, (*di giorni 3, giorni 7 e giorni 10; disposti con provvedimenti datati, i primi due, 17/02/2017 e il terzo 15/03/2017*) conseguenti alla contestazione al dipendente di aver svolto l'attività, non autorizzata, di direttore tecnico di una Società privata riconducibile al medesimo; con la terza, in particolare, veniva sanzionata la violazione del dovere di dedicare alla P.A. l'intera attività lavorativa (*il c.d. principio di esclusività*). Il Tribunale di Terni, al riguardo adito, annullava i tre provvedimenti disciplinari: "*per violazione del principio di immediatezza affermando che il Consorzio era a conoscenza da tempo della condotta illegittima del dipendente, ma non l'aveva contestata entro i termini*" (*sentenze n. 434/2019, n. 433/2019 e n. 198/2020*);

b. - nel licenziamento successivamente irrogato dal Consorzio (*con lettera del 14/12/2017*), per le seguenti condotte del dipendente valutate gravemente lesive dei regolamenti dell'Ente e dell'onore dei Vertici aziendali:

i) lo svolgimento di attività extraistituzionali (*sostanziate anche da assenze indebite dal servizio*);

ii) il rinvenimento, nei dispositivi informatici in dotazione al dipendente, di documenti relativi alle predette attività extraistituzionali nonché di numeroso materiale extra lavorativo anche di contenuto pornografico;

iii) l'aver azionato più cause per *mobbing* nei riguardi di esponenti di Vertice del Consorzio (*rigettate dal Tribunale di Terni*).

Anche il licenziamento veniva annullato dal Giudice del lavoro (*rif.: l'ordinanza del Tribunale di Terni n. 3212 del 07/12/2019*).

Nel merito, la Procura regionale rilevava quanto segue:

a.1. – (*con riferimento alle disposte sospensioni dal servizio*) dalle tre sentenze emergeva:

i) - "*nitidamente la tardività delle contestazioni di addebito, poiché il Consorzio era a conoscenza dell'attività extra istituzionale del* [OMISSIS] *(che svolgeva la professione di geometra pur essendo impiegato presso il Consorzio)* "*…sin dal 24 febbraio 2016…* " *(cfr. Sentt. nn. 434-433/19), ma a quella data aveva solo assunto un provvedimento di diffida nei suoi confronti, senza avviare alcuna azione disciplinare*";

ii) - che: "*La violazione del dovere di esclusività era stata contestata ad oltre un anno di distanza, sostenendo il Consorzio di aver conosciuto i fatti solo a seguito di "accesso" documentale presso le Amministrazioni nelle quali il [OMISSIS] aveva prestato la propria opera*"; al riguardo veniva richiamato l'articolo 27, comma 2, del CNNL Enti pubblici non economici, disponente: "*L'amministrazione … non può adottare alcun provvedimento*

disciplinare nei confronti del dipendente, se non previa contestazione scritta dell'addebito, da effettuarsi tempestivamente e, comunque, non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore individuato secondo l'ordinamento dell'amministrazione è venuto a conoscenza del fatto";

b.1. – (*in relazione al licenziamento*) nessuna delle contestazioni poste alla base della sanzione veniva ritenuta fondata dal Giudice del lavoro che, con l'ordinanza n. 3212 del 2019, *precit.*, oltre alla tardività dell'azione disciplinare, aveva sostenuto:

i) - l'impossibilità di ascrivere con certezza sia le assenze per malattia fruite allo svolgimento dell'attività extralavorativa svolta dal dipendente sia allo stesso il materiale rinvenuto nel computer in dotazione del medesimo;

ii) - la mancanza di prova deponente per la continuazione dell'attività lavorativa a seguito della diffida dal 2016 e l'assenza di intenti diffamatori o la volontà di ritorsione del dipendente per le azioni proposte nei confronti del datore di lavoro.

Nell'atto introduttivo del giudizio, quindi, si sostenevano gravi le condotte dei convenuti "*adottate oltretutto in carenza di qualsiasi analisi specifica delle conseguenze che da essa potevano derivare sotto il profilo risarcitorio, attesa la forte conflittualità del rapporto con il dipendente*", che venivano loro contestate a titolo di dolo "*atteso le palesi violazioni delle disposizioni normative di riferimento … ben dovendo conoscere, coloro i quali avviarono le azioni disciplinari, la rilevanza delle violazioni normative inerenti tempi e modi delle azioni medesime e la sicura reazione del dipendente*".

Il danno veniva quantificato nell'importo dei rimborsi delle spese legali

sostenute dal Consorzio e nei rimborsi stipendiali afferenti ai giorni di sospensione del dipendente dal servizio e di quelli derivanti dal licenziamento.

* * * * *

II. - Nell'atto di citazione si richiamava che le contestazioni venivano comunicate con invito a dedurre agli interessati, che avevano replicato come segue:

II.A. – con riferimento al danno da manutenzione e decespugliazione delle strade vicinali: per il difetto di giurisdizione del Giudice contabile; per l'insussistenza della condotta illecita; per la validità degli accordi di programma; per l'insussistenza della colpa grave; per l'insussistenza del danno; la Procura regionale, valutate non superate dalle deduzioni le contestazioni formulate con l'invito a dedurre, azionava il giudizio e domandava la condanna dei convenuti;

II.B. - in relazione al danno da contenzioso lavoristico: per la tempestività delle azioni disciplinari; per l'insussistenza del danno; per l'assenza del dolo; per la sussistenza dell'esimente della discrezionalità dell'Amministrazione; la Procura regionale, valutate non superate dalle deduzioni le contestazioni formulate con l'invito a dedurre, anche per detta fattispecie azionava il giudizio e domandava la condanna dei convenuti.

* * * *

III. – Con memoria di costituzione e comparsa, depositata il 29 luglio 2024 (*per la prefissata udienza del 19/08/2024, rinviata all'11/12/2024*), tutti i chiamati in giudizio resistevano alle pretese della Procura regionale.

III.A.1. – Con riferimento alla prima posta di danno dell'ammontare complessivo di euro **164.265,04** (*le manutenzioni delle strade vicinali a uso pubblico e le decespugliazioni i cui costi erano, in entrambi i casi, gravati nella misura del 50% sul Consorzio di Bonifica*), veniva previamente precisato quanto segue:

i) gli accordi di programma, concernenti le predette manutenzioni, riguardavano territori tutti previsti nel "Perimetro di contribuenza del Consorzio" (*rif.: la deliberazione consortile n. 12/C del 08/05/2007, approvata dalla Regione Umbria con la D.G. n. 1155 del 05/07/2007*);

ii) il Piano di Classifica, previsto dagli articoli 12 e 19 della legge regionale n. 30 del 2004 e approvato dalla Regione con la D.G. n. 1155/2007, *precit.*, prevedeva: (*p. 58*): "*Il Consorzio esegue, inoltre, gli interventi di taglio della vegetazione presente nelle scarpate su gran parte delle strade interpoderali e vicinali dei comuni ricadenti nel territorio consortile*";

(*p. 85*) "*d) Per quanto attinente gli interventi sulle strade costruite dal Consorzio, ovvero sulla rete viabile minore correlata all'attività di difesa idrogeologica, la relativa spesa sarà ripartita con i medesimi criteri delle opere idrauliche*";

iii) gli accordi di programma contestati non riguardavano tutte le strade vicinali a uso pubblico presenti in ogni singolo Comune, ma solo quelle utilizzate dal Consorzio asserite indispensabili per raggiungere la rete idrografica di competenza per le attività istituzionali previste dalla legge regionale n. 30/2004 e dall'Intesa Stato-Regione di cui all'articolo 27 della legge 28/02/2008, n. 31;

iv) negli allegati agli accordi di programma venivano specificate: la

strada; la somma stanziata e vincolata per spese di manutenzione; la finalità di manutenzione e il corso d'acqua interessato;

v) gli interventi non venivano finanziati dalla Regione Umbria, come del resto dalla stessa precisato (*rif.: la nota del 03/12/2020, precit.*) e la spesa sostenuta dal Consorzio aveva trovato copertura con i contributi consortili, versati dai proprietari degli immobili compresi nel Perimetro di contribuenza; veniva inoltre precisato che "*nell'ambito delle spese di manutenzione rientrano quelle riferite al taglio della vegetazione*";

vi) la giurisprudenza aveva già chiarito la legittimità dei contributi consortili ingiunti ai consorziati, per sostenere anche le spese in argomento, in quanto recanti "*un apposito beneficio, anche ad interventi per "collegamenti stradali" (rif.: sentenza Comm. Trib. Regionale Umbria, n. 101/01/2011, confermata da Cass. 1129 del 2014*);

vii) la Dott.ssa [OMISSIS] Direttore del Consorzio, veniva erroneamente indicata dalla Procura regionale come "votante" le deliberazioni.

III.A.2. - Tanto precisato, nella memoria si rilevava/eccepiva con riferimento alla prima fattispecie di danno:

III.A.2.*i)* il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sull'affermazione che le finalità dei Consorzi sono perseguite mediante risorse di provenienza privata, ovvero direttamente dai consorziati traenti beneficio dall'attività consortile, motivo per il quale la Corte costituzionale aveva escluso la giurisdizione contabile per inconfigurabilità di una attività di "maneggio" di fondi rapportabili a una P.A. (*rif.: Cass. SS.UU. n. 1548 del 2017*); non sussistendo la giurisdizione contabile in relazione (anche) all'utilizzo dei contributi

diretti a sostenere le spese in argomento, non configurandosi una gestione di "risorse pubbliche" né sussistendo un rapporto di servizio tra Comuni e Consorzio ovvero tra consorziati e Consorzio;

III.A.2.*ii)* l'insindacabilità delle scelte assunte con le deliberazioni contestate, in quanto ricadenti nella tipica gestione amministrativa caratterizzata da ampia discrezionalità l'individuazione sia delle iniziative più opportune da intraprendere per la tutela idrogeologica dei territori sia delle "*infrastrutture di supporto per la realizzazione e la gestione di tutte le opere di cui alle precedenti lettere*" (*rif.: l'articolo 5, comma 1, della legge regionale n. 30/2004*), atteso il rientrare la nozione di "strada vicinale ad uso pubblico" nel concetto di "infrastruttura" (*rif.: C.d.S. Sez. VII, n. 598 del 2023*);

III.A.2.*iii)* – la prescrizione dell'azione erariale, non decorrendo il relativo *dies a quo* dalla data di pagamento degli interventi bensì, ai sensi dell'articolo 2935 del c.c., dalla scelta "discrezionale" di procedere al riguardo, vale a dire dalla data dell'approvazione degli accordi di programma e delle attività di decespugliazione;

III.A.2.*iv)* l'insussistenza del fatto illecito e/o della condotta antigiuridica, contestati sull'assunto che alla manutenzione avrebbero dovuto contribuire anche i proprietari delle strade vicinali ad uso pubblico - in quanto prefigurato, dalla Procura regionale, il divieto assoluto della manutenzione a carico del Consorzio di Bonifica sulla base della previsione della costituzione di Consorzi obbligatori, ai sensi del decreto legge luogotenenziale n. 1446 del 1918 - considerato che tale manutenzione risultava tra i compiti legislativamente assegnati ai

Consorzi di Bonifica in tema di miglioramento fondiario, come in particolare indicato dagli articolo 1 e 5 dell'Intesa Stato–Regioni del 19/09/2008, prot. 187, *precit.*, e dall'articolo 1 della legge regionale n. 30 del 2004 (*n.d.r.: a mente della quale la Regione - art. 1 - tutela altresì l'utilizzazione e la tutela delle risorse idriche a prevalente uso irriguo, la conservazione e difesa del suolo, lo sviluppo rurale, la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole, con particolare riguardo alla qualità, alla salvaguardia e alla valorizzazione dello spazio rurale e – art. 5 – ha annoverato tra gli interventi di bonifica "Le infrastrutture di supporto per la realizzazione e gestione di tutte le opere di cui alle precedenti lettere"*); ulteriormente si sosteneva, nella memoria difensiva, che l'articolo 17, comma 2, del R.D. n. 215 del 1933 indicava espressamente, tra i compiti dei Consorzi di Bonifica, quelli della manutenzione delle strade eseguite a fini di bonifica; a titolo esemplificativo si richiamavano n. 6 (*sei*) strade passate in consegna, rispettivamente, ai Comuni di Giove, Guardea, Graffignano, Civitella d'Agliano, Castiglione Teverina e Bomarzo; la memoria dei convenuti concludeva, al riguardo: "*Da quanto precede discende, sotto tale ulteriore profilo, che il Consorzio ha competenza funzionale ad intervenire anche su strade che siano interessate alle attività di bonifica. Il che esclude, sotto tale ulteriore profilo, la violazione di legge*";

III.A.2.*v)* l'infondatezza dell'atto di citazione, pertanto, nella parte in cui la Procura regionale aveva sostenuto l'illegittimità degli accordi e degli interventi approvati dal Consorzio;

III.A.2.*vi)* l'irrilevanza del richiamo, svolto dall'Organo requirente, alla legge regionale n. 13 del 2013 della Regione Marche, poiché non

coinvolgente l'ambito territoriale regionale dell'Umbria e non inficiante la competenza legislativa già sussistente per i consorzi di altri ambiti territoriali, asserita legittimare gli interventi per la manutenzione sulle strade vicinali ad uso pubblico, come avvenuto già in altre realtà regionali tra cui quella della Regione Emilia-Romagna;

III.A.2.*vii)* l'irrilevanza del richiamo, attuato dalla Procura regionale, alla nota regionale del 03/12/2020, considerato che la Regione aveva al riguardo unicamente escluso di aver affidato ai Consorzi i lavori oggetto di contestazione; si sottolineava comunque che, nella menzionata nota, con riferimento agli accordi censurati dalla Procura regionale, veniva specificato: "*Sebbene l'art. 22 della legge regionale 30/2004 disciplini gli accordi di programma, finalizzati alla realizzazione sul territorio della più ampia collaborazione tra i Consorzi di Bonifica e gli Enti locali, gli atti attinenti a tale fattispecie non rientrano tra quelli da sottoporre ad approvazione o controllo di legittimità*"; si concludeva al riguardo: "*Pertanto la nota regionale non assume alcuna rilevanza, nemmeno sotto il profilo probatorio per l'asserita responsabilità erariale*";

III.A.2.*viii)* la correttezza degli accordi di programma in argomento, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 241 del 1990, dell'articolo 2 della legge regionale n. 30/2004, e dell'articolo 30 del TUEL come specificato nel "parere" ANBI del 26/05/2021 nonché l'irrilevanza di eventuali vizi procedurali "*nel momento in cui la scelta non crea disutilità per gli interessi pubblici (cfr. Corte dei conti, Piemonte, n. 204 del 2018)*"; si sottolineava, inoltre, che gli interventi ivi previsti concernevano misure altresì dirette a ridurre il rischio idrogeologico;

III.A.2.*ix)* l'insussistenza di "colpa grave", segnatamente richiamandosi: *a)* i contenuti del Protocollo d'Intesa indicato nella nota dell'anno 2021 dell'ANBI, *precit*.; *b)* l'Intesa Stato-Regioni del 18/09/2008; *c)* il complesso normativo statale e regionale disciplinante le attività di bonifica; il tutto con riferimento alla giurisprudenza delle Sezioni contabili sull'elemento soggettivo qualificato della responsabilità amministrativa; con riferimento alla posizione della Dott.ssa [OMISSIS] si precisava che il Direttore del Consorzio aveva sempre chiesto pareri in proposito - sia preventivamente sia successivamente - e che non aveva mai partecipato alle votazioni delle relative deliberazioni di spesa;

III.A.2.*x*) l'insussistenza del danno e il difetto di prova dello stesso, considerati i maggiori oneri che sarebbero gravati sul Consorzio nel caso in cui le strade non fossero state percorribili (*per maggiore impiego orario di personale e di maggiori costi di pulizia a mano*);

III.A.2.*xi)* l'insussistenza del danno afferente alla spesa per le decespugliazioni, sulla base delle argomentazioni svolte per le manutenzioni stradali nonché rientrando tale attività tra quelle tipiche manutentive sempre svolte con i contributi consortili.

* * * * *

III.B.1. – Quanto alla seconda posta di presunto pregiudizio erariale, nella memoria di costituzione si rilevava/eccepiva quanto segue:

III.B.1.*i)* il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, richiamandosi in proposito il limite esterno della giurisdizione, poiché: "*le decisioni assunte dal Consorzio ricadono nell'ambito della riserva dell'amministrazione*

e dell'esercizio del potere amministrativo sottratto al sindacato della Corte dei conti";

III.B.1.*ii)* l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, atteso che non veniva dimostrata dalla Procura regionale nei termini indicati dalla giurisprudenza delle Sezioni contabili; ciò, con riferimento a scelte dettate dalla finalità di tutelare interessi pubblici e all'obbligo, per il Consorzio, di resistere giudizialmente ai contenziosi attivati dal dipendente;

III.B.1.*iii)* l'insussistenza di condotte illecite e/o antigiuridiche - premesso il contesto nel quale il Consorzio veniva chiamato dal dipendente in giudizio, in più gradi, per presunto demansionamento, dequalificazione, *mobbing*, differenze retributive per mansioni superiori ed altro - in relazione alle seguenti vicende disciplinari:

iii.a. - la sanzione, irrogata con provvedimento prot. n. 904-P del 17/02/2017, di giorni 3 (*tre*) di sospensione dal servizio con privazione della retribuzione (*annullata dal Tribunale di Terni con la sentenza n. 434 dell'11/12/2019, per la tardività della sanzione; n.d.r.: si riporta nella sentenza: "La sanzione sembrerebbe essere tempestiva… è stata elevata dal consorzio in data **17 febbraio 2017**, previa contestazione dell'addebito disciplinare in data 18 gennaio 2017"*), nonostante una diffida a cessare l'attività per terzi comunicata dal Consorzio al dipendente il **24/02/2016**; nella sentenza del Giudice di lavoro si era affermata la tardività delle sanzioni irrogate dopo oltre un anno dalla conoscenza dell'attività vietata;

iii.b. – la sanzione, irrogata con provvedimento prot. n. 2324-P del 05/04/2017, di giorni 7 (*sette*) di sospensione dal servizio con privazione

della retribuzione (*annullata dal Tribunale di Terni con la sentenza n. 433 dell'11/09/2019, per la tardività della sanzione; n.d.r.: si riporta nella sentenza: "La sanzione sembrerebbe essere tempestiva posto che l'istanza di accesso datata 12 gennaio 2017, mentre la risposta dell'Università è datata 23 gennaio 2017 e la sanzione è stata elevata dal consorzio in data* ***5 aprile 2017****, previa contestazione dell'addebito disciplinare in data 23 febbraio 2017*), nonostante una diffida a cessare l'attività per terzi comunicata dal Consorzio al dipendente il **24/02/2016**; nella sentenza si affermava la tardività della sanzione irrogata dopo oltre un anno dalla conoscenza dell'attività vietata;

iii.c. – la sanzione, irrogata con provvedimento del 14/04/2017 di giorni 10 (*dieci*) di sospensione dal servizio con privazione della retribuzione (*annullata dal Tribunale di Terni con la sentenza n. 198 del 03/06/2020 per la tardività degli addebiti disciplinari, pur riconosciuti fondati*), nonostante una diffida a cessare l'attività in favore di terzi comunicata dal Consorzio al dipendente il **24/02/2016**; nella sentenza si era affermata la tardività della sanzione precitata, poiché irrogata oltre un anno dopo dalla conoscenza dell'attività vietata, "*senza che sul punto possa assumersi che in tale lasso di tempo il Consorzio avrebbe dovuto compiere complesse attività di indagine*";

Al riguardo, nella memoria difensiva si affermava che le sentenze del Giudice del lavoro erano certamente errate, non essendosi consumata alcuna tardività nelle contestazioni (*cfr., infra, il punto sub-v*);

III.B.1.*iv)* l'insussistenza del danno correlato alle spese legate al contenzioso e ai rimborsi stipendiali, in quanto il contenzioso era

obbligatorio e le remunerazioni erano quelle che, in assenza di sanzioni, si sarebbero riconosciute al dipendente;

III.B.1.*v)* l'inconfigurabilità della tardività delle contestazioni atteso che, con riferimento all'articolo 56 del C.C.N.L. dei Consorzi di Bonifica (*indicante il termine di giorni 30 per procedere alla contestazione degli addebiti disciplinari*), la giurisprudenza aveva ritenuto detto termine decorrente dalla "*completa conoscenza del fatto*" (*Cass. n. 21203/21; Cass. n. 21903/18, Trib. Firenze, Giudice Papait, in "lav. Nella giur. 2016/926"*); non potendo questo, pertanto, decorrere dalla diffida del 24/02/2016 in quanto nella stessa "*si evidenziava, soltanto, l'avvenuta conoscenza della potenziale attività extra svolta dal lavoratore e ciò sulla base dei soli elementi emersi dai siti web, ma non ancora acquisiti quanto al concreto effettivo svolgimento di specifiche attività*";

III.B.1.*vi)* l'infondatezza degli assunti della Procura regionale secondo i quali: "*le sentenze del giudice civile… ricostruiscono i fatti dettagliatamente, in modo da far emergere la piena e deliberata violazione delle statuizioni normative in materia disciplinare*"; "*il consorzio conosceva l'attività professionale del* [OMISSIS] *già dal 24 febbraio 2016 e non avrebbe dovuto compiere complesse ed ulteriori attività di indagine*"; "*alcun pregio assume peraltro il rilievo (del convenuto) per cui nel merito non sussiste tardività, posto che, se così fosse stato, la sentenza [meglio le sentenze] avrebbero dovuto essere impugnate innanzi ai competenti organi giurisdizionali, ciò che non risulta avvenuto*"; le prime due affermazioni scontrandosi con la constatazione della tempestività delle contestazioni, la terza in quanto, con valutazione discrezionale, il Consorzio aveva ritenuto di limitare il

pregiudizio economico all'esborso conseguente al primo grado di giudizio;

III.B.1.*vii)* l'infondatezza della domanda della Procura regionale, nel merito della vicenda del licenziamento, sostenendosi: ***a)*** errato il riferimento temporale dell'ottobre 2016, quale momento in cui l'Ente avrebbe avuto contezza dei fatti sottostanti con riferimento all'archiviazione penale delle denunce di *mobbing*, ciò attenendo unicamente alla conoscenza informale, da parte del Consorzio, dell'archiviazione concernente altro dipendente indagato, che aveva attivato un proprio percorso difensivo, e avendo invece avuto l'Ente conoscenza solo successiva di quanto afferente lo specifico dipendente, allorquando il legale incaricato dal Consorzio ne dava contezza con atto assunto al protocollo dell'Ente il 31/07/2017; ***b)*** errata l'argomentazione circa il motivo dell'archiviazione del reato di detenzione o accesso a materiale pedopornografico, considerato che la determinazione della Procura della Repubblica di Perugia poggiava unicamente sulla impossibilità di individuare materiale di tale chiaro contenuto (*n.d.r.: l'età riferibile ai soggetti ritratti nelle immagini*) e che la stessa Procura aveva comunque affermato il rilievo delle condotte "*nell'ambito di questioni civilistiche o del rapporto di lavoro*"; ***c)*** totalmente errata la già contestata ricostruzione afferente lo svolgimento di attività professionale vietata (*relativa alle tre sanzioni precedentemente irrogate*);

III.B.1.*viii)* il difetto dell'elemento soggettivo del dolo delle condotte contestate, considerato che il Consorzio, per tutte le complesse vicende, si era sempre avvalso di consulenti che avevano approfondito il merito

di ognuna delle stesse nonché il rito da seguire con le tempistiche relative; non sussistendo nessuna volontà di attivare procedimenti disciplinari privi dei presupposti o comunque in carenza delle giuste tempistiche - né alcuna colpa grave secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza delle Sezioni contabili - altresì considerato il dovere di sanzionare il dipendente sussistente in capo ai convenuti che si erano, quindi, attivati ritenendo di avere piena contezza e convinzione in ordine alla ricorrenza di tutti i presupposti per procedere disciplinarmente nei confronti del predetto;

III.B.1.*ix)* l'insussistenza, per i motivi addotti, di alcun danno erariale ovvero di nessi di causalità tra le condotte ascritte e l'eventuale pregiudizio.

* * * *

Nella memoria difensiva si concludeva per l'accoglimento delle menzionate eccezioni nonché, in via estremamente subordinata, per l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito, con vittoria di spese e compensi professionali, oltre ad accessori di legge.

* * * *

Nell'udienza del giorno 11/12/2024, il P.M insisteva per l'accoglimento delle domande con riferimento:

- alla prima fattispecie di danno, sostenendo: ***i)*** infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione; ***ii)*** sindacabili le scelte degli amministratori sia in termini di conformità con normative cogenti sia in ordine alla stipulazione degli accordi di programma; ***iii)*** che, se la manutenzione delle strade vicinali a uso pubblico fosse stata di competenza del

Consorzio, questo avrebbe dovuto farsene carico per l'intero; ***iv)*** che, la Regione Umbria ciò aveva escluso con la propria nota del 2020; ***v)*** relativamente all'aspetto della colpa grave, che il forte dissenso espresso da membri del C.d.A. del Consorzio avrebbe dovuto indurre tutti, compreso il Direttore, a un diverso tipo di valutazione;

- alla seconda posta di danno, affermando che: ***i)*** nonostante le difese dai convenuti svolte, le sentenze che avevano annullato i provvedimenti disciplinari non venivano impugnate; ***ii)*** le medesime pronunce erano pienamente utilizzabili nel giudizio contabile sia in base al principio di "non dispersione" sia perché irrevocabili; ***iii)*** la macroscopica colpevolezza dei convenuti discendeva dal fatto che chiunque si occupava della materia del "personale" era a conoscenza che, nell'ambito del procedimento disciplinare, due erano i termini tassativi: quello iniziale dei trenta giorni dalla conoscenza dei fatti e quello finale dei 120 giorni entro cui tutto andava concluso; ***iv)*** al dipendente, con riferimento ai rimborsi stipendiali, venivano attribuiti 47.000,00 euro in difetto della prestazione di lavoro.

I Difensori dei convenuti, a loro volta, insistevano per l'accoglimento delle eccezioni sostenendo:

- con riferimento alla prima fattispecie di danno: quanto già allegato e documentato nella memoria di costituzione;

- in relazione alla seconda posta di danno, che: ***i)*** per l'addebitabilità delle spese legali era necessario un giudizio prognostico di macroscopica violazione dal modello di riferimento (*rif.: Corte dei conti, Sez. Toscana, n. 117 del 2023*); ***ii)*** la presunta data di conoscenza dei fatti

non era tale, ciò incidendo anche sotto il profilo della colpa; ***iii)*** il licenziamento avveniva in piena trasparenza e non con la volontà di attaccare il dipendente; ***iv)*** gli accessi ai siti pornografici erano stati oltre settantaduemila; ***v)*** i lavori rinvenuti all'interno del computer del dipendente erano di appartenenza della Società riconducibile al medesimo, con tanto di sua firma.

Considerato in

DIRITTO

La disamina delle fattispecie per cui v'è causa si svolgerà nell'ordine di trattazione seguito sia nell'atto di citazione della Procura regionale sia nella memoria di costituzione dei convenuti, a partire dall'esame delle questioni pregiudiziali e preliminari.

1. – Il danno correlato al servizio di manutenzione attuato su strade vicinali ad uso pubblico e al taglio di vegetazione in ambito comprensoriale.

1.a. – Il sindacato della Corte dei conti sulla domanda.

Sostiene la difesa dei convenuti il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, fondando l'eccezione:

- sulla ritenuta provenienza "privatistica" delle risorse in proposito utilizzate dal Consorzio di Bonifica (*nel prosieguo "Consorzio"*), motivo per il quale la Corte regolatrice aveva affermato, nei riguardi di un Ente della specie, il difetto della giurisdizione contabile in materia di resa dei conti giudiziali (*rif.: Cass. SS.UU., n. 1548 del 2017*);

- sulla asserita insussistenza, con riferimento al 50% delle spese di manutenzione attinte dai contributi dei consorziati, di un rapporto di

servizio tra i Comuni e il Consorzio ovvero tra i consorziati e l'Ente.

Allegava, a sua volta, la Procura regionale la sussistenza della giurisdizione contabile sulla considerazione della natura tributaria dei contributi consortili *(rif.: Corte dei conti, Sez. Appello Sicilia, n. 103/A/2022, Cass. SS.UU. n. 496 del 1999 e n. 2598/ord. del 2013*), altresì richiamando l'ordinanza n. 19667 del 2003 delle SS.UU. della Corte di cassazione riconoscente la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dipendenti di enti pubblici economici.

Nel merito, l'eccezione di difetto di giurisdizione deve essere rigettata considerato:

- sia la natura del Consorzio di Bonifica "Tevere-Nera", Ente da ritenersi sostanzialmente assimilabile a una amministrazione pubblica in relazione alle connotazioni peculiari del proprio ordinamento istitutivo e regolamentare, caratterizzante l'operato gestionale dell'Ente pubblico in termini prevalenti di discrezionalità amministrativa, con riferimento alle plurime prescrizioni, legislativamente poste, concernenti la previsione dei compiti da perseguire e la regolamentazione delle attività gestionali (*cfr. infra, i capi successivi, per quanto di specifica trattazione*);

- sia la pacifica natura tributaria delle risorse costituenti il finanziamento delle riconnesse gestioni (*cfr., tra le altre, Cass. n. 4671 del 2012; in tema di regime di riscossione, si vedano Cass. SS.UU. n. 4309 del 2017, e le sentenze n. 13165 e n. 3549 del 2014, n. 8371 del 2013 e la n. 21797 del 2012; in ordine all'ammissibilità del contenzioso contabile tra Consorzio di Bonifica e l'agente della riscossione, cfr. Corte dei conti, Sez. II n. 39/2023; con riferimento all'affermazione della giurisdizione tributaria sui contenziosi*

concernenti i contributi di bonifica: cfr., tra le altre, Cass. SS.UU. n. 8770 del 2016).

Profili, quelli evidenziati, che trovano la loro giustificazione nelle precipue e rilevantissime finalità di rilievo pubblicistico perseguite dagli Enti in argomento.

Ne consegue che, anche ad avviso di questo Collegio, gli amministratori e i dipendenti del Consorzio di bonifica debbano ritenersi assoggettati al regime della responsabilità amministrativa, nei termini precisati dalla Corte di cassazione con l'ordinanza n. 19667 del 2003, *precit.*.

Non rilevando, per quanto all'esame, come rettamente indicato dalla Procura regionale, l'esclusione della giurisdizione necessaria di conto dichiarata nei riguardi di un Consorzio di Bonifica da una peculiare giurisprudenza, più sulla considerazione della estraneità dei Consorzi dall'Ordinamento degli Enti locali che sull'affermazione della natura privatistica dei contributi di bonifica (*rif.: Cass. SS.UU. n. 1548 del 2017*).

1.b. – L'esimente della discrezionalità amministrativa.

Eccepiscono i convenuti l'insindacabilità delle scelte assunte con le deliberazioni contestate, in quanto asserite ricadenti nella discrezionalità dell'Ente: l'approvazione di Accordi con gli Enti locali, per la manutenzione delle strade vicinali a uso pubblico e la deliberazione degli interventi di decespugliazione.

Al riguardo la Procura regionale ha affermato la sussistenza della giurisdizione del Giudice contabile motivando che le condotte degli amministratori del Consorzio e del relativo Direttore si erano poste in insanabile contrasto con normative inderogabili e cogenti.

Si deve in proposito osservare che la Corte regolatrice, da tempo, ha chiarito che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, non comporta la loro sottrazione ad ogni possibilità di controllo e, segnatamente, a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, con la conseguenza che il Giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la mancanza di tale conformità (*cfr., tra le altre, Cass. SS.UU. n. 22811 del 2020, n. 5490 del 2014, n. 6462 del 2020*).

Questa Corte dovendo quindi conoscere nel merito la domanda della Procura regionale, segnatamente concernente la ritenuta violazione di parametri di legge, imputata ai componenti del C.d.A. del Consorzio e al relativo Direttore che, con le deliberazioni censurate, avrebbero determinato un arbitrario sviamento dell'azione consortile, legislativamente definita, comportante oneri di spesa che non sarebbero dovuti gravare, pertanto, sul medesimo.

L'eccezione pregiudiziale all'esame, poiché infondata, deve essere rigettata.

1.c. – La prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa.

Si deve premettere, con riferimento alla eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti, che ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, come sostituito dall'articolo 3 del decreto-legge n. 543 del 1996 e convertito nella legge n. 639 del 1996: "*il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno,*

dalla data della sua scoperta".

Nel merito, secondo la consolidata giurisprudenza delle Sezioni contabili, nell'ipotesi in cui il danno derivi dalla erogazione di somme non dovute, come sarebbe avvenuto nell'ambito delle fattispecie all'esame, il *dies a quo* del decorso del quinquennio prescrizionale deve essere individuato nel momento dell'indebito esborso di somme, avvenuto a carico dell'Ente pubblico, non rilevando quello diverso, antecedente, di perfezionamento dell'obbligazione sulla cui base venivano emanati gli ordinativi di spesa (*rif.: tra le altre, Corte dei conti, Sez. II, n. 1459 del 2016; Sez. II, n. 129 del 2017; Sez. III, n. 316 del 2018*); ciò, in particolare, altresì tenuto conto di un peculiare contemperamento della regola generale posta dall'articolo 2935 c.c. ("*la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*"), considerato che, ai fini della esperibilità dell'azione di responsabilità amministrativa, non sufficiente si configura il (solo) compimento della condotta antigiuridica, ma occorre che il "fatto dannoso", oltre ad essere oggettivamente conoscibile e porsi nell'ambito della responsabilità predetta, sia contestualmente caratterizzato dalla concretezza e dall'attualità del relativo pregiudizio (*in termini, tra le altre, Sez. II, n. 143 del 2020 e n. 240 del 2019; Sez. III n. 203 del 2019*).

Ne consegue che, diversamente da quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, nei casi all'esame l'azione erariale non risulta prescritta, neppure parzialmente, nonostante i primi pagamenti del Consorzio siano stati effettuati:

- con riferimento agli accordi di programma concernenti le

manutenzioni stradali: con plurimi mandati in data più remota risalente allo 01/06/2018 (*cfr. le tabelle riassuntive di pp. 13 e ss. dell'atto di citazione; dati non contestati dalle controparti*);

- in relazione agli interventi di decespugliazione: con più erogazioni di somme a favore dei contraenti privati, a partire dal mandato n. 38 del 15/01/2018 (*rif.: deliberazione n. 151 del 10/05/2017; cfr. le tabelle precit.*).

Occorre infatti considerare che, nonostante l'atto interruttivo del decorso prescrizionale quinquennale, integrato dall'invito a dedurre della Procura regionale, sia stato notificato dal Nucleo di Perugia della G.d.F. in date 26/06/2023 (*a tre invitati*) e 29/06/2023 (*nei confronti degli ulteriori sette*), la prescrizione dell'azione erariale non risulta comunque maturata in ragione della sospensione del relativo decorso prevista dall'articolo 85, comma 4, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, e ciò per il periodo dall'08/03/2020 al 31/08/2020 (*rif., tra le altre, Corte dei conti, Sez. Piemonte n. 214 del 2021*).

Per quanto sopra esposto e motivato l'eccezione di prescrizione all'esame, in quanto infondata, non può trovare accoglimento.

1.d. – L'antigiuridicità della condotta.

Non persuasiva si manifesta la tesi, posta alla base dell'atto di citazione, per la quale il Consorzio non poteva, nel periodo all'esame (*anni dal 2016 al 2021*) addivenire alla manutenzione delle strade vicinali a uso pubblico comprese nel perimetro consortile; ciò, con riferimento ai profili normativi e fattuali di successiva precisazione.

1.d.i) Va in primo luogo osservato che la lettura fornita dalla Procura regionale, all'elencazione degli interventi attuabili dal Consorzio

Tevere-Nera, si è riferita a un concetto di manutenzione e di esercizio delle opere strettamente correlato agli interventi di bonifica, laddove tra le finalità dei Consorzi della specie rientrano, come suffragato dalla evoluzione della successiva normativa - in aggiunta alle attività di sistemazione dei corsi d'acqua e agli interventi di bonifica - anche quelle del risanamento igienico-ambientale, di miglioramento fondiario e di prevenzione del rischio idrogeologico.

Tanto giustificando l'attuazione di opere e lo svolgimento di servizi aventi lo scopo sostanziale della difesa, tutela e valorizzazione del territorio e di salvaguardia dell'ambiente, nel cui ambito si ritiene possano ascriversi i servizi di manutenzione delle strade vicinali all'esame, considerato che già la legge n. 183 del 1989 ("*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*") individuava nei Consorzi di bonifica una fondamentale istituzione per la realizzazione della tutela del territorio.

In particolare, nel protocollo di cui all'Intesa Stato-Regioni del 18/09/2008 (*ex articolo 27 della legge n. 31 del 2008*), più volte richiamato dalle difese dei convenuti, risulta contemplata al punto 7) - a margine degli accordi di programma da promuovere a cura delle Regioni - la facoltà per i Consorzi di procedere a intese e convenzioni, con altri Enti, per la realizzazione di azioni di interesse comune altresì per la gestione di specifici servizi e per la tutela dell'ambiente che si ritiene comprendere a pieno titolo gli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico.

Anche le sperimentazioni attivate a seguito dall'apposito protocollo

previsto dalla Convenzione stipulata l'11/07/2013 tra l'ANCI (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*) e l'ANBI (*Associazione Nazionale delle Bonifiche, delle Irrigazioni e dei Miglioramenti Fondiari*) - avente lo scopo della promozione di azioni di manutenzione del territorio tese a garantire, tra l'altro, gli interventi necessari a ridurre i danni conseguenti ad esondazioni e alluvioni - appaiono porsi nell'ottica esecutiva del punto 7) del Protocollo d'Intesa Stato-Regione, precitato.

1.d.ii) A tal riguardo, si deve inoltre constatare che l'articolo 4 dello Statuto del Consorzio, approvato ai sensi dell'articolo 27, comma 2-*bis* della legge regionale n. 30 del 2004, prevede espressamente:

- i compiti di cui alla lettera j), vale a dire la salvaguardia ambientale, e alla lettera *m)*, la previsione delle infrastrutture di supporto per la realizzazione di tutte le opere "di cui alle lettere precedenti", aspetto questo che si ritiene attenere alla realizzazione e **la gestione** delle opere infrastrutturali al riguardo strumentali e tra queste, anche quelle stradali.

Quanto ai profili procedurali asseriti viziati dalla parte attrice, ritenuti statutariamente "coperti" gli interventi **gestionali** di manutenzione in argomento, non sembra potersi persuasivamente denegare la possibilità, per il Consorzio, dell'approvazione di accordi con altri Enti e, in particolare con i Comuni, finalizzati allo svolgimento in collaborazione di attività di comune interesse, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990. Tanto più, in ragione delle motivazioni sopra poste a fondamento del rigetto della eccezione di difetto di giurisdizione sulla domanda all'esame.

Non configurandosi pertanto:

- da un lato, ravvisabili dettami inderogabili e cogenti sulla cui base affermare inibiti ai Consorzi gli interventi all'esame, considerata la rappresentata prospettiva evolutiva della materia della tutela ambientale (*cfr. supra*);

- dall'altro, sotto il profilo procedurale poter ritenere i medesimi assoggettati al solo ricorso all'istituto degli "accordi regionali", di cui all'articolo 22 della legge regionale n. 30 del 2004, sull'esclusivo impulso della Regione Umbria.

1.d.iii) Quanto alla nota regionale del 03/12/2020, inoltre, deve convenirsi con le argomentazioni delle difese dei convenuti, considerato che nel documento la Regione ha fondamente escluso di essersi interessata della vicenda delle manutenzioni delle strade vicinali a uso pubblico il che, tuttavia, si ritiene non aver precluso al Consorzio la conclusione degli "accordi di programma" con i Comuni e altri Enti, per le manutenzioni stradali, sulla base della propria autonomia statutaria - riconosciuta dalla stessa Regione Umbria nell'ambito della relativa funzione di vigilanza - in particolare, nei casi di mancata costituzione dei Consorzi stradali obbligatori (*cfr. infra*).

1.d.iv) Con riferimento al richiamo attuato dall'Organo requirente alla legge n. 13 del 2013 ("*Costituzione dei Consorzi di Bonifica delle Marche*") della Regione Marche, deve quindi osservarsi che il relativo articolo 14, lettera *f)*, prevede espressamente: "*esegue* (il Consorzio di bonifica), *in caso di inerzia dei proprietari dei fondi e nel rispetto della pertinente normativa statale…. la manutenzione delle strade vicinali di uso pubblico* ***ove non sia***

costituito uno specifico Consorzio stradale *ai sensi della legge 12 febbraio 1958, n. 126*".

Nel merito deve ritenersi che, con tale previsione, la Regione Marche abbia generalizzato, per le riconnesse esigenze e necessità, l'intervento dei Consorzi di bonifica (*marchigiani*), in termini obbligatori, a fini di supplenza, in tutti i casi - generalizzati anch'essi – di mancata costituzione dei Consorzi stradali, con conseguente onere di assunzione della relativa spesa.

Ad avviso del Collegio, tanto confortando la tesi della ammissibilità - ai sensi delle disposizioni nazionali e statutarie - della facoltà, da parte del Consorzio di bonifica, di attuare interventi di manutenzione delle strade vicinali a uso pubblico, con compartecipazione pro-quota alla correlata spesa, nei casi di sussumibilità degli interventi nell'ambito delle finalità statutarie, laddove non risultino costituiti i Consorzi stradali obbligatori.

1.d.v) Ulteriormente, deve riscontrarsi che la costituzione dei Consorzi stradali per la manutenzione delle strade vicinali a uso pubblico, ai sensi della legge statale n. 126 del 1958, non è facoltativa, ma obbligatoria e in loro mancanza, a causa della "*assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune*", deve essere attivato l'intervento sostitutivo del Prefetto (*in termini, TAR Lazio, Sez. I-ter n. 3524 del 3/03/2014*).

Per quanto attiene, poi, alla disciplina correlata non può non rilevarsi che sino a quando il Consorzio stradale obbligatorio non sia costituito, l'addebitabilità delle spese di manutenzione necessarie si configura imputabile ai "consorziabili" in via ipotetica, considerato che questi

devono essere individuati - al fine della loro compartecipazione alle spese di manutenzione - sulla base dei criteri stabiliti dalla legge, con l'ulteriore conseguenza della loro incerta soggezione alle disposizioni dell'articolo 3, del decreto-legge lgt. n. 1446 nella fase antecedente alla costituzione del Consorzio obbligatorio.

Peraltro, sotto tale profilo, osserva il Collegio che il contributo di manutenzione previsto dall'articolo 3 del decreto-legge lgt. n. 1446 del 1918 non sembrerebbe dover gravare sui proprietari "frontisti", nei termini indicati dalla Procura regionale, considerato che la disciplina legislativa pone l'obbligo di compartecipazione alle spese sugli "utenti" (*rif.: articolo 2 del decreto-legge lgt. n. 1446 del 1918*) nonché, in casi determinati (*ex articolo 9, del d.l. lgt. n. 1446/1918, precit.*), anche sugli utilizzatori "temporanei" delle strade vicinali ad uso pubblico.

Ne conseguirebbe, per quanto tutto sopra evidenziato, che l'affermazione della Procura regionale, per la quale le spese di manutenzione di cui si è onerato il Consorzio di bonifica sarebbero dovute gravare su soggetti terzi, integrerebbe una petizione di principio (*sino all'effettiva costituzione del Consorzio stradale*), neanche considerante il fatto che lo stesso Consorzio di bonifica - poiché verosimilmente utilizzatore non temporaneo ed "utente" delle strade vicinali a uso pubblico all'esame, in ragione del presumibile ordinario transito dei mezzi consortili sulle vie di accesso ai corsi d'acqua - andrebbe assoggettato pro-quota al finanziamento delle spese in argomento.

1.d.vi) Nel merito, sia per motivi di diritto, vale a dire la sussistenza della facoltà di procedere amministrativamente in proposito, sia per la

mancata dimostrazione, in fatto, dell'eventuale carattere di non "utente" del Consorzio di bonifica delle strade vicinali in argomento, deve essere disattesa l'affermazione dell'illiceità delle condotte dei convenuti basata sull'assunto della totale estraneità, alla spesa in argomento, del medesimo Consorzio.

Per quanto attiene agli oneri concernenti le decespugliazioni, deve quindi pervenirsi alle identiche considerazioni per la quota parte delle stesse ricadente nelle manutenzioni delle strade vicinali a uso pubblico; per quanto invece eventualmente non ricadente nell'ambito predetto - sia per le manutenzioni stradali sia per le decespugliazioni - si rinvia a quanto si motiverà con riferimento al presunto pregiudizio erariale (*cfr. infra, il punto* ***1.f.***).

1.e. – Sull'elemento soggettivo.

Gli accertamenti effettuati ai capi precedenti nonché le allegazioni versate dalle parti nel giudizio, depongono per l'oggettiva complessità delle fonti normative in tema di Consorzi (di bonifica e stradali), per la diversa loro evoluzione, nonché per il non agevole coordinamento delle stesse anche perché emanate in materie ed in epoche lontane con la conseguenza che, in ogni caso, l'affermazione della colpa grave delle condotte dei convenuti risulterebbe non giustificata dai menzionati aspetti e ciò anche a valere per l'ipotesi, esclusa dal Collegio, dell'illegittimità delle determinazioni assunte dal C.d.A. dell'Ente.

Inoltre, non coglierebbe nel segno anche l'affermazione per la quale gli amministratori convenuti avrebbero agito "*soprattutto in assenza di pregressa specifica analisi normativa e giurisprudenziale, dalla quale sarebbe*

invece emersa nitida la necessità di ascrivere le spese di manutenzione e decespugliazione ai proprietari frontisti e non al Consorzio", non solo per quanto sopra già motivato, ma anche perché il Consorzio - a fronte di un dissenso emerso in seno al C.d.A., in merito all'approvazione degli accordi di programma in argomento - acquisiva in data 16/01/2017 un parere legale dallo Studio Ranalli, che forniva una giustificazione motivata, argomentata e non inverosimile, a sostegno della legittimità delle convenzioni stipulate con altri Enti per la manutenzione delle strade vicinali ad uso pubblico; ciò, si osserva, in data antecedente all'approvazione di quasi tutte le deliberazioni censurate - con la sola eccezione di quelle dell'anno 2016 - come evidenziato dal riepilogo seguente:

- anno 2016: D.CdA n. **115** del 6.4.2016; D.CdA n. **299** del 26.10.2016; D.CdA n. **354** del 28.11.2016; D.CdA n. **357** del 26.10.2016;

- anno 2017: D.CdA n. **65** del 9.3.2017; D. CdA n. **273** del 13.9.2017; D.CdA n. **275** del 13.9.2017; D. CdA n. **298** del 11.10.2017; D.CdA n. **299** del 11.10.2017; D.CdA n. **313** del 11.10.2017; D.CdA n. **330** del 22.11.2017; D.CdA n. **335** del 22.11.2017; D.CdA. n. **368** del 12.12.2017;

- anno 2018: D.CdA n. **42** del 14.3.2018; D.CdA n. **43** del 14.3.2018; D.CdA n. **125** del 30.5.2018; D.CdA n. **128** del 30.5.2018;

- anno 2019: D. CdA n. **146** del 4.11.2019;

- anno 2020: D.CdA n. **22** del 29.1.2020; D.CdA n. **139** del 19.11.2020;

- anno 2021: D.CdA n. **39** del 25.3.2021.

Dovendo pertanto giudicarsi non fondata la tesi della sussistenza, in fattispecie, dell'elemento soggettivo della responsabilità

amministrativa.

1.f. – In tema di pregiudizio erariale.

Per quanto attiene al danno, il Collegio osserva che anche laddove fosse stato applicabile, ai casi all'esame, il riparto di spesa *ex* articolo 3 del decreto-legge lgt. n. 1446 del 1918 - mancando un Consorzio stradale effettivamente costituito, nei termini sopra già chiariti - l'eventuale ulteriore quota gravante su altri "utenti" (*rispetto quella ipotizzabile gravante a carico del Consorzio di bonifica*), risulterebbe essere stata legittimamente posta a carico dei consorziati proprietari fondiari, segnatamente a valere sugli specifici contributi dai medesimi versati, poiché verosimilmente anch'essi utilizzatori non temporanei delle strade vicinali, quanto meno in ragione della mancanza di una dimostrazione in proposito contraria; non essendo stata al riguardo allegata - a distanza di anni dai fatti in argomento, nonché a fronte della asserita applicazione del contributo per le spese di cui trattasi a carico dei consorziati - la sussistenza di contenziosi tributari introdotti dai predetti proprietari fondiari, avverso i contributi consortili in proposito loro addebitati.

Deve quindi il Collegio prendere atto delle ulteriori allegazioni prodotte dalla difesa dei convenuti, non idoneamente contrastate dalla Procura regionale, concernenti: ***i)*** l'insistenza delle strade oggetto delle manutenzioni e dei decespugliamenti nel perimetro di contribuenza approvato dal Consorzio; ***ii)*** la previsione di detti interventi nell'ambito del Piano di Classifica approvato dalla Regione con la D.G. n. 1155/2007; ***iii)*** l'utilizzo delle strade in argomento da parte del

Consorzio per raggiungere la rete idrografica per le attività di bonifica; ***iv)*** l'avvenuto finanziamento degli interventi di manutenzione e di decespugliazione con i contributi dei consorziati beneficiari del miglioramento fondiario ai predetti interventi correlato.

Dovendo pertanto giudicarsi altresì non integrato il pregiudizio erariale posto alla base della prima domanda formulata dalla Procura regionale.

* * * * *

Per quanto sopra esposto, argomentato e motivato, deve essere rigettata la domanda di risarcimento del danno correlato al servizio di manutenzione su strade vicinali ad uso pubblico e al taglio della vegetazione sui fondi consortili.

* * * * *

2. – Il danno derivante dal contenzioso lavoristico, relativo a quattro giudizi introdotti da un dipendente innanzi al Tribunale di Terni avverso altrettanti provvedimenti disciplinari irrogati dal Consorzio, nei quali procedimenti giurisdizionali l'Ente risultava soccombente.

2.a. – L'esimente della discrezionalità amministrativa.

Sostiene la difesa dei convenuti il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in quanto "*le decisioni assunte dal Consorzio ricadono nell'ambito della riserva dell'amministrazione e dell'esercizio del potere amministrativo sottratto al sindacato della Corte dei conti… nel caso di specie, non vi sono profili di irragionevole sproporzione tra gli obiettivi perseguiti dall'Ente, ovvero il rispetto della legalità da parte di un dipendente che ha consumato numerose ed illegittime condotte, ed i costi sostenuti per l'attivazione dei doverosi percorsi procedimentali finalizzati a sanzionarli, con conseguente assenza di*

qualsivoglia profilo di responsabilità amministrativa da parte dell'Ente".

Il Collegio si limita a ribadire quanto già sostenuto in merito alla analoga eccezione formulata dai convenuti con riferimento alla prima fattispecie di danno, vale a dire che il Giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la mancanza della conformità alla legge, che regola l'attività amministrativa, delle scelte compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

Tanto deve pertanto affermarsi anche per la seconda domanda di accertamento giudiziale sottoposta a questo Giudice, per la quale:

- l'irrogazione delle quattro sanzioni disciplinari avrebbe integrato gravi violazioni di legge, in quanto: ***i)*** le prime tre sanzioni risultavano affette dal vizio di tardiva contestazione degli addebiti; ***ii)*** il licenziamento poggiava sulla contestazione di tre profili *(tardività e infondatezza nel merito; impossibilità di ascrivere condotte disdicevoli al dipendente; assenza di prova della continuità dello svolgimento di attività extraistituzionale*) anch'essi all'evidenza illegittimi.

Prospettandosi, dunque, per i casi di specie: "*palesi* (*le*) *violazioni delle disposizioni normative di riferimento… ben dovendo conoscere, coloro i quali avviarono le azioni disciplinari, la rilevanza delle violazioni normative inerenti tempi e modi delle azioni medesime e la sicura reazione del dipendente*".

L'eccezione dell'esimente della discrezionalità amministrativa, in quanto infondata, deve essere conseguentemente rigettata.

2.b. – L'antigiuridicità delle condotte.

Parzialmente fondata si manifesta l'affermazione, posta alla base della domanda della Procura regionale, per la quale il Consorzio si era

attivato illecitamente, nella sede disciplinare, nei riguardi dello specifico dipendente.

Ciò, con riferimento alle n. 3 (*tre*) sanzioni disciplinari infliggenti la sospensione di giorni 3, 7 e 10 dal servizio (*e dalla retribuzione*).

2.b.1. – Il Giudice del lavoro di Terni annullava i tre provvedimenti sanzionatori, *precit.*, per "tardività della sanzione", con:

- le sentenze n. 434 e 433 del 2019 e n. 108 del 2020, nelle quali si menzionava la diffida di cessazione dell'attività vietata al dipendente comunicata dal Consorzio il 24/02/2016, sulla cui base il Tribunale di Terni sosteneva tardive - di oltre un anno - le predette sanzioni irrogate con provvedimenti datati 17/02/2017, 05/04/2017 e 14/04/2017.

Nel merito, i convenuti hanno sostenuto, nella sede contabile, l'insussistenza della tardività delle contestazioni atteso che, con riferimento all'articolo 56 (*indicante il termine di giorni 30 per procedere alla contestazione*) del CCNL dei Consorzi di Bonifica, la giurisprudenza aveva affermato "*tale termine decorrente dalla completa conoscenza del fatto*" (*Cass. 21203/21; Cass. 21903/18, Trib. Firenze, Giudice Papait, in "lav. Nella giur. 2016/926"*); non potendo, pertanto, il predetto termine decorrere dalla diffida attuata il 24/02/2016, posto che nella stessa "*si evidenziava, soltanto, l'avvenuta conoscenza della potenziale attività extra svolta dal lavoratore e ciò sulla base dei soli elementi emersi dai siti web, ma non ancora acquisiti quanto al concreto effettivo svolgimento di specifiche attività*".

In proposito la Procura regionale, oltre a richiamare altra giurisprudenza ["*anche per le sanzioni conservative, il datore deve procedere alla contestazione non appena abbia acquisito una compiuta e meditata*

conoscenza dei fatti oggetto di addebito, atteso che il ritardo nella contestazione lede il diritto di difesa del lavoratore e, in particolare, il suo affidamento sulla mancanza di rilievo disciplinare attribuito dal datore di lavoro alla condotta inadempiente (tra tante, Cass. n. 29627 del 2018 che ha ritenuto tardiva una contestazione inflitta a distanza di tre mesi dall'accertamento)"], replicava che il Consorzio avrebbe dovuto appellare le decisioni sfavorevoli al medesimo, laddove ritenute erronee.

Ritiene questo Giudice di doversi attenere a giurisprudenza ulteriore, che si ritiene di migliore attinenza con la vicenda all'esame, sostenente giustificata la tardiva contestazione disciplinare di oltre un anno e mezzo - decorrente tra la scoperta delle violazioni ("*intesa quale adeguata conoscenza nelle relative implicazioni e nell'individuazione del responsabile*") e l'attivazione dell'Ente datore di lavoro - in ragione dell'esigenza della ricostruzione di condotte protrattesi nell'arco di un biennio, valutata necessaria alle verifiche prodromiche all'avvio del procedimento sanzionatorio (*rif.: Cass., Sez. Lavoro n. 10356 del 19/05/2016*).

Ciò premesso, nel caso all'esame risulta che gli incarichi ai quali il dipendente illecitamente attendeva, interessavano più e risalenti anni (*dal 2011 al 2015*) nonché riguardavano due diversi Enti affidatari, aspetti in relazione ai quali - al di là della sintomaticità del fatto "noto", già alla data del 24/02/2016, tuttavia meramente limitato al ruolo di Direttore tecnico assunto dal dipendente pubblico nella Società privata (*risultando in effetti sconosciuti, alla predetta data, la sua posizione di socio-lavoratore nonché i contenuti delle attività lavorative dal medesimo espletate*) - indubbiamente si rendevano necessari gli accertamenti

successivamente implementati dal Consorzio per la formulazione delle specifiche contestazioni disciplinari.

Non di meno, in relazione al principio giurisprudenziale richiamato dalla Procura regionale, ritiene il Collegio che al Consorzio si imponeva una più tempestiva attivazione delle richieste conoscitive dei sottostanti fatti, il che avveniva solo nel dicembre 2016 nonostante la conoscenza della circostanza precitata risalisse alla ridetta data del 24/02/2024.

Ne consegue che il Consorzio, per oggettiva propria mancanza, perveniva alla compiuta conoscenza delle attività vietate solo dopo sette mesi la diffida; ciò, ritiene il Collegio, in violazione del diritto del dipendente ad ottenere la contestazione degli illeciti in tempi estremamente più ravvicinati di quando gli venivano, invece, addebitati.

Ne consegue l'antigiuridicità della tardiva contestazione delle tre sanzioni disciplinari irrogate, relative alla sospensione dal servizio e dalle retribuzioni, rispettivamente, per giorni 3, 7 e 10.

2.b.2. **-** Il Giudice del lavoro di Terni annullava anche il licenziamento successivamente irrogato allo stesso dipendente, poggiante sulle tre fattispecie indicate nella lettera-provvedimento del 14/12/2017 (*interamente riportata nella relativa ordinanza n. 3212 del 07/12/2019*), per avere il medesimo:

A. - denunciato penalmente, ingiustificatamente, i Vertici aziendali per asserite pratiche di *mobbing* poste in essere nei propri confronti;

B. - indebitamente utilizzato, nel periodo dall'anno 2010 al 01/07/2016, risorse informatiche del Consorzio (*hardware e software*) per finalità

private e contrarie ai doveri d'ufficio;

C. - svolto attività libero professionale vietate, anche in concorrenza con il Consorzio stesso.

Nell'ordinanza di annullamento del licenziamento si precisava - preliminarmente e con dovizia di richiami giurisprudenziali - che nel caso di plurime censure la validità del provvedimento sanzionatorio si sarebbe fondata anche solo su una delle contestazioni, laddove ritenuta dal Giudice legittima nonché proporzionale alla sanzione; nel merito, il licenziamento veniva annullato con riferimento a tutte e tre le contestazioni disciplinari, precitate, per le seguenti motivazioni.

A.1 - Tardiva nonché insussistente affermava il Giudice del lavoro la ragione materiale del primo addebito; ciò, con riferimento alla intempestività della contestazione avendo avuto il Consorzio contezza della denuncia penale, attuata dal dipendente nei confronti dei Vertici aziendali, con la relativa archiviazione datata 05/07/2016, di cui l'Ente aveva avuto notizia nell'ottobre 2016; in proposito, la decisione valutava intempestiva la contestazione disciplinare in quanto formulata solo il successivo 04/08/2017 (*a seguito della richiesta di produzione di un parere legale, il cui incarico veniva deliberato sei mesi dopo quella notizia*); nel merito, il Giudice affermava altresì l'assenza, nella denuncia penale, di intenti diffamatori o calunniatori del dipendente.

A.2. – Nella memoria dei convenuti si è eccepito, quanto alla tardività della sanzione, che il Giudice del lavoro si era erroneamente riferito alla archiviazione penale della posizione di altro lavoratore (*proc. n. 2176/16 R.G.N.R. mod. 21*), allegandosi che quella afferente allo specifico

dipendente veniva comunicata al Consorzio solo il 31/07/2017, configurandosi pertanto tempestiva la contestazione disciplinare del 04/08/2017; quanto al giudicato di merito del Giudice civile, nella memoria difensiva si riportavano gli antefatti della complessa vicenda lavoristica, riferita ai rapporti litigiosi da tempo sussistenti tra il dipendente e l'Ente di lavoro, senza formulare eccezioni in ordine a quanto motivato nella predetta decisione lavoristica (*sulla cui base la Procura regionale interamente fondava le proprie contestazioni di responsabilità amministrativa, rivolte agli odierni convenuti*).

A.3. – Considerato che questa Corte non è vincolata alla decisione irrevocabile del Giudice civile, deve il Collegio riscontrare, nell'ambito della prospettata fattispecie di responsabilità amministrativa dei convenuti, che la tardività della contestazione disciplinare all'esame, posta a fondamento della sanzione del licenziamento del dipendente, non risulta essere stata idoneamente contraddetta in atti, considerato che anche nell'ambito del parere del legale incaricato dal Consorzio per la valutazione tecnica della vicenda penale, si è richiamata l'archiviazione della denuncia di *mobbing* del 05/07/2016, riferendola alla posizione (anche) del dipendente di cui trattasi nonché veniva indicato il medesimo fascicolo penale n. 2176/16 R.G.N.R. mod. 21 (*parere, precit., p. 1; n.d.r.: archiviazione di cui il Giudice del lavoro ha affermato che il Consorzio aveva avuto notizia nell'ottobre 2016*).

Non rinvenendosi pertanto in atti prova di una diversa e successiva notizia di denuncia "calunniosa" attuata dal dipendente, nei confronti dei Vertici aziendali, ne consegue il fondamento dell'affermazione

dell'antigiuridicità della tardiva della prima contestazione disciplinare.

B.1. – Il Giudice del lavoro ha sostenuto altresì illegittima la seconda contestazione; nel merito, si è affermato che la condotta rilevante ascritta al dipendente non aveva trovato riscontro nell'istruttoria effettuata dalla Polizia giudiziaria, poggiando l'ulteriore valutazione giudiziale, sfavorevole al Consorzio, sulla consulenza informatica esperita nella sede penale nonché sul rilievo che l'ufficio del dipendente veniva spesso utilizzato anche dal Presidente e sulla circostanza che altri dipendenti del Consorzio transitavano in quella stanza, i quali avrebbero potuto utilizzare gli strumenti informatici in dotazione del predetto, in assenza del medesimo (*n.d.r.: mancando la c.d. "catena di custodia della prova digitale", ancorché questa venisse espressamente riferita, nella decisione lavoristica, all'accertamento penale di carattere irripetibile; cfr. l'ord. n. 3912/2019, precit., pp. 11-14*); sosteneva ulteriormente il Giudice del lavoro, il carattere neutro del rinvenimento, nelle dotazioni informatiche, di documenti relativi alla Società privata riconducibile al dipendente, in mancanza di prova in ordine al fatto che l'attività lavorativa vietata venisse svolta durante l'attività di servizio.

B.2. - Nella memoria dei convenuti si è sostanzialmente eccepito che il Giudice civile si era erroneamente riferito, in proposito, alla archiviazione penalistica del reato di detenzione di materiale pedopornografico, per il quale il lavoratore veniva denunciato.

B.3. - Deve il Collegio preliminarmente osservare che, diversamente da quanto eccepito dalla difesa dei convenuti, la dichiarazione dell'infondatezza della contestazione disciplinare si è basata su profili

non circoscritti all'archiviazione della menzionata fattispecie penale (*cfr. il precedente capo*).

Non di meno, non persuasiva si manifesta la valutazione del Tribunale di Terni, considerato che le motivazioni sfavorevoli al Consorzio appaiono fondamentalmente poggiare su profili probatori di concezione penalistica (*vale a dire non superanti il c.d. "ragionevole dubbio"*) disattendendo pertanto i criteri ordinariamente valevoli nell'ambito dei giudizi civilistici e contabile, per i quali i fatti possono essere dimostrati anche per presunzioni nonché in applicazione del principio del "più probabile che non", nel caso entrambi disattesi.

Nel merito, ritiene il Collegio che gli illeciti censurati si sarebbero dovuti ascrivere, in termini maggiormente coerenti con le risultanze processuali, alla condotta del dipendente in ragione della mole del materiale estraneo all'attività lavorativa rinvenuto nelle dotazioni del Consorzio al medesimo assegnate, la cui entità si sarebbe potuta giustificare solo in base al protrarsi di condotte violative dei doveri d'ufficio, per periodi di mesi se non di anni, considerato inoltre che il rinvenimento della copiosa documentazione concernente l'attività lavorativa vietata, riconduceva al dipendente comprovatamente infedele anche la menzionata attività di natura extralavorativa.

A tutto ciò associandosi anche un giudizio di estrema riprovevolezza riferito al materiale "accumulato" e ai collegamenti e chat di cui si rinveniva traccia. Basti al riguardo richiamare talune delle evidenze riportate al punto **B)** della lettera-provvedimento di licenziamento: ***i)*** materiale di quantitativo consistente (*progetti, foto, lavori, documenti, ecc.*)

della Società privata riconducibile al dipendente; ***ii)*** plurimi account privati e chat con oltre 32.000 messaggi a sfondo sessuale/erotico; ***iii)*** n. 61.420 visite a siti a sfondo pornografico; ***iv)*** n. 79.347 connessioni a chat *on-line*, n. 3.088 a visite a canali "*social*" e n. 90 collegamenti a siti di incontri.

Configurandosi, ad avviso del Collegio, non giuridicamente privo di fondamento il provvedimento di licenziamento adottato dal Consorzio.

C.1. – Per quanto già accertato ai precedenti capi ***2.b.1.*** e, *supra*, ***B.3.***, si ritiene di potere omettere la disamina della fattispecie relativa alla contestazione disciplinare dello svolgimento di attività vietata, considerata la sufficienza di quanto già accertato, al capo precedente, per ritenere giuridicamente non ingiustificato il quarto provvedimento disciplinare all'esame.

Ne consegue, da quanto sopra esposto, richiamato e motivato, il carattere non antigiuridico della sanzione disciplinare del licenziamento.

Inoltre, con riferimento a quanto altresì contestato dalla Procura regionale nonché eccepito dai difensori dei convenuti, non viziata si deve valutare la scelta dei convenuti di non impugnare le sentenze nn. 434 e 433 del 2018 e n. 108 del 2020 del Tribunale di Terni; in ragione dell'alea associabile anche all'ulteriore giudizio, neppure viziata deve ritenersi l'analoga valutazione concernente l'ordinanza n. 3212 del 07/12/2019.

2.c. – Sull'elemento soggettivo.

Con riferimento all'elemento soggettivo della responsabilità

amministrativa deve innanzitutto prendersi atto della situazione di fatto nella quale si sono venuti a trovare i componenti del C.d.A. del Consorzio e il relativo Direttore, divenuti nel corso del tempo oggetto di reiterate segnalazioni, denunce e iniziative contenziose proposte nei loro confronti da parte del dipendente in argomento.

In ragione di tale situazione di perdurante e di intensa conflittualità, ritiene il Collegio che andavano altresì considerate nei confronti dei predetti, da un lato, la doverosità delle contestazioni disciplinari per gli illeciti posti in essere dal dipendente e, dall'altro, il clima nel quale i medesimi versavano per l'effetto delle tensioni sussistenti nel rapporto con lo specifico dipendente.

Tutto ciò imponendo valutazioni adeguatamente ponderate, anche in relazione al grado di colpa indubbiamente correlato ai ritardi oggettivamente caratterizzanti le contestazioni alle quali conseguivano le sanzioni della sospensione dal servizio e dallo stipendio per giorni 3, 7 e 10; in proposito, è avviso del Collegio che sui relativi indugi abbia verosimilmente inciso la pendenza dell'indagine penale alla quale venivano assoggettati i Vertici aziendali (*a seguito della denuncia presentata dal dipendente*), che solo con l'archiviazione del luglio 2016 - della quale gli interessati ricevevano notizia nell'ottobre 2016 - veniva definita in favore dei predetti.

Ne consegue che, nonostante i ritardi anche da questo Collegio accertati (*rif.: supra, le conclusioni al punto* ***2.b.1.***), deve giudicarsi non connotato da gravità l'elemento soggettivo associato al ritardo con il quale il Consorzio implementava l'accesso agli atti nei confronti delle

Università perugine, posto alla base dell'annullamento giudiziale delle prime tre sanzioni emanate dal Consorzio.

Analogamente deve affermarsi con riferimento al provvedimento di licenziamento - annullato dal Giudice del lavoro e dal Collegio ritenuto non ingiustificato (*cfr. supra, il punto B.3., di p. 48*) - attesa la gravità delle violazioni qui ritenute ascrivibili al dipendente (*con riferimento ai regimi probatori sopra richiamati e nella stretta prospettiva per cui v'è causa*), protratte per lungo tempo e attuate verosimilmente non saltuariamente nel corso dell'orario di lavoro, pertanto attribuibili allo specifico dipendente e non a chi eventualmente transitava nel relativo ufficio.

Ulteriormente, la scelta del Consorzio di resistere ai ricorsi proposti avverso le sanzioni precitate, deve ritenersi non affetta anch'essa da colpa grave, attesa la sussistenza di giurisprudenza della Suprema Corte astrattamente legittimante l'opzione relativa (*con riferimento alle sanzioni di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; cfr., in particolare, Cass. Sez. Lavoro n. 10356 del 19/05/2016, precit.*) nonché, per la fattispecie del licenziamento, del parere legale dell'Avv.to Roberto Spoldi del 31/07/2017, depositato in atti a giustificazione non solo dell'irrogazione della sanzione (*di cui alla lettera-provvedimento del 17/12/2017*), ma altresì della decisione di resistere nel giudizio conseguente instaurato dal dipendente.

Manifestandosi, quindi, la tesi della ricorrenza dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa destituita di fondamento per tutte le fattispecie lavoristiche all'esame.

2.d. – In tema di pregiudizio erariale.

Per quanto attiene al danno correlato alle statuizioni dei menzionati giudizi, complessivamente quantificato dalla Procura regionale in euro 84.522,95, deve constatarsi che la quota parte afferente alla vicenda del licenziamento non può ascriversi alle condotte dei convenuti, in quanto non illecite.

L'intero precitato importo, comunque, non può che rimanere a carico del Consorzio, in ragione del riparto del rischio di doversi fare carico del danno, proprio dell'istituto della responsabilità amministrativa, tra l'Ente danneggiato e i relativi agenti, parametrato sull'esimente del grado della colpa associata alle condotte dei presunti responsabili.

* * * * *

La domanda di risarcimento del danno correlato al contenzioso lavoristico esitato nelle decisioni n. 434 e 433 del 2019, n. 108 e n. 3212 del 2020 del Giudice del lavoro di Terni, deve essere pertanto rigettata.

* * * * *

3. - Ne consegue, per tutto quanto sopra esposto e motivato, che entrambe le domande di risarcimento proposte dalla Procura regionale, in quanto infondate, non possono trovare accoglimento.

4. - Le spese di lite, spettanti ai convenuti, sono liquidate nel complessivo importo di cui al dispositivo, in conformità ai parametri professionali forensi di cui al D.M. n. 55/2014, come aggiornati ai sensi del D.M. 127/2022.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Umbria,

definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe, *contrariis reiectis*, dichiara infondate le domande della Procura regionale e, pertanto, le rigetta.

Si liquidano le spese per oneri difensivi in favore degli assolti nell'importo complessivo di euro 28.000,00 (*ventottomila/00*), comprensivo della maggiorazione del 15% del compenso a titolo di spese forfettarie, oltre a oneri come per legge; ponendosi tutti i predetti oneri a carico del Consorzio di Bonifica Tevere-Nera di Terni.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2024.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

Giuseppe De Rosa

(*f.to digitalmente*)

Depositata in Segreteria il 17 febbraio 2025.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott.sa Elena Errico

(*f.to digitalmente*)

DECRETO

Il Collegio, rilevata la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 196/2003, all'articolo 9, par. 1 e 4, del Reg. (UE) n. 2016/679 e all'articolo 2-*septies* del D.lg.s n. 196/2003, come

modificato dal D.lgs. n. 101/2018, dispone che la Segreteria proceda, per qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità delle parti private a tutela dei loro diritti.

IL PRESIDENTE

Giuseppe De Rosa

(*f.to digitalmente*)

Depositata in Segreteria il 17 febbraio 2025.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott.sa Elena Errico

(*f.to digitalmente*)

In esecuzione del provvedimento di cui sopra, in caso di diffusione: omettere le generalità e gli altri dati identificativi delle parti private.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott.sa Elena Errico

(*f.to digitalmente*)