



SENTENZA N. 114/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta da

MARTA TONOLO Presidente

ZAFFINA INNOCENZA Consigliere

DANIELA ALBERGHINI Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio iscritto al numero **31831** del registro di segreteria, promosso con atto di citazione dalla Procura Regionale nei confronti di

Francesco Paolo ARDUINI (RDN FNC 63C31 L781Q), nato a Verona il 31/3/1963 e residente a Villafranca di Verona (VR), in via Nino Bixio n. 197 scala 1, int. 2;

Claudia BARBERA (BRB CLD 86B46 B157P), nata a Brescia il 6/2/1986 e residente a Villafranca di Verona (VR), in Corso Garibaldi n. 28;

Jessica CORDIOLI (CRD JSC 91A51 E349M), nata a Isola della Scala (VR) l'11/1/1991 e residente a Pizzoletta di Villafranca di Verona (VR), in via Volpare n. 45;

Riccardo MARAIA (MRA RCR 69B21 L949C), nato a Villafranca di Verona (VR) il 21/2/1969 ed ivi residente, in Via Nino Bixio n. 13;

Nicola TERILLI (TRL NCL 64H28 C034G), nato a Cassino (FR) il 28/6/1964 e residente a Villafranca di Verona (VR), in Piazzale Madonna del Popolo n. 23;

Anna Lisa TIBERIO (TBR NLS 66S41 B296V), nata a Bussolengo (VR) il 1/11/1966 e residente a Villafranca di Verona (VR), in Via dell'Alpino n. 38;

Luca ZAMPERINI (ZMP LCU 81T17 L781G), nato a Verona il 17/12/1981 e residente a

Villafranca di Verona (VR), in Via Pace n. 75;

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Carola Pagliarin del Foro di Padova (PGL CRL 72H62

F241R) con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Padova, Via degli Zabarella n.

38 e domicilio digitale presso l'indirizzo pec: carola.pagliarin@ordineavvocatipadova.it;

Roberto Luca DALL'OCA (DLL RRT 67L06 B296H), nato a Bussolengo (VR) il 6/7/1967 e

residente a Villafranca di Verona (VR), in via Luigi Bassani n. 59/E, rappresentato e difeso

dall'Avv. Martina Brasson del Foro di Padova (BRS MTN 84C52 G224Y), con domicilio eletto

presso lo studio del difensore in Padova, Via degli Zabarella 38, e domicilio digitale presso

l'indirizzo pec: martina.brasson@ordineavvocatipadova.it;

Francesco BOTTA (BTT FNC 55R10 G303E), nato a Pancalieri (TO) il 10/10/1955 e residente

a Buttapietra (VR), in via Bovolino n. 74, rappresentato e difeso dagli Avv. Cristina Ursoleo

del Foro di Modena (RSL CST 68C60 B819K), pec: cristina.ursoleo@ordineavvmodena.it e

Lorenzo Locatelli del Foro di Padova pec: lorenzo.locatelli@ordineavvocatipadova.it e

domicilio eletto presso lo studio del primo in Modena, Via Canalino n. 36;

Marco DALGAL (DLG MRC 58H20 L781C), nato a Verona il 20/6/1958 e residente a

Villafranca di Verona (VR), in via Messedaglia n. 242, rappresentato e difeso dall'Avv.

Gianmaria Rosin del Foro di Vicenza (RSNGMR 68S15 A944O), con domicilio eletto presso

lo studio del difensore in via O. Marinali 13, Bassano del Grappa (VI), pec:

gianmaria.rosin@ordineavvocativicenza.it

Visti l'atto di citazione ed i documenti a questo allegati, depositati dal Pubblico Ministero;

Viste le comparse di costituzione, le memorie e i documenti depositati dalle difese dei

convenuti;

Uditi, all'udienza del 18 maggio 2023 con l'assistenza del Segretario, d.ssa Paola Franchini,

il relatore Cons. Daniela Alberghini, il rappresentante del Pubblico Ministero in persona del

Sostituto Procuratore generale Francesca Garlisi, l'Avv. Prof. Carola Pagliarin per i convenuti Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio e Zamperini, l'Avv. Martina Brasson per il convenuto Dall'Oca, l'Avv. Rossella Scavuzzi in sostituzione degli Avv. Ursoleo e Locatelli per il convenuto Botta e l'Avv. Rosin per il convenuto DalGal, che hanno concluso come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura regionale conveniva innanzi a questa Sezione giurisdizionale Francesco Paolo Arduini, Claudia Barbera, Jessica Cordioli, Riccardo Maraia, Nicola Terilli, Anna Lisa Tiberio, Luca Zamperini, nella qualità di assessori *pro tempore* del Comune di Villafranca di Verona, nonché Roberto Luca Dall'Oca in qualità di Sindaco *pro tempore* del medesimo Comune, oltre a Francesco Botta e Marco Dalgal, rispettivamente Vice Segretario generale e Responsabile del Servizio Economico e finanziario del Comune, per sentirli condannare, in via solidale tra loro a titolo di dolo o, in via subordinata, a titolo di colpa grave, al pagamento della somma di euro 50.776,80 a titolo di risarcimento in favore del Comune di Villafranca di Verona per il danno dagli stessi causato a seguito della riorganizzazione dell'ufficio di staff del Sindaco e della successiva preposizione al medesimo ufficio del rag. Marco Dalgal, riconoscendo allo stesso un trattamento economico parametrato a quello dirigenziale in assenza di disposizioni di rango primario e regolamentare che lo consentissero.

Esponendo la Procura che la decisione della Giunta, formalizzata nella delibera n. 164 del 8.10.2018, di addvenire alla riorganizzazione dell'Ufficio di staff del Sindaco, la cui composizione era rimasta immutata da oltre 18 anni, veniva assunta al fine di ovviare all'impossibilità di confermare al rag. Dalgal, fino a quel momento dipendente dell'ente di cat. 5 con incarico dirigenziale ex art. 110 TUEL, l'incarico medesimo, stante la carenza del necessario titolo di studio ed in relazione al quale era nota la pendenza innanzi alla Procura

regionale della Corte dei conti di un procedimento a carico del precedente Sindaco, conclusosi con sentenza di condanna di questa Corte n. 182/2019.

In attuazione di tale decisione il Sindaco, il convenuto Roberto Luca Dall'Oca, con proprio decreto n. 30 del 9.10.2018, aveva assegnato al proprio ufficio di staff il rag. Dalgal, previamente collocato in aspettativa senza assegni, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, attribuendogli un'indennità, parametrata a quella dirigenziale, di euro 42.000 annui.

Affermava la Procura che in tal modo era stata violata la disciplina degli incarichi presso gli uffici di staff di cui all'art. 90 TUEL, essendo il collocamento in aspettativa e la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato riservata unicamente ai soggetti individuati all'esterno dell'ente per la carenza, al proprio interno, di specifica professionalità (come previsto dall'art. 11 del regolamento comunale); inoltre, il riconoscimento dell'indennità parametrata a quella dirigenziale avrebbe richiesto una espressa previsione normativa, invece assente. In ogni caso, tale emolumento risulterebbe sproporzionato e non giustificato anche alla luce della professionalità del dipendente.

Il danno derivato all'ente dal riconoscimento di detta indennità veniva quindi imputato, a titolo di dolo, ai componenti della Giunta che nella seduta del 8 ottobre 2018 avevano approvato la delibera di riorganizzazione dell'ufficio, e quindi ai convenuti Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio e Zamperini, nonché al Sindaco, il convenuto Dall'Oca -che aveva inoltre adottato il relativo decreto di nomina-, al Vice Segretario Comunale, il convenuto Botta, che aveva assistito la Giunta nell'adozione della deliberazione, sulla quale aveva anche apposto, in qualità di Dirigente, il parere di regolarità tecnica e, infine, allo stesso Rag. Dalgal, in quanto beneficiario dell'emolumento e, nella qualità di Dirigente, autore del parere di regolarità contabile, peraltro espresso in conflitto di interessi.

Con memorie di costituzione sostanzialmente sovrapponibili quanto al merito, i convenuti

afferstavano l'insussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito, evidenziando che la decisione di riorganizzazione dell'ufficio di staff con la previsione dell'inserimento di una figura altamente qualificata ed esperta nel funzionamento degli enti locali era stata determinata, da un lato, dall'insediamento, pochi mesi prima, di una nuova amministrazione e, dall'altro, dalla necessità di un supporto per la predisposizione degli atti di competenza della Giunta finalizzati all'attuazione del programma di governo, in una situazione emergenziale causata dalla vacanza del posto di Segretario comunale, dalla scopertura del posto di dirigente dell'area finanziaria e dal previsto pensionamento di altro dirigente, in un momento in cui l'esperimento delle procedure selettive per l'assunzione di nuovo personale era stato ritardato dall'ulteriore emergenza sanitaria sopravvenuta.

Lungi, quindi, dall'essere un mero espediente, l'individuazione del rag. Dalgal, dipendente di lungo corso e dall'indubbia professionalità e conoscenza dell'ente, e la sua assunzione, con contratto a tempo determinato (previo collocamento in aspettativa), erano da considerarsi legittime e conformi ad un'interpretazione dell'art. 90 TUEL non discriminatoria. Tale conclusione sarebbe, poi, confortata dagli esiti di una ispezione del MEF, avvenuta nel 2022, il quale, esaminati gli atti relativi all'incarico, non avrebbe formulato alcun rilievo.

Le difese evidenziavano, poi, che all'epoca dei fatti oggetto di contestazione proprio una pronuncia di questa Sezione avrebbe confortato l'interpretazione adottata, per cui, in via subordinata, doveva escludersi anche la colpa grave.

In ogni caso, non era sussistente alcun danno (e, correlativamente, un vantaggio per il convenuto Dalgal) in quanto l'indennità riconosciuta -che trovava copertura in bilancio e non violava i vincoli di spesa per il personale- aveva rappresentato un risparmio di spesa per l'ente.

Con specifico riferimento alle posizioni dei convenuti Botta e Dalgal, poi, le difese

escludevano che l'aver espresso i pareri rispettivamente di regolarità tecnica e contabile a

corredo della deliberazione di Giunta implicasse qualunque coinvolgimento nelle

determinazioni con quest'ultima assunte.

Le difese degli assessori e del Sindaco convenuti, inoltre, in via preliminare, eccepivano la

carezza di giurisdizione per violazione dei limiti di cui all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e

la nullità della citazione per non aver la Procura indicato le quote di responsabilità

addebitate a ciascuno dei convenuti.

Tutti i convenuti contestavano, in via subordinata, la quantificazione del danno, calcolato al

lordo e non al netto delle imposte e dei contributi e ne chiedevano la riduzione.

All'udienza del 18 maggio 2023 il rappresentante del Pubblico Ministero, nel rimarcare

l'infondatezza dell'eccezione di nullità della citazione per omessa indicazione delle quote di

riparto del danno, ne escludeva la necessità stante la contestazione del danno a titolo di

dolo e indicava, ai fini del riparto, le quote di responsabilità pari al 45% per il Sindaco, al

30% per gli assessori, al 15% al Vice Segretario e al 10% per il Dalgal, richiamando la

giurisprudenza che ritiene ammissibile detta integrazione in sede di discussione.

Prendeva, inoltre, posizione in merito alle deduzioni difensive delle parti, in particolar

modo ribadendo la correttezza della quantificazione del danno al lordo delle ritenute in

conformità ai principi posti dalla pronuncia delle SSRR n. 24/2020 e sottolineando che la

determinazione del nocumento era stata formulata tenendo già conto di una riduzione in

quanto era stata limitata a quella parte dell'indennità eccedente il livello retributivo

corrispondente alla qualifica. Produceva, infine, la copia integrale del rapporto finale di

verifica dell'ispezione del MEF, da cui risultava accertato lo sfioramento dei limiti di spesa in

materia di personale, nonché le delibere della Sezione regionale di controllo del Veneto n.

75/2019 e 364/2018 con le quali il Comune di Villafranca di Verona è stato richiamato ad

una corretta applicazione dei principi di cui al d. lgs. 118/2011.

I difensori dei convenuti si opponevano alla produzione del testo integrale della relazione ispettiva del MEF, non potendo la stessa supportare profili di illegittimità diversi da quelli già oggetto di contestazione e comunque risultando inconferente rispetto all'oggetto del giudizio, e all'esito della discussione, si riportavano agli atti.

Il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Ritiene il Collegio di dover prioritariamente esaminare le eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalle parti convenute.

1. In via pregiudiziale è stata sollevata dalle difese dei convenuti Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio, Zamperini e Dall'Oca l'eccezione di carenza di giurisdizione ex art. 1, comma 1, della legge n. 20/94, per violazione dei limiti di sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione comunale attraverso una valutazione *ex post* della decisione assunta tra le opzioni possibili e lecite.

L'eccezione non è fondata.

Secondo un consolidato orientamento della Corte regolatrice, che il Collegio condivide e da cui non intende discostarsi, recentemente ribadito, seppur con riferimento a diversa fattispecie di danno (Cass. civ. SS.UU. n. 2157/2021: *"ferma restando l'insindacabilità giurisdizionale delle scelte di gestione del debito pubblico, da parte degli organi governativi a ciò preposti, mediante ricorso a contratti in strumenti finanziari derivati, rientra invece nella giurisdizione contabile, in quanto attinente al vaglio dei parametri di legittimità e non di mera opportunità o convenienza dell'agire amministrativo, l'azione di responsabilità per danno erariale con la quale si faccia valere, quale petitum sostanziale, la mala gestio alla quale i dirigenti del Ministero del Tesoro (oggi MEF) avrebbero dato corso, in concreto, nell'adozione di determinate modalità operative e nella pattuizione di specifiche condizioni negoziali relative a particolari contratti in tali strumenti"*), *"la Corte dei Conti può e deve*

verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente pubblico, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 L. n. 241 del 1990, i quali assumono rilevanza non già sul piano della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e consentire la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere" (Cass. civ. SS.UU. n. 6820/2017, ex multis: nello stesso senso, SS.UU. n. 5490/2014, SS.UU. n. 1376/2006; SS.UU. n. 10774/2018).

Nel caso in esame, il Collegio è chiamato ad esprimersi non sulla necessità e/o opportunità della decisione di modificare la composizione dell'ufficio di staff del Sindaco inserendovi una figura apicale in precedenza e fino ad allora non prevista (sull'an della scelta, cioè), quanto piuttosto sulla legittimità delle modalità con cui è stata data attuazione a detta scelta (sul *quomodo*, cioè); se, cioè, da un lato, la copertura del nuovo posto di funzione mediante l'assunzione del rag. Dalgal, già dipendente dell'Ente posto in aspettativa senza assegni, con un secondo e nuovo contratto di lavoro subordinato a tempo determinato sia conforme alle norme che disciplinano la costituzione degli uffici di staff e, dall'altro, se, in ogni caso, potesse essere legittimamente riconosciuta, in assenza di specifica previsione normativa, un'indennità parametrata a quella dirigenziale ad un soggetto non in possesso dei relativi titoli professionali e di studio.

Così qualificato e delimitato l'oggetto del giudizio, appare *ictu oculi* non fondata, e perciò superata, l'eccezione circa il presunto eccesso di giurisdizione della Corte dei conti per superamento della soglia di sindacabilità dell'operato discrezionale della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Deve, infatti, osservarsi che l'insindacabilità di cui alla citata disposizione *“non configura una limitazione alla giurisdizione della Corte dei conti, ma (deve essere letta) come una previsione diretta a disciplinare la responsabilità amministrativa in relazione ad un tratto essenziale, idoneo a distinguerla da quella di diritto comune, che non determina la compressione dei poteri cognitivi del giudice, ma salvaguarda il potere di scelta dell'Amministrazione quando si riveli coerente con i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, rilevanti sotto il profilo della legittimità ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Essa riguarda, in sostanza, la scelta alla stregua di criteri di opportunità, delle modalità di azione dell'amministrazione in vista della realizzazione degli interessi affidati alle sue cure e presuppone, appunto, la determinazione di detti fini”* (in termini, Cassazione SS.UU. 2 aprile 2007 n. 8096)”. Del resto, *“la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte ad ogni possibilità di controllo e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, potendo e dovendo la Corte dei conti verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità, bensì della legittimità della azione stessa”* (in termini, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 14/9/2020, n. 19087) (Sez. App. Sicilia, n. 24/2023).

2. Ancora in via preliminare deve essere presa in considerazione l'eccezione di nullità della citazione ex art. 86, comma 6, c.g.c. per omessa indicazione della quota di responsabilità ritenuta ascrivibile a ciascuno dei singoli soggetti sollevata dalle difese dei sigg. Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio, Zamperini e Dall'Oca.

Ritengono i convenuti che, tanto nel caso in cui l'accusa prospetti una responsabilità dolosa, quanto nel caso in cui, seppur in via subordinata, venga contestata la responsabilità a titolo di colpa grave, l'art. 1, comma 1 *quater*, della legge n. 20/1994 imponga

l'allegazione in atti della parte che ciascuno dei presunti autori avrebbe avuto nella causazione del danno, in difetto della quale risulterebbero *“omesse o, quantomeno, assolutamente incerte, l'individuazione e la quantificazione del danno e l'indicazione dei criteri per la sua determinazione”*.

Appare opportuno rammentare che l'art. 86, comma 2, lettera c), c.g.c., nell'elencare i requisiti dell'atto di citazione, testualmente prevede che l'atto di citazione debba contenere *“l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione”* e che la nullità della citazione è comminata dal successivo comma 6 quando tale requisito *“è omesso o risulta assolutamente incerto”*.

Tanto premesso, *“ritiene il Collegio, in linea con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che una pronuncia di nullità dell'atto introduttivo possa essere motivata solo «qualora manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente contraddittorie o carenti, da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge» (Corte dei conti, Sez. I App., n. 339 del 2013; Sez. III App., n.746 del 2010). In altri termini, l'incertezza della domanda determina la nullità della citazione solo allorquando, per grave imprecisione dell'atto, il convenuto non sia posto in condizione di conoscere gli esatti termini della domanda giudiziale e non possa quindi validamente resistere alle pretese attoree (Corte dei conti, SS.RR. n. 36 del 1996; Sez. I App. n. 6 del 2017, n. 163 del 2016; Sez. II App. n. 154 del 2019)” (Sez. Veneto, n. 13/2023).*

Come è stato condivisibilmente affermato, infatti, *“la norma deve essere interpretata nel quadro complessivo dell'intero sistema processuale delineato dal Legislatore che “funzionalizza” i requisiti della citazione (e le ipotesi di nullità che la violazione dei predetti requisiti comporta), da un lato, alla corretta individuazione del petitum e della causa petendi anche fini della corretta individuazione delle domande su cui il Giudice è chiamato*

a pronunciarsi nel rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e, dall'altro, all'esercizio del diritto di difesa del convenuto in giudizio che deve essere in grado di esplicitarsi in modo pieno e compiuto" (Sez. Lazio, 510/2023).

In disparte la circostanza che la domanda formulata in via principale attiene ad ipotesi di responsabilità dolosa (e, quindi, di responsabilità solidale), nel caso in esame, comunque, l'atto introduttivo del giudizio riporta in maniera più che definita e circostanziata le condotte censurate, l'individuazione dei soggetti agenti, il ruolo da ciascuno di essi tenuto nella complessiva vicenda e il relativo apporto (con)causale, il nocumento patrimoniale che ne sarebbe derivato, con la individuazione del criterio per la sua determinazione, tanto da consentire un più che ampio e pieno dispiegarsi delle difese in sede di comparsa di costituzione e in udienza; sia l'atto di citazione sia il compendio documentale sulla cui base è stato introdotto il giudizio offrono una compiuta ed esauriente rappresentazione degli elementi del giudizio, idonea a garantire il rispetto del contraddittorio e il diritto di difesa.

La mancata individuazione, quindi, delle "quote" di ripartizione del danno da imputarsi ai soggetti evocati in via sussidiaria per colpa grave, peraltro oggetto di precisazione in sede di discussione, non solo non ha pregiudicato in alcun modo il contraddittorio e l'approntamento delle difese dei convenuti, ma neppure ha precluso a questo Collegio la disponibilità di elementi di valutazione utili ad individuare le singole responsabilità e le consequenziali quote di danno.

L'eccezione, pertanto, deve essere respinta.

3. Nel merito, la domanda è fondata e va accolta nei termini che seguono.

3.1. Sul piano dell'elemento oggettivo il Pubblico Ministero contesta la violazione dell'art. 90 TUEL sotto due distinti profili: sostiene, infatti, da un lato, che l'inserimento del rag. Dalgal nell'Ufficio di staff del Sindaco non sarebbe potuta avvenire con lo strumento del contratto a tempo determinato (previa messa in aspettativa), in quanto trattavasi di

soggetto già dipendente dell'Ente e, dall'altro lato, non avrebbe potuto essere riconosciuta

allo stesso una indennità parametrata a quella dirigenziale, in difetto di proporzionalità

rispetto alla professionalità e alle mansioni del dipendente.

Quanto al primo profilo, vengono in rilievo i primi due commi dell'art. 90 del TUEL *ratione*

temporis vigente secondo cui: "1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi

può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del

presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di

indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero,

salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con

contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione,

sono collocati in aspettativa senza assegni. 2. Al personale assunto con contratto di lavoro

subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del

personale degli enti locali."

Il presupposto necessario per la costituzione di un ufficio di staff del Sindaco è, dunque, *in*

primis, la sua previsione nel regolamento comunale degli uffici e servizi: a tale ufficio,

secondo la norma, possono essere assegnati dipendenti dell'ente ("costituiti da dipendenti

dell'ente") o, in alternativa ("ovvero": sul punto, cfr. anche il Parere del Dipartimento degli

Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno del 23.11.2007), soggetti esterni

all'organico dell'ente ("collaboratori") che di quest'ultimo entrano a far parte ("assunti con

contratti a tempo determinato"), previo collocamento in aspettativa senza assegni nel caso

in cui detti soggetti fossero dipendenti di altra amministrazione.

Osserva il Collegio che il tenore letterale della disposizione è chiaro nel delineare la *ratio*

della norma e gli elementi costitutivi della fattispecie.

Il legislatore, infatti, ha voluto innanzitutto che gli uffici di staff siano incardinati nella

struttura amministrativa dell'ente, alla cui autonomia organizzativa e regolamentare è

lasciata la preventiva determinazione della composizione in termini di dotazione organica e categorie professionali.

Benchè a detti uffici sia riservata l'attività di supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo che la legge assegna agli organi politici dell'ente e sia preclusa, pertanto, ogni attività di tipo gestionale in applicazione del principio di separazione tra funzioni politiche e di amministrazione, il personale che vi è addetto rientra nella dotazione organica dell'ente (sul punto la giurisprudenza contabile si è pronunciata ripetutamente – *ex multis* Sez. I App. n. 785/2012/A, secondo cui: *"l'incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell'ente"*-, principio ribadito dallo stesso legislatore nell'introdurre il comma 3bis della disposizione: *"Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale."*).

Ciò comporta che, sul piano finanziario, la relativa spesa dev'essere computata sia ai fini della verifica del generale tetto di spesa per il personale, sia ai fini della verifica del rispetto del tetto di spesa per i contratti di lavoro flessibile e che, quanto all'aspetto sostanziale, al dipendente si applichi il contratto collettivo nazionale per il personale del comparto delle autonomie.

In ordine alla composizione degli uffici il legislatore, nel demandarne alla fonte secondaria la regolamentazione, ha comunque posto un punto fermo, stabilendo che gli uffici debbano essere costituiti da personale interno all'ente ovvero da personale assunto con contratto a tempo determinato:

Il Comune di Villafranca di Verona, nell'ambito della propria potestà organizzativa, con il "Regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi" approvato con delibera di Giunta n. 5 del 19.8.2018 (doc. 11 Procura), all'art. 11, comma 3, ha stabilito che *"il*

personale necessario per la costituzione ed il funzionamento del predetto ufficio è individuato con atto del Sindaco in via prioritaria tra il personale dipendente dell'ente e, solo in via subordinata, attraverso l'assunzione di personale a tempo determinato, nel rispetto dei vincoli normativi e di spesa vigenti" e ha, quindi, fatto proprio l'orientamento interpretativo maggioritario formatasi, anche in sede di controllo, nelle pronunce di questa Corte.

L'assetto normativo appare, dunque, coerente non solo con la *ratio* intrinseca del richiamato art. 11, ma anche con il complessivo assetto ordinamentale in materia di spesa del personale e di vincoli di finanza pubblica (*ex multis*, Sez. contr. Piemonte n. 212/2013/PAR, Sez. contr. Campania n. 155/2014/PAR, Sez. contr. Lombardia n. 292/2015/PAR), secondo cui la possibilità di utilizzare lo strumento del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato non si pone come mera alternativa all'utilizzo di personale già in servizio presso l'Ente, ma come scelta residuale, subordinata alla previa verifica dell'assenza di personale idoneo all'interno della dotazione organica dell'Ente. Tale condizione costituisce, quindi, l'ulteriore, indefettibile, presupposto per il ricorso all'assunzione di professionalità esterne, onde evitare effetti espansivi della spesa non giustificati da benefici diretti in favore della collettività (Sez. giurisdiz. Calabria n.72/2020) .

Alla luce del quadro così delineato la sequenza procedimentale "collocamento in aspettativa - assunzione con contratto a tempo determinato" del Rag. Dalgal e la sua assegnazione all'ufficio di staff del Sindaco si pone in contrasto non solo con la chiara lettera dell'art. 90 del TUEL, ma anche con il regolamento comunale: infatti, in base a tale quadro normativo, primario e secondario, l'individuazione del personale dell'ufficio di staff deve seguire un preciso ordine, dovendo essere rivolta "in via primaria" al personale già dipendente dell'ente (anche nell'ottica di contenimento delle spesa di personale) e "solo in via subordinata", nel caso cioè in cui all'interno dell'ente non si rinvengano le necessarie

professionalità (pur tenendo conto che si tratta, in ogni caso, di un rapporto connotato da

un preponderante profilo di fiduciarità), all'assunzione di soggetti esterni con contratto a

tempo determinato (nello stesso senso, *ex multis*, Sez. contr. Campania, n. 102/2018).

Trattandosi, come peraltro ampiamente messo in evidenza da un consolidato

orientamento delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, di organico dotazionale,

appare evidente che la stipula di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato è

possibile, ed in verità necessitata, allorchè il soggetto individuato non sia già dipendente

dell'ente, poiché - qualora ricorra, invece, il caso opposto - il rapporto di lavoro

subordinato è già costituito ed il soggetto risulta già incardinato nell'organico dell'ente (*ex*

multis Sez. reg. contr. Piemonte n. 312/2013/PAR; Sez. reg. contr. Basilicata n.

38/2018/PAR).

Nel caso in esame non vi è alcun dubbio che il rag. Dalgal fosse (da alcuni decenni)

dipendente del Comune di Villafranca di Verona, da ultimo con la qualifica di istruttore

direttivo cat. D5, e, quindi, fosse già in essere un rapporto di lavoro dipendente con l'ente:

la sua collocazione nel neocostituito ufficio di staff del Sindaco, quindi, non avrebbe dovuto

richiedere altro che un mero provvedimento (organizzativo interno) di assegnazione

all'Ufficio e di individuazione delle relative mansioni per un periodo non superiore alla

durata del mandato del Sindaco.

L'anomala vicenda oggetto di giudizio, invece, si caratterizza per una ingiustificata ed

illegittima duplicazione del rapporto di lavoro tra il Comune di Villafranca e il rag. Dalgal.

In caso di collocamento in aspettativa, infatti, il rapporto di lavoro non viene meno, né si

interrompe: l'istituto dell'aspettativa, come è noto, pone il rapporto di lavoro in una fase di

quiescenza, sospendendo l'obbligo di resa della prestazione lavorativa e, in taluni casi,

anche quello della controprestazione economica, con diritto alla conservazione del posto di

lavoro.

Va osservato, peraltro, che il collocamento del dipendente in aspettativa non è neutrale per l'organizzazione di un ente, poiché se, da un lato, la dotazione organica non muta, dall'altro lato non è disponibile la relativa professionalità -in ipotesi anche infungibile- con la conseguenza che l'ente si viene a trovare nella condizione di dover organizzare (o riorganizzare) i propri servizi ed uffici per far fronte al mutato assetto delle competenze disponibili.

L'incidenza, sotto il profilo organizzativo, funzionale e gestionale dell'aspettativa concessa ad un dipendente non può, quindi, non essere, di regola, oggetto di ampia ed articolata valutazione da parte dell'ente, che, a fronte di una causa legittima di sospensione della prestazione lavorativa, vi rinuncia, seppur per un periodo di tempo limitato e circoscritto.

Di qui la paradossale anomalia del comportamento della Giunta e del Sindaco del Comune di Villafranca di Verona, peraltro avvalorato dai pareri tecnici resi dalla dirigenza dell'Ente; da un lato, l'Amministrazione risulta aver rinunciato alla prestazione di un dipendente, il rag. Dalgal, di comprovata esperienza pluriennale nella gestione, con la relativa responsabilità, dell'Area Servizi economico-finanziari e tributari deliberandone il collocamento in aspettativa, lasciando peraltro scoperto (ed indisponibile) il relativo posto apicale con la concomitante scopertura anche del posto di dirigente della medesima Area (ruolo in precedenza svolto dallo stesso Dalgal con incarico ex art. 110 TUEL, seppur in assenza del necessario titolo di studio) e, dall'altro, ha assunto lo stesso dipendente (con ampliamento della dotazione organica dell'Ufficio di staff) ad altro titolo, ma con mansioni in massima parte (come si dirà meglio più oltre) sovrapponibili a quelle della dirigenza degli enti locali, tanto da ritenere adeguata l'attribuzione di una indennità parametrata a quella dirigenziale.

Per effetto di questa scelta, quindi, dal 10.10.2018 e fino alla data delle dimissioni (coincidenti con la cessazione del contratto per l'ufficio di staff) il rag. Dalgal è risultato

essere titolare contemporaneamente di due rapporti di lavoro dipendente subordinato, uno a tempo indeterminato -seppur quiescente- e uno a tempo determinato, con lo stesso ente.

E' tuttavia evidente che ciò non era, e non è, consentito e lecito.

L'art. 19 del CCNL del comparto degli enti locali per il biennio 2016/2018, *ratione temporis* applicabile, al comma 6 ribadisce, infatti, espressamente il principio di esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'ente pubblico ed il correlato divieto di cumulo (art. 53 d.lgs 165/2001, art. 97 e 98 Cost). In applicazione di tali principi durante il periodo di aspettativa, di regola e per le ragioni già dette, non è possibile l'instaurazione di ulteriori rapporti di lavoro, salve le deroghe espressamente previste per legge o contratto.

Ora, il caso previsto dalla seconda parte del terzo comma dell'art. 90 TUEL costituisce, in effetti, un'ipotesi legale di deroga, ma testualmente (la lettera della disposizione non offre spazio interpretativo alcuno: *in claris non fit interpretatio*) riservata ai soggetti titolari di contratto di lavoro dipendente con altra e diversa amministrazione, non essendo chiaramente necessario alcun collocamento in aspettativa per il soggetto che, invece, sia già dipendente dell'amministrazione presso cui è istituito l'ufficio di staff al quale deve essere assegnato.

Le ampie ed articolate argomentazioni delle difese dei convenuti circa la specialità di alcuni aspetti della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato previsti dall'art. 90 TUEL (e, cioè, la durata massima eccedente rispetto a quella delle altre tipologie di contratto a tempo determinato consentite, la non necessità di procedure selettive per l'assunzione stante la natura fiduciaria del rapporto, la natura non gestionale delle mansioni, la deroga al possesso di specifici titoli di studio) sotto tale profilo appaiono, quindi, ben poco conferenti, perché -fermi i caratteri di "specialità" sopra individuati- alcuna disposizione "speciale" (e perciò derogatoria) autorizza, a monte, il collocamento in aspettativa di un

dipendente di un Ente perché questi possa contrarre, con il medesimo Ente, un secondo

contratto di lavoro subordinato, seppur (e a maggior ragione) per diverse mansioni e/o per

un diverso trattamento economico a queste ultime correlato.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti secondo cui, in assenza di

specifico divieto, sarebbe assentita la possibilità della duplicazione del rapporto di lavoro

con lo stesso soggetto pubblico con il ricorso all'istituto dell'aspettativa senza assegni, va

ancora una volta sottolineato che l'ordinamento pone espressamente -ed è principio

fondamentale in materia di pubblico impiego anche contrattualizzato- accanto al dovere di

esclusività del dipendente pubblico, il corollario del divieto di cumulo di impieghi (salve,

appunto, le deroghe espressamente previste dalla legge, di cui nel caso specifico non

ricorrono i presupposti, come detto).

Né appare condivisibile, secondo il Collegio, l'ulteriore argomento difensivo secondo cui

l'inclusione dei dipendenti dell'ente nel novero dei soggetti eleggibili alla stipula di un

contratto di lavoro subordinato ex art. 90 TUEL con il medesimo ente sarebbe l'unica

interpretazione della norma costituzionalmente orientata, diversamente realizzandosi una

disparità di trattamento rispetto ai dipendenti di altre amministrazioni.

Anche a non voler sottolineare la circostanza che le difese non si sono affatto peritate di

esplicare i termini in cui si sostanzierebbe la disparità di trattamento (che richiederebbe

quantomeno la prospettazione di situazioni uguali disciplinate in maniera irrazionalmente

diversa), nel caso in esame è da escluderne *in nuce* la ricorrenza, proprio per il fatto che i

casi disciplinati sono, sotto il profilo genetico, diversi: esiste in entrambi un rapporto di

lavoro dipendente con un ente pubblico, ma nell'uno si tratta dello stesso ente, nell'altro

di un ente terzo, circostanza quest'ultima che, a differenza del primo caso, impone il

collocamento in aspettativa.

Del resto, il fatto di essere già dipendenti dell'ente (e, quindi, di essere assegnati all'ufficio

di staff con mero provvedimento di organizzazione, senza l'instaurazione di un nuovo

rapporto di lavoro) non preclude in alcun modo che, successivamente all'inserimento nello

staff, lo svolgimento del rapporto di lavoro avvenga nel rispetto della "specialità" più volte

sottolineata dalle difese al pari dei componenti di provenienza esterna all'ente: le mansioni

del componente dell'ufficio di staff, infatti, non possono essere gestionali, l'assegnazione è

basata sull'*intuitu personae* e non può superare la durata del mandato del Sindaco.

Né la prospettata discriminazione può consistere -come invece sembrerebbe desumersi dal

tenore delle difese le quali, sul punto, riprendono quasi testualmente la motivazione della

delibera di Giunta n.164 del 8.10.2018- nella impossibilità di (ri)assumere un proprio

dipendente in posizione di staff assegnandogli una retribuzione parametrata a quella

dirigenziale (in mancanza di titolo di studio) e, quindi, sostanzialmente di poter utilizzare lo

strumento del contratto a tempo determinato ex art. 90 TUEL per offrire al soggetto, già

dipendente della PA, un reinquadramento di fatto, migliorativo sotto il profilo retributivo e

contributivo (l'indennità di staff sostitutiva è soggetta a contribuzione CPDEL: cfr. cedolini

prodotti sub doc.10 Procura), in tal modo eludendo le norme sulle assunzioni nel pubblico

impiego e sull'accesso alle funzioni dirigenziali.

Né la correttezza e la legittimità delle scelte della Giunta e del Sindaco possono, come

invece ritengono le difese, essere asseritamente desunte dalle "positive risultanze" di

un'ispezione dell'Ispettorato del MEF, conclusasi con una relazione del 20 maggio 2022 (di

cui i convenuti hanno allegato, peraltro un mero estratto) la quale non avrebbe evidenziato

alcun rilievo in merito ai contratti stipulati ai sensi dell'art. 90 TUEL.

La lettura del testo completo della citata relazione (la cui produzione, avvenuta in udienza

a cura del Pubblico Ministero, è da ritenersi ammissibile trattandosi di documento già noto

alle controparti), infatti, evidenzia, nelle pagine immediatamente precedenti a quelle

prodotte per estratto dalle difese (cfr. pag. 17/19, par.4.3. "Assunzioni a tempo

determinato”), la violazione dei limiti quantitativi di spesa del personale per il lavoro c.d.

flessibile, superati proprio negli esercizi 2018/2019/2020 a causa dell’aumento della voce

di spesa relativa ai contratti ex art. 90 TUEL, a fronte di una sostanziale invarianza (in taluni

casi addirittura riduzione) delle altre voci rilevanti ai fini della verifica del rispetto del

vincolo di spesa per il lavoro flessibile.

Posto, quindi, che il rag. Dalgal non avrebbe potuto essere assunto dal Comune di

Villafranca con contratto ex art. 90 TUEL in costanza di altro, precedente, rapporto di

lavoro dipendente (seppur in aspettativa) e che tale assunzione è avvenuta in violazione

dei vincoli di finanza pubblica in materia di limiti alla spesa di personale con contratto di

lavoro flessibile, rimangono assorbite le ulteriori questioni relative all’attribuzione di una

retribuzione comprensiva di indennità parametrata a quella dirigenziale pur in assenza di

specifico livello di istruzione e, in ogni caso, non proporzionale alla professionalità del

dipendente e alle mansioni assegnate.

Ciò nondimeno, la giurisprudenza della Corte dei conti, con orientamento maggioritario e

consolidato, ha da tempo evidenziato che l’art. 90 TUEL *“non permette “di prescindere*

dalla valutazione della specificazione della categoria e del profilo professionale che, visti

anche gli insegnamenti della Corte costituzionale, 28 luglio 1999, n. 364, la quale ha

rimarcato la necessaria comparazione nello scrutinio dei soggetti aspiranti ad essere

incardinati nella Pubblica Amministrazione, costituiscono fondamentali elementi di

valutazione al fine dell’inserimento di un soggetto nell’organizzazione della Pubblica

Amministrazione. La presenza dell’elemento fiduciario, che pur deve sussistere nell’ambito

di un rapporto di staff, pertanto, non prescinde da un’oggettiva valutazione del curriculum

vitae del soggetto preso in considerazione, anche al fine di collocare nell’ambito della

“macchina amministrativa” collaboratori in osservanza del fondamentale principio di

trasparenza che deve connotare l’attività dell’Amministrazione” (Sez. Giur. Toscana,

sentenza n. 622/2004) 2004)” (Sez. contr. Basilicata n. 38/2018, richiamata, tra le altre, da Sez. giurisdiz. Toscana, n. 39/2022).

Il carattere fiduciario della selezione del personale (e la connessa facoltà di attribuzione di un’indennità parametrata a quella dirigenziale prescindendo dal titolo di studio), infatti, non esclude che la specializzazione vada necessariamente valutata in relazione alle funzioni da svolgere, e che ciò *“ovviamente non equivale a considerare totalmente libera la determinazione della retribuzione da riconoscere all’incaricato, per quanto la norma, come si è visto, implicitamente confermi la possibilità che questo sia equiparato a quello dei dirigenti (....). In ogni modo, e ferma la discrezionalità che sul punto vi è in capo all’organo che decide di avvalersi di tale forma di supporto professionale, deve sempre essere rispettato (oltre, ovviamente, ai limiti generali di spesa di personale ed al tetto relativo al trattamento economico complessivo del singolo dipendente) il principio di proporzionalità tra la prestazione resa, sotto il duplice profilo quantitativo e qualitativo, e la retribuzione riconosciuta”* (Sez. contr. Emilia Romagna, n. 90/2022).

3.2. Ai fini dell’imputazione della responsabilità vengono in rilievo due atti: la delibera di Giunta n. 164 del 8 ottobre 2018, presenti e votanti i convenuti Dall’Oca, Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio e Zamperini, assistita dai favorevoli pareri ex art. 49 TUEL dei convenuti Botta e Dalgal, ed il successivo decreto sindacale n. 30 del 9 ottobre 2018 a firma del convenuto Dall’Oca.

La delibera di Giunta sopra indicata presenta una pluralità di contenuti provvedimentali. Con essa, da un lato, la Giunta ha deciso di modificare la struttura dell’ufficio di staff del Sindaco, implementandola di una unità e prevedendo in maniera più che dettagliata ed analitica le caratteristiche del soggetto che avrebbe dovuto esservi inserito e, dall’altro, ha previsto la proroga del termine per il conferimento degli incarichi per la copertura dei posti dirigenziali delle Aree 1, 3 e 4 dell’Ente (Amministrativa, Servizi al cittadino e Tecnica)

nonché di responsabile della Polizia Municipale, e l'affidamento *ad interim* ad altro

dirigente dell'Ente della responsabilità dell'Area 2 (Economico finanziaria e tributaria),

resasi vacante a seguito della cessazione dell'incarico in capo al rag. Dalgal.

In esecuzione di tale deliberazione (ed in particolare della decisione di implementazione

dell' Ufficio di staff), il giorno successivo, il 9 ottobre 2018, il convenuto Dall'Oca, nella sua

qualità di Sindaco, ha emesso il decreto n. 30 con il quale il rag. Dalgal è stato nominato e

assegnato all'Ufficio di staff.

Dall'esame della indicata deliberazione emerge che la Giunta, nel delineare le

caratteristiche della figura professionale ritenuta necessaria a ricoprire il posto, ha

individuato profili che non avrebbero potuto essere reperiti al di fuori della dotazione

organica del Comune, dovendo l'ipotetico candidato non solo essere dipendente del

Comune (*"reperita all'interno dell'Ente"*: nono alinea della motivazione), ma soprattutto

possedere *"approfondita conoscenza"* della *"particolare e specifica situazione*

amministrativa, contabile e patrimoniale del Comune di Villafranca di Verona" (quarto

alinea della motivazione).

La Giunta, tuttavia, nella deliberazione di cui si discute non si è limitata a prevedere la

modifica della composizione dell'Ufficio e ad individuare le mansioni dell'addetto (ciò che

rientra nella potestà di organizzazione degli uffici e servizi attribuita all'organo), ma ha

previsto anche *"il percorso giuridico"* *"più corretto"* da seguire nel caso in cui *"siano*

chiamati a far parte dell'Ufficio del Sindaco dipendenti dell'ente e a questi sia richiesta una

prestazione lavorativa diversa e qualitativamente superiore a quella richiesta dal loro

inquadramento": appunto, *"procedere alla collocazione in aspettativa senza assegni del*

dipendente medesimo e la sua assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato

con un trattamento economico che, prescindendo dal titolo di studio, può essere strutturato

secondo le modalità previste dai commi 3 e 3bis dell'art. 90 del D.lgs. 267/00" (ottavo

alinea della motivazione, primo alinea del punto1 del deliberato).

In disparte ogni considerazione sulla dubbia competenza della Giunta a disporre in merito

alla gestione del rapporto di lavoro in corso ed instaurando, riservata dalla legge (art. 107

TUEL, art. 4 D.Lgs 165/01) e dallo Statuto del Comune di Villafranca (art. 59) alla dirigenza,

ed essendo invece la Giunta titolare unicamente (art. 48 TUEL e non, come erroneamente

indicato nella delibera, art. 36, disposizione che si limita ad individuare gli organi dell'ente,

e non certo le relative competenze) del potere di adottare atti di indirizzo e coordinamento

in applicazione del noto principio di separazione tra indirizzo e gestione, due sono le

considerazioni su cui il Collegio ritiene di dover soffermare l'attenzione.

Come emerge *per tabulas* dalle premesse della delibera, la volontà manifestata dalla

Giunta è quella di modificare l'assetto della composizione dell'ufficio di staff del Sindaco

già costituito con precedenti deliberazioni giuntali (doc.3 Procura), recepite nei

provvedimenti di determinazione della dotazione organica dell'Ente. La modifica, come si è

visto, consiste nell'inserimento di una nuova figura, alla quale vengono affidate numerose

ed articolate mansioni.

Orbene, l'art. 39 della L. n. 449/1997 prevede che: *"Al fine di assicurare le esigenze di*

funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi

compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle

amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di

personale (...)" e, con particolare riferimento agli enti locali, l'art. 89 del D.Lgs. n. 267/2000

stabilisce, poi, che gli enti locali provvedano alla rideterminazione delle proprie dotazioni

organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria

autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di

bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti.

Il successivo art. 91, inoltre, impone agli organi di vertice la programmazione triennale del

fabbisogno di personale finalizzata alla riduzione pianificata della relativa spesa.

In questo quadro (e al fine di verificare il perseguimento dell'obiettivo voluto dal

legislatore), l'art. 19, comma 8, della L. n. 448/2001 prevede inoltre che, a decorrere

dall'anno 2002, gli organi di revisione contabile degli Enti Locali accertino che i documenti

di programmazione del fabbisogno del personale siano improntati al rispetto del principio

di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della L. n. 449/1997 e s.m.i..

Ebbene, la modifica della composizione dell'ufficio di staff mediante l'implementazione -

come da delibera della Giunta n. 164 del 2018 - di un elemento non previsto dalla

dotazione organica, non poteva non incidere, con tutta evidenza, anche sulla

programmazione del fabbisogno di personale (nella quale si deve tener conto anche delle

assunzioni a tempo determinato). Ciò, quindi, avrebbe richiesto l'acquisizione del

preventivo parere dell'organo di revisione del Comune, al quale era affidato il compito di

verificare ed attestare il rispetto dei vincoli di spesa nel quadro del generale principio di

riduzione complessiva della spesa di personale. La delibera in oggetto, invece, risulta

assistita dai soli pareri tecnici di cui all'art. 49 TUEL.

In secondo luogo, non si può non rilevare che, benchè nella prima parte della motivazione

dell'atto la circostanza che il soggetto (dipendente dell'ente) destinato all'ufficio di staff sia

chiamato a svolgere mansioni qualitativamente diverse e superiori rispetto a quelle della

qualifica di inquadramento è delineata come mera eventualità teorica (con riconoscimento

di una indennità parametrata a quella dirigenziale), nella seconda parte, e poi nel

deliberato (punto 1), viene determinata la misura dell'indennità di staff (euro 42.000

annui) e vengono previste le modalità di copertura della relativa spesa (mediante l'utilizzo

dei fondi già stanziati in bilancio per la remunerazione del personale dipendente a tempo

determinato ex art. 110 TUEL). Viene, quindi, affermato il rispetto del tetto di spesa

generale di cui al comma 557 della legge n. 296/06 ed in particolare di quello per il lavoro

flessibile, precisando, a tal fine, che nel computo della spesa sostenuta nel 2009 (che ne

costituisce parametro) si è tenuto conto degli incarichi ex art.110 TUEL (sul punto si

tornerà più avanti sub 3.3.).

Tali precisazioni risultano, tuttavia, entrambe ultronee in un atto che dovrebbe limitarsi ad

essere di indirizzo -ma che in verità ha natura solo parzialmente organizzativa, essendo

preponderanti invece i profili provvedimentali e gestionali: da un lato, infatti, spetterebbe

al soggetto esecutore l'accertamento della necessaria disponibilità finanziaria e l'adozione

dei successivi provvedimenti relativi alla fase della spesa (art. 183, comma 8 TUEL) e,

dall'altro, in capo alla Giunta residuerebbe, invece, il diverso potere di adottare, se

necessaria, l'eventuale variazione di bilancio (soggetta quindi all'ulteriore parere

dell'organo di revisione ex art. 239 TUEL) per lo stanziamento delle maggiori risorse per il

lavoro flessibile ex art. 90 TUEL (nel caso specifico, mediante l'utilizzo delle economie,

derivanti dal mancato rinnovo dell'incarico al rag. Dalgal, realizzate sugli stanziamenti per i

contratti ex art. 110 TUEL adottati con il bilancio di previsione).

Contrariamente, dunque, a quanto sostenuto dalla difesa degli assessori convenuti, la

delibera dagli stessi approvata non costituisce atto "generale ed astratto", come tale

inidoneo a determinare il contestato danno. L'analiticità e specificità dei requisiti previsti

dalla delibera in relazione alle mansioni da svolgere erano tali da escludere che potesse

concorrere al posto tutto il personale assegnato ad un'area diversa da quella economico-

finanziaria (a conferma di ciò, si veda la motivazione del decreto n. 30/2018 a firma del

Sindaco Dall'Oca) ed, anche, tutto il personale, seppur afferente a tale area, che non

avesse esperienza di programmazione di bilancio e non avesse manifestato la disponibilità

ad una assunzione a tempo pieno (stante la gravosità delle mansioni ed il livello di impegno

richiesto).

Il rag. Dalgal, infatti, era l'unico dipendente che, avendo ricoperto senza soluzione di

continuità l'incarico dirigenziale dell'Area finanziaria dal 2004 al 2018 (e, quindi, per quindici anni), aveva gestito in prima persona il bilancio ed i connessi profili programmatori; aveva, inoltre, una conoscenza più che approfondita dei plurimi aspetti dell'amministrazione del Comune (gestione delle entrate e della spesa, programmazione delle opere pubbliche, spesa di personale e relativa programmazione del fabbisogno, ecc.), come emerge dai documenti prodotti dallo stesso Dalgal (cfr. il riepilogo delle gestione finanziaria dal 2004 al 2018 prodotto sub doc. 15) ed era disponibile a tempo pieno.

Le altre figure apicali dell'Area economico finanziaria, come risulta dalle dichiarazioni rese dal convenuto Botta (cfr. doc. 14 Procura), già in passato avevano negato -ribadendo le proprie posizioni anche al neoletto sindaco- la disponibilità ad assumere la direzione dell'Area, pur avendo -a differenza del Dalgal- i titoli di studio necessari (laurea), affermando l'uno (il dr. Giuseppe Grassetti) di non avere la necessaria professionalità, pur avendo esperienza nel settore, ma limitata alla gestione economale e al controllo di gestione oltre che ad altri, specifici, istituti e avendo l'altra (d.ssa Stefania Rossini) dichiarato che, oltre a non avere la necessaria professionalità essendosi occupata sempre e solo di tributi, di non essere neppure interessata avendo la necessità di conservare un rapporto *part time* per motivi personali.

Si trattava, come riconosciuto anche dalle difese dei componenti della Giunta e del Sindaco, di *"circostanza di fatto già emersa in passato, nota e documentata, tanto da essere recepita agli atti dell'Ente"* (pag. 28 comparsa Dall'Oca, pag. 27 comparsa Arduini ed altri; la sottolineatura è nostra, ndr).

Era, dunque, "noto e documentato" che entrambi gli (altri) eleggibili all'assegnazione all'ufficio di staff avevano riconosciuto di non avere che una conoscenza settoriale e limitata a specifici profili della situazione contabile ed amministrativa del Comune e di non avere esperienza nella gestione dei cicli della programmazione.

Tale circostanza, quindi, li avrebbe esclusi in un'ipotetica (ma mai verificatasi, avendo gli stessi rinunciato a candidarsi, come si legge nelle premesse del decreto 30/2018) comparazione dei profili professionali disponibili nell'organico dotazionale, essendo evidente che, tra le altre, in particolare le mansioni di "supervisione" del "processo programmatico" presupponevano conoscenze ed esperienza che solo il Dalgal, in virtù di pluriennale copertura della posizione di dirigente dell'Area, possedeva.

Solo il Dalgal, quindi, avrebbe potuto sovrintendere a tale processo "costituito dai principali documenti elaborati dai servizi comunali che prende avvio con il Documento Unico di Programmazione e relativa Nota di aggiornamento, prosegue con il Piano Esecutivo di Gestione-Piano degli Obiettivi, lo Stato di Attuazione dei programmi e si conclude con la Relazione sul Rendiconto e il Referto sugli obiettivi assegnati dal Peg utile alla definizione della successiva programmazione operando da tramite tra organo politico e responsabili della programmazione con riferimento ad aspetti di natura tecnica per le opere pubbliche e di natura economico-finanziaria in relazione alle fonti di finanziamento degli investimenti" e di "consulenza, sotto l'aspetto amministrativo e contabile, al Sindaco, agli Assessori e alla Giunta in merito ai contenuti, delle direttive che detti organi intendono impartire ai responsabili dei procedimenti per la predisposizione dei documenti di maggior rilievo strategico, come l'Elenco annuale e il Programma triennale delle Opere Pubbliche, Programmazione biennale per le acquisizioni di forniture e servizi, la Programmazione del Fabbisogno del Personale, il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari, Piani Triennali per il contenimento delle spese di funzionamento" (cfr. delibera 164/2018).

Come si legge nella comparsa di costituzione del Dalgal (cfr. pag. 26 e 27) e ribadito anche in quelle dei componenti della Giunta e del Sindaco (rispettivamente pag. 25 e pag. 26), infatti, lo stesso, in tale ultima qualità, dal 2004 al 2018 aveva "fornito a tutti i dirigenti, funzionari, segretari comunali via via susseguitisi nel tempo, le indicazioni e le prescrizioni

per la corretta gestione degli atti di programmazione e della gestione delle risorse

finanziarie ad essi affidate”, gestendo le ingenti risorse comunali (come riepilogato

nell'allegato doc. 15), circostanza che, appunto, presuppone “l'attivazione di tutte le

procedure necessarie, l'adozione dei relativi atti, il coordinamento di tutti gli attori coinvolti

(segretario, dirigenti e responsabili dei vari uffici ecc.)”.

La delibera di Giunta n. 164 del 2018, quindi, è atto di natura meramente provvedimentale

che: a) *una tantum*, per un periodo limitato di tempo (due anni) b) per coadiuvare la neo

insediata Amministrazione (e non ogni altra futura Amministrazione) c) implementa

l'ufficio di staff di una unità d) che deve essere dipendente dell'ente e f) avere una

professionalità talmente specifica g) da poter essere ricondotta, di fatto ed in quel

momento storico, ad un solo soggetto.

Non solo. Anche gli ulteriori contenuti della delibera relativi alla mutata composizione

dell'ufficio di staff e, cioè l'inquadramento del dipendente all'atto della stipula del nuovo

contratto (previo, ovviamente, il collocamento in aspettativa senza assegni: sul punto si

tornerà più avanti sub 3.3.) e la misura dell'indennità sostitutiva da riconoscergli, con

indicazione delle relative modalità di copertura della spesa in riferimento al bilancio di

previsione corrente, impediscono di ravvisare quei caratteri di generalità ed astrattezza

che è propria degli atti normativi (seppur di natura secondaria), non essendo neppure

configurabile alcun contenuto programmatico, laddove l'atto appare invece finalizzato

alla concreta gestione ed attuazione di una scelta puntuale, destinata ad avere effetti *una*

tantum, legata alla peculiare circostanza dell'insediamento della neoletta

Amministrazione, nominativamente determinata o, comunque, determinabile.

La successiva (formale) individuazione del rag. Dalgal e la conseguente nomina di cui al

decreto sindacale n. 30 del 9 ottobre 2018, quindi, non sembrano potersi connotare come

manifestazione di una autonoma volontà rispetto alla delibera di Giunta (e, quindi, il

relativo atto come idoneo a interrompere il nesso di causalità), tant'è che di quest'ultima sono richiamate le motivazioni *per relationem* ex art. 3, comma 3 della legge 241/90 e testualmente riprodotti i contenuti ("3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama"). Il decreto altro non fa se non formalizzare, a valle, una scelta che già -si è visto- era stata adottata, a monte, dalla Giunta, rendendo esplicito ciò che in quest'ultima era implicito e, cioè, che a) la figura professionale delineata dalla delibera di Giunta doveva essere ricercata tra i funzionari dell'Area economico-finanziaria e b) altri funzionari avevano ritenuto di non possedere una adeguata qualificazione, rinvenibile invece nel Dalgal e che, quindi, c) la scelta doveva necessariamente ricadere su quest'ultimo.

Correttamente, quindi, il Pubblico Ministero ha ritenuto che la responsabilità dovesse essere attribuita a coloro che hanno concorso all'adozione della delibera di Giunta n. 164 del 8 ottobre 2018 e, quindi, *in primis* ai convenuti Arduini, Barbera, Cordioli, Maraia, Terilli, Tiberio e Zamperini (assessori) e Dall'Oca (sindaco), quest'ultimo anche per aver, con il proprio decreto n. 30 del 9 ottobre 2018, in attuazione di quella deliberazione, individuato e nominato il rag. Dalgal.

Condivisibile, è, poi, anche l'attribuzione di responsabilità in capo al rag. Dalgal e al dr. Botta, per avere gli stessi espresso parere favorevole ex art. 49 TUEL in relazione alla delibera di Giunta n. 164/2018, con le precisazioni che seguono.

Come è noto, il responsabile del servizio economico finanziario, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b), del d. l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, su ogni proposta di deliberazione ha l'obbligo di esprimere un parere di regolarità contabile, qualora la stessa comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione

economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

Si tratta di un parere preventivo, che *"involge un controllo di natura sostanziale in ordine alla osservanza dei principi di natura contabile-finanziaria e alla salvaguardia degli equilibri finanziari e, quindi, alla legittimità della spesa"* (Sez. Calabria, n. 72/2020), di competenza del Responsabile del Servizio finanziario il quale, nell'esprimerlo, *"dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali, valutando: a) la verifica della sussistenza del parere di regolarità tecnica rilasciato dal soggetto competente; b) il corretto riferimento (...) della spesa alla previsione di bilancio annuale, ai programmi e progetti del bilancio pluriennale e, ove adottato, al piano esecutivo di gestione"* (Sez. Calabria, n. 185/2019).

In ordine alla proposta di delibera avente ad oggetto la rideterminazione dell'ufficio di staff del Sindaco è stato reso parere di regolarità contabile ex art. 49 TUEL dal rag. Dalgal, parere da qualificarsi come necessario non trattandosi (come ampiamente già detto) di atto di indirizzo ed avendo il provvedimento evidenti riflessi in materia di spesa del personale (e di programmazione del relativo fabbisogno), comportando l'assunzione con contratto a tempo determinato di una figura professionale non precedentemente prevista nell'organico dotazionale per la quale viene prevista l'attribuzione di una indennità parametrata a quella dirigenziale di cui viene indicata anche la relativa copertura finanziaria, nonché la proroga di incarichi dirigenziali e il conferimento di altro incarico *ad interim*.

Nella delibera, si è visto, viene anche dato atto del rispetto dei vincoli in materia di spesa per il personale, sia con riferimento alla spesa complessiva che, in particolare, a quella per il lavoro flessibile, che, in base al comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78/2010, non avrebbe dovuto superare quella sostenuta, per il medesimo titolo, nell'esercizio 2009, con espressa specificazione circa il computo della spesa posta a parametro, tenuto conto degli incarichi

ex art. 110 TUEL.

E, però, quantomeno a far data dal 2016 non poteva esservi dubbio alcuno in ordine al fatto che tale ultima categoria di spesa non poteva essere computata: l'art. 16, comma 1 *quater* del d.l. 113/2016, conv. in legge 194/2016, dopo l'ottavo periodo del comma 28 dell'art. 9 del D.l. 78/2010, aveva, infatti, inserito, il seguente: *"Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*. Come rilevato nella relazione ispettiva del MEF, quindi, *"ne consegue che tali spese andrebbero sottratte non solo dalla spesa dei singoli anni ma anche nella determinazione del limite di spesa da rispettare con riferimento alla spesa sostenuta complessivamente nell'anno 2009"* (pag. 19, terzo alinea). Il mancato rispetto di tali limiti, specifica la norma, costituisce *"illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"* (art. 9, comma 28, d.l. 78/2010).

E non può essere revocato in dubbio che la verifica dei vincoli di spesa, avendo riguardo alla legittimità della spesa in senso stretto del termine, rientri nell'ambito specifico del parere di regolarità contabile, così come risultante dalla novella del 2012 che assegna, invece, al parere di regolarità tecnica il controllo sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (cfr. combinato disposto con l'art. 147 del TUEL e art. 147 bis TUEL).

"Il legislatore della novella del 2012, con la suddetta norma ha inteso differenziare il contenuto del "controllo di regolarità amministrativa e contabile" (di competenza del responsabile del servizio o della funzione), che si esprime attraverso il parere di regolarità tecnica e riguarda la "regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa", dal "controllo contabile" che, esprimendosi attraverso il parere di regolarità contabile (di competenza del responsabile di ragioneria), ha riguardo all'aspetto meramente contabile e finanziario del

provvedimento, attraverso, anche, l'apposizione del visto attestante la copertura finanziaria.” (Sez. Calabria, 185/2019).

Alla luce delle considerazioni che precedono (e dalla lettura combinata dall'art. 49 e 147 bis, comma 1, del TUEL), quindi, correttamente il Pubblico Ministero ha ritenuto di imputare la responsabilità anche a coloro i quali hanno espresso i pareri favorevoli di regolarità contabile e di regolarità tecnica: il primo di detti pareri, infatti, è stato reso in spregio di specifica disposizione normativa in materia di vincoli alla spesa di personale, il secondo, in spregio delle disposizioni anche regolamentari in materia di costituzione dell'ufficio di staff e di quelle in materia di pubblico impiego e contratto collettivo, come si è visto più sopra.

Va a tal proposito conclusivamente sottolineato, al fine di delineare quest'ultimo ambito di responsabilità ascritta, che il parere di regolarità tecnica *“non si limita a verificare l'attendibilità tecnica della soluzione proposta, ma involge l'insieme del procedimento amministrativo, coprendo e inglobando le regole sia tecniche, di un determinato settore, che quelle generali in ordine alla legittimità dell'azione amministrativa” (ibidem).*

3.3. Quanto all'elemento soggettivo il Pubblico Ministero ritiene si configuri il dolo, essendo chiara *“la volontà dell'amministrazione di creare in maniera surrettizia una vera e propria posizione dirigenziale attraverso il ricorso strumentale ed illegittimo all'art. 90 del D.lgs. 267/2000”* e che tale volontà sia comune a tutti i soggetti evocati in giudizio, compreso lo stesso rag. Dalgal.

Osserva il Collegio che, in relazione al profilo in esame, devono essere differenziate la posizione dei componenti la Giunta e del Sindaco e quella dei dipendenti che hanno reso i pareri ex art. 49 TUEL.

Quanto ai primi, le difese hanno escluso la sussistenza del dolo partendo dalla considerazione che non risulterebbero provate né la consapevolezza e volontà dell'azione

contra legem, né la consapevolezza e volontà dell'evento dannoso, anche alla luce della

nuova formulazione dell'art 1, comma 1, della legge 20/1994 che, appunto, richiede il dolo

dell'evento. La contestazione della Procura, infatti, si fonderebbe su mere ipotesi e

congetture e sarebbe smentita dalla circostanza che il Dalgal non solo avrebbe rassegnato

le proprie dimissioni senza aver maturato il trattamento pensionistico, ma sarebbe anche

stato penalizzato dal punto di vista economico. Né, concludono le difese, potrebbe

delinearsi la colpa grave, avendo gli amministratori in buona fede confidato nella

competenza tecnica del segretario comunale facente funzioni (il convenuto Botta), nonché

nei pareri favorevoli espressi ai sensi dell'art.49 TUEL.

Quanto ai secondi, con argomentazioni analoghe alle precedenti, le difese hanno

contestato la configurabilità del dolo e hanno, invece, escluso la colpa grave affermando da

un lato la correttezza dell'azione amministrativa e, dall'altro, i non univoci indirizzi

giurisprudenziali in relazione agli incarichi ex art. 90 TUEL ed in particolare una pronuncia

di questa Sezione coeva ai fatti di cui è causa.

3.3.1. Richiamato quanto già precedentemente dedotto sotto diverso profilo, ritiene il

Collegio, sulla base del compendio documentale prodotto in giudizio, che l'azione dei

componenti della Giunta e del Sindaco di Villafranca di Verona sia connotata dal dolo.

Come si è avuto modo di evidenziare più sopra, infatti, la delibera di Giunta n. 164 del 8

ottobre 2018 non solo ha definito i requisiti professionali per la copertura del posto in

maniera così specifica da restringere il campo al solo rag. Dalgal, sì da escludere qualsiasi

spazio di discrezionalità nella successiva scelta (di talchè la sua formale individuazione con

decreto del Sindaco si pone come mero atto formale, consequenziale e necessitato), ma ha

anche determinato a priori la misura dell'indennità di staff (pari alle somme resesi

disponibili sugli stanziamenti a bilancio per incarichi dirigenziali a seguito del mancato

rinnovo dell'incarico ex art. 110 al rag. Dalgal stesso, dedotta la maggiorazione da

riconoscere al dirigente che avrebbe assunto ad interim l'incarico per l'Area economico finanziaria rimasta vacante: cfr. doc. Procura). Tale misura (solo apparentemente) astratta, prescindeva, però, dall'effettiva professionalità del soggetto che avrebbe ricoperto l'incarico e si profilava palesemente illegittima (stante, appunto, lo stretto rapporto di corrispettività tra livello retributivo e qualifica professionale posseduta: C. Cost. n. 19/89) in quanto, lungi dall'essere generale e/o programmatica, aveva fin dall'origine come destinatario un determinato dipendente privo dei requisiti necessari.

Non solo: la delibera prevedeva ed autorizzava, ab origine, il collocamento in aspettativa del dipendente con diritto alla conservazione del posto e, con riferimento al successivo inquadramento con contratto a tempo determinato, stabiliva che il livello di inquadramento già posseduto dovesse essere mantenuto, nonostante lo stato di quiescenza del rapporto di lavoro in essere come conseguenza dell'aspettativa e, quindi, l'irrelevanza del relativo inquadramento.

La delibera, dunque, pur prevedendo l'inserimento di una nuova figura nella dotazione organica omette in toto, ed in contrasto con il CCNL -che pure dichiara di applicare-, di compiere la necessaria, previa classificazione del posto e il conseguente inserimento nelle categorie professionali individuate dal contratto stesso (art. 11.), premurandosi, invece, di definire analiticamente compiti e mansioni del dipendente, sostanzialmente equivalenti (escluso il profilo più strettamente gestionale) a quelli svolti proprio dal Dalgai in tre lustri di incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL.

Emerge, dunque, per tabulas, dai contenuti e dalle motivazioni della stessa delibera che la Giunta ed il Sindaco di Villafranca di Verona avevano, in maniera pienamente consapevole, assunto la decisione di costruire un percorso che conducesse all'individuazione, in maniera univoca, di un determinato soggetto, il rag. Dalgai, al quale è stato garantito un trattamento economico e previdenziale parametrato a quello dirigenziale (oltre che

garantito lo stipendio tabellare collegato alla categoria e alla posizione economica in

godimento, nonostante lo stato di quiescenza del rapporto e la circostanza che quel

trattamento costituiva il corrispettivo di una diversa prestazione lavorativa).

La remunerazione, di poco inferiore a quella ininterrottamente goduta dallo stesso fin dal

2004, in forza di incarichi dirigenziali reiterati nel tempo pur in assenza del necessario titolo

di studio e senza alcuna soluzione di continuità per quindici anni, veniva riconosciuta

nonostante il carattere eccezionale e temporaneo degli incarichi dirigenziali ex art. 110

TUEL, già all'epoca dei fatti di cui è causa, sottolineato da plurime e concordi pronunce

della Corte dei Conti anche in sede di controllo [ex aliis Sez. contr. Molise n. 13/2013, Sez.

giurisdiz. Calabria n. 193/2016, avendo peraltro la Corte costituzionale più volte

evidenziato la natura straordinaria di questa modalità di reclutamento rispetto al principio

del pubblico concorso di cui all' art. 97 Cost. (C.Cost. n. 9/2010 ed altre ivi richiamate): non

a caso, infatti, coevi ed univoci orientamenti non solo della Corte dei conti (cfr., ad es., Dip.

Funz. Pubbl. ris. n. 14/2007) escludevano dall'ambito delle stabilizzazioni i rapporti a

tempo determinato ex art. 110 TUEL]

L'analisi, poi, delle mansioni assegnate conferma la continuità della posizione del

dipendente che in precedenza, in qualità di titolare di incarico dirigenziale, era tenuto a

collaborare con "gli organi di governo dell'Amministrazione", dovendo, tra l'altro,

"avanzare proposte, in particolare di accrescimento della funzionalità della struttura

ovvero miglioramenti dei progetti affidati ed a predisporre gli atti di competenza degli

organi di governo" (art. 59 Statuto: doc. 20 Procura). Come è noto, infatti, nell'assetto della

dirigenza negli enti locali il regime fiduciario si correla da un lato con le dimensioni

dell'ente e, dall'altro con il numero (e la qualità) delle posizioni dirigenziali, cosicché le

figure "apicali" svolgono, più che in altri ambiti del pubblico impiego, un ruolo di snodo fra

le due dimensioni (della politica e dell'amministrazione): il convenuto Botta, del resto, nelle

proprie difese espressamente afferma che “i funzionari, i dirigenti e il segretario stesso sono tenuti a collaborare sempre con l’organo di governo di volta in volta competente (Sindaco, Giunta e Consiglio) nell’elaborazione e redazione degli atti di loro competenza (ordinanza, deliberazioni, ecc.)” (pag. 32 della comparsa).

Come dichiarato dallo stesso Dalgal, infatti, questi nel suo ruolo di dirigente incaricato non solo aveva maturato ampia esperienza gestionale, ottenendo significativi obiettivi di riduzione dell’indebitamento, ma aveva dato prova di conoscere le procedure ed i relativi atti afferenti all’intera attività dell’ente, svolgendo attività di supporto alla struttura comunale “per la corretta gestione degli atti di programmazione e della gestione delle risorse finanziarie”, con il “coordinamento di tutti gli attori coinvolti” (pag. 26-27 comparsa).

Assegnato all’Ufficio di staff, il Dalgal avrebbe dovuto, tra l’altro, instaurare “una connessione costante tra organo politico e macchina amministrativa traducendo le linee programmatiche di natura strategica in modalità di indirizzo operativo per facilitare l’attività dei Servizi Comunali”; collaborare “alla formulazione del ciclo di programmazione dell’ente al fine di porre l’apparato gestionale nelle condizioni ottimali per la realizzazione degli obiettivi prefissati dall’amministrazione comunale”; fungere “da collegamento con la struttura, organizzativa operando in modo funzionalmente interposto quale elemento di trasferimento informativo bidirezionale di feedback tra gli input e gli output provenienti da e diretti verso gli organi politici”; supervisionare “il processo programmatico costituito dai principali documenti elaborati dai servizi comunali”; interagire “in maniera sistematica nel fornire indicazioni attinenti gli aspetti di rilevanza patrimoniale, economica e finanziaria per agevolare il Sindaco nella sua attività di carattere decisionale”; proporre “strategie in relazione alla reperibilità di fonti di finanziamento, presso enti e organismi istituzionali, utili al perseguimento degli indirizzi strategici contenuti nel documento delle linee

programmatiche inerenti la realizzazione degli interventi infrastrutturali”; svolgere

“consulenza per l'individuazione, sul piano amministrativo e contabile, delle soluzioni

dirette al perseguimento dei principali obiettivi inseriti dall'amministrazione comunale

nelle linee programmatiche di mandato” e suggerire “le modalità di finanziamento della

spesa, di investimento, anche allo scopo di continuare la linea intrapresa dalla precedente

Amministrazione, di conseguire una riduzione dell'indebitamento dell'ente”.

Escluso, quindi, il profilo strettamente gestionale (l'adozione, cioè, di atti di rilevanza

esterna per l'ente e la gestione del personale di area), vi è una sostanziale sovrapposibilità

(e continuità) tra le attività svolte nell'ambito dell'incarico dirigenziale cessato (e non

rinnovabile in capo al Dalgal stante la carenza del presupposto del titolo di studio) e le

mansioni assegnate quale addetto all'ufficio di staff del Sindaco.

E', infine, lo stesso Sindaco -l'odierno convenuto Dall'Oca- che, riscontrando le richieste

istruttorie del Pubblico Ministero (doc.4, comparsa Dalgal), ha confermato che il Dalgal ha

svolto quell'attività di collaborazione, supporto e coordinamento propria (tra le altre) della

funzione dirigenziale. Nella nota prot n. 39490 del 11 agosto 2022, infatti, dopo aver

ampiamente illustrato le difficoltà organizzative dovute alla carenze di personale

dirigenziale, ha dichiarato: “nella citata situazione eccezionale di sofferenza dei vertici

burocratici, se Dalgal non fosse stato inserito, con le funzioni precedentemente descritte,

nell'Ufficio di Staff del Sindaco, gli organi di governo dell'Ente non avrebbero avuto, sul

piano programmatico e contabile, il supporto necessario per realizzare i complessi ed

articolati programmi e progetti descritti nei rendiconti annuali dell'attività svolta” (la

sottolineatura è aggiunta, ndr), dando quindi atto che il ruolo del Dalgal era del tutto

fungibile con quello delle figure dirigenziali in relazione ai compiti di collaborazione loro

propri, come peraltro unanimemente riconosciuto, nei medesimi termini, dalle difese di

tutti i convenuti (pag. 45 comparsa assessori; pag. 47 comparsa Dall'Oca che, tra l'altro,

indicano, a sostegno delle proprie affermazioni, o atti di specifica competenza dell'Area finanziaria o atti, tipicamente di natura gestionale, costituiti da convenzioni per l'esercizio delle funzioni comunali o la realizzazione di opere pubbliche, di specifica competenza dei dirigenti).

E che questo fosse l'obiettivo voluto a conclusione del complessivo percorso costruito con la delibera n. 164 del 2018 (che, va ricordato, proprio partendo dalla centralità della implementazione dell'ufficio di staff con la posizione da assegnare al Dalgal, ha riorganizzato l'intero assetto dell'apparato dirigenziale del Comune, con l'assegnazione dell'incarico *ad interim* al convenuto Botta della responsabilità dell'Area economico finanziaria e la proroga degli incarichi in essere) appare confermato anche da altri elementi fattuali.

Vengono a tal proposito in rilievo:

a) l'espressa previsione di una indennità di staff -la cui misura (al di là dell'affermazione di avvenuta parametrizzazione a quella dirigenziale) è la risultante della differenza di quella già prevista per l'incarico dirigenziale cessato e l'integrazione riconosciuta al convenuto Botta per l'assunzione *ad interim* della responsabilità dell'Area finanziaria-;

b) la copertura della spesa, posta non a carico del piano triennale di fabbisogno del personale (come avvenuto per l'assunzione ex art. 90 TUEL della dipendente Cordioli: All. 2 a doc. 2 Procura) -che, infatti, non prevedeva l'assunzione e non è stato modificato- ma a carico di risorse già stanziare per altra tipologia assunzionale (appunto, gli incarichi ex art. 110 TUEL);

c) la circostanza che lo stesso contratto di lavoro (allegato al decreto sindacale n. 30 del 2018) non ha ad oggetto l'assunzione del dipendente a tempo determinato, ma l'affidamento di un incarico, fermo restando ogni altro aspetto del precedente inquadramento (peraltro in stato di quiescenza, stante il ricorso all'istituto dell'aspettativa

senza assegni).

Alla luce di tali, obiettivi, dati fattuali, non sembrano poter assumere rilevanza le argomentazioni difensive svolte dai convenuti, in particolar modo in relazione alla asserita

propria incompetenza nel ruolo di amministratori (smentita, peraltro, *per tabulas*: cfr., ad esempio, i documenti sub 1 della Procura: dai quali emerge che quantomeno i convenuti

Dall'Oca, Terilli e Maraia erano componenti di Giunta anche nel precedente mandato elettorale; cfr. inoltre doc. 7 allegato a comparsa assessori e doc. 2 allegato a comparsa

Dall'Oca, da cui risulta che i convenuti Dall'Oca, Maraia e Zamperini erano componenti della Giunta già nel 2008) e all'affidamento incolpevole nei pareri favorevoli espressi dal

Vice Segretario e dal Responsabile dell'Area finanziaria.

In disparte la circostanza, comunque non secondaria, che il Dalgal (ma sul punto si dirà più ampiamente *infra*) ha reso il parere in una posizione di conflitto di interessi che era

ampiamente percepibile, essendo un eleggibile all'affidamento di un incarico apertamente modellato sulla sua figura professionale, non risulta agli atti (né i convenuti hanno

prodotto alcun documento che conduca a diversa conclusione) che la decisione della Giunta sia stata adottata al termine di una articolata e approfondita istruttoria che avesse

coinvolto la struttura amministrativa di supporto.

Risulta, invece, che il Segretario in carica fino al 7 ottobre 2018, cioè fino giorno prima dell'adozione della delibera (avvenuta nella seduta del giorno 8 ottobre 2018) non solo non

fosse stato consultato o investito dell'esame della questione, ma neppure messo a conoscenza dell'intenzione di modificare, implementandola, la struttura dell'ufficio di staff

(cfr. dichiarazioni Corsaro, doc. 13, Procura), nonostante fosse noto che la presa di servizio del nuovo Segretario (già nominato con decreto del 4 ottobre 2018: doc.7 Procura) sarebbe

avvenuta non prima del giorno 1 dicembre 2018.

Risulta, anzi, che lo stesso dr. Corsaro -e la circostanza è incontestata in atti- abbia

rappresentato al Sindaco Dall'Oca l'impossibilità di reiterare l'incarico ex 110 Tuel al rag.

Dalgal per mancanza dei presupposti di legge (verbalmente e per iscritto con nota 2

ottobre 2018: doc. 9 Procura; del resto, il Comune di Villafranca di Verona era stato

destinatario di richieste istruttorie volte a verificare la legittimità degli incarichi conferiti al

Dalgal fin dal luglio 2017 e ulteriori approfondimenti erano stati richiesti ad aprile 2018:

doc. 6 Procura), mentre il convenuto Botta -ed anche tale circostanza è incontestata- ha

affermato di essere stato investito unicamente del parere ex art. 49 sulla proposta di

delibera.

Sulla scorta degli elementi dedotti in giudizio è possibile affermare, quindi, che il contenuto

volitivo della deliberazione della Giunta (e del successivo, correlato e consequenziale

decreto sindacale) è stato frutto di una consapevole valutazione estesa ai suoi effetti: tutto

il percorso motivazionale dell'atto, infatti, è fondato su una inversione logica, in cui solo

apparentemente l'esito finale (l'individuazione del Dalgal per la copertura del posto) si

pone in rapporto di consequenzialità con le premesse, dal momento che, al contrario,

proprio la figura del Dalgal ha costituito la premessa condizionante la decisione in

sostanziale continuità con la pregressa situazione in cui il Dalgal, con incarico dirigenziale

ex art. 100 TUEL, aveva già svolto -come doveroso in relazione alla funzione- attività di

collaborazione con gli organi politici dell'Ente nella adozione degli atti fondamentali e

programmatori.

3.3.2. Con riferimento alle posizioni dei convenuti Botta e Dalgal ritiene il Collegio che ad

essi vada ascritta la responsabilità a titolo di colpa grave in via sussidiaria in relazione ai

pareri ex art 49 TUEL resi in relazione alla delibera della Giunta n. 164/18 e, con

riferimento al solo Botta, per l'assistenza prestata in qualità di Vice Segretario generale alla

seduta della Giunta in cui la predetta delibera è stata adottata.

Entrambi i convenuti che, infatti, date le posizioni rivestite, dovevano essere in possesso

delle necessarie conoscenze professionali, hanno reso i pareri tecnici di cui all'art. 49 TUEL

(e il Botta avendo anche prestato assistenza, in qualità di Vice Segretario generale

dell'Ente, nella seduta di Giunta in cui è stata adottata della delibera n 164/2018) con

inescusabile, grave negligenza, omettendo di considerare rilevanti profili di illegittimità (già

più sopra ampiamente illustrati sub 3.2.), sia amministrativo-contabile che più

strettamente finanziario-contabile.

La materia dei vincoli di spesa del personale, infatti, così come il ricorso alle forme di lavoro

flessibile, la disciplina degli incarichi, il quadro normativo relativo agli atti e delle procedure

in materia di fabbisogno di personale costituivano il *proprium*, per ciascuno dei due

convenuti in relazione alla propria Area di riferimento, delle funzioni dirigenziali rivestite

(oltre a rivestire la qualifica di Vice segretario generale, non si dimentichi che il Botta

aveva, tra le altre, la responsabilità dell'Area del Personale):

Né può essere opposta la complessità della materia o la frequenza di interventi legislativi o

l'incertezza interpretativa delle disposizioni da applicare, poiché, come già evidenziato, le

questioni toccate dalla delibera *de qua* erano state oggetto di ampio dibattito su cui si

erano formati indirizzi consolidati nelle pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei

Conti (sulle modalità di calcolo del parametro per la spesa per lavoro flessibile, poi, dal

2016 c'era stato l'intervento chiarificatore del legislatore), né agli atti del giudizio risulta

che eventuali dubbi interpretativi fossero stati superati con l'acquisizione di qualificati

pareri.

Il Collegio non ignora, come sottolineato dalla difesa del Botta, che quello di assistenza è

un preciso dovere connesso al ruolo dei dirigenti e che questi ultimi sono tenuti a

supportare gli organi politici anche nel caso in cui non ne condividano le scelte.

Ciò, tuttavia, non vale a declinare, in capo ai dirigenti, l'altrettanto doveroso compito di

evidenziare i profili di illegittimità -o anche solo i dubbi, circostanza che avrebbe dovuto

indurre, appunto, ad approfondimenti ulteriori- relativi, nel caso di specie, a profili

procedurali e sostanziali non certo attinenti al merito della scelta (che, peraltro, lo stesso

Botta ha dichiaratamente affermato di condividere, sottolineando a più riprese l'alta

professionalità del Dalgal e la sua sostanziale infungibilità nel supporto all'adozione degli

atti di programmazione anche non strettamente finanziaria, ma incidenti sull'utilizzo delle

risorse di bilancio).

Altrettanto grave appare, poi, la negligenza con cui il Dalgal ha espresso parere di

regolarità contabile in relazione al rispetto dei vincoli di spesa di personale (la cui

violazione, come si è visto, è fonte di responsabilità amministrativa e contabile *ex lege*),

anche in considerazione del fatto che aveva un interesse concreto nell'adozione degli atti

in quanto soggetto eleggibile all'incarico (peraltro apertamente modellato sulla sua figura

professionale) e che, quindi, si trovava in una posizione di conflitto di interessi, diretto,

potenziale, attuale ed evidente (cfr. delibera ANAC n. 358/2017) che avrebbe imposto

l'obbligo di astensione (art. 1, comma 41 legge 190/2012, che ha introdotto l'art. 6 *bis*

nella legge 241/90: "*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad*

adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento

finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione d

conflitto, anche potenziale").

Quanto alla percentuale di responsabilità da attribuire ai convenuti, ritiene il Collegio che

la stessa possa essere determinata nella misura del 15% del danno per ciascuno di essi,

tenendo conto, sulla base della documentazione in atti, del limitato ruolo rivestito nella

assunzione delle decisioni qui censurate.

3.4. Il danno che è derivato in capo al Comune di Villafranca di Verona è stato quantificato

dal Pubblico Ministero in euro 55.776,80, pari al differenziale tra gli emolumenti lordi

erogati al Dalgal nel periodo in cui è stato addetto all'ufficio di staff e quelli che al

medesimo avrebbero dovuto essere riconosciuti nel caso in cui egli avesse mantenuto la retribuzione corrispondente alla qualifica di inquadramento.

Le parti convenute contestano tale quantificazione, ritenendo da un lato, non provata l'entità del danno e, dall'altro che, a tanto voler concedere, il danno dovrebbe essere decurtato degli importi che non sono entrati nella disponibilità del Dalgal (ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali), quantificabili nel 40% circa delle retribuzioni ed in ogni caso ridotto tenendo conto delle utilità conseguite dal Comune di Villafranca di Verona a seguito dell'apporto professionale del Dalgal.

Osserva il Collegio che la misura del danno indicata dal Pubblico Ministero risulta dalla dichiarazione resa dallo stesso Comune di Villafranca di Verona -su specifica richiesta istruttoria: doc. 22 Procura- relativamente agli emolumenti erogati al Dalgal nel periodo considerato e la misura di quelli spettantigli in relazione all'inquadramento in cat. D/5, ritenendo, correttamente (sul punto, recentemente, Sez. III App. n. 76/2020), che il danno fosse costituito dal differenziale tra l'importo lordo dei due trattamenti economici, non dovuto in ragione dell'illegittimità dell'incarico ricoperto.

Trattasi, quindi, di documento proveniente da ente pubblico, riassuntivo della documentazione contabile agli atti del medesimo ente, fidefacente, i cui contenuti non sono stati oggetto di specifica contestazione (neppure dal soggetto percipiente): ritiene quindi il Collegio che sul punto il Pubblico Ministero abbia raggiunto la piena prova.

In merito alla quantificazione del danno sulla base degli emolumenti lordi, come ricordato dallo stesso inquirente in udienza, è stata fatta applicazione del principio di diritto dettato in fattispecie analoga (si trattava di indebita erogazione di indennità non dovuta) dalle Sezioni Riunite di questa Corte in sede di nomofilachia (SS.RR. in sede giurisdizionale n. 24/2020) secondo cui *"in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in*

rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere

effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi

liquidati a tale titolo”.

Sulla scorta delle note argomentazioni svolte dalla richiamata pronuncia non sembra

trovare spazio un'ipotesi di riduzione della misura del danno in considerazione di una

(meramente) affermata, ma non provata *utilitas* ricevuta dall'Ente, asseritamente

risultante da talune deliberazioni della Giunta e del Consiglio prodotte dalle parti (Linee

strategiche, piano triennale delle opere pubbliche, ecc.).

In disparte la considerazione che dalla lettura di tali atti non emerge in alcun modo il ruolo

svolto dal Dalgal in relazione alla loro predisposizione, vengono in rilievo le condivise

argomentazioni delle Sezioni Riunite, secondo cui *“la valutazione del giudice*

dell'accertamento di una utilitas per l'ente non si pone nei termini civilistici della

compensatio lucri cum damno, che presuppone un conflitto fra interessi paritetici, ma

secondo i principi propri del settore”, “poiché a differenza dei rapporti fra privati, nei

rapporti pubblicistici l'utilità gestoria deve essere valutata secondo i parametri fissati dalla

legge a tutela di preminenti interessi pubblici quali sono apprezzati in primo luogo dallo

stesso legislatore”.

E, dunque, *“occorre innanzitutto considerare che il danno erariale rappresenta la*

proiezione contabile della lesione del patrimonio dell'Ente. Nel caso in cui tale lesione

consista in un esborso non dovuto, l'intera spesa sostenuta in modo indebito integra danno

per l'Ente. Detto altrimenti, è all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione

che occorre avere riguardo per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta

censurata. L'esborso, con ogni evidenza, comprende anche gli importi dovuti per

ottemperare agli obblighi tributari e contributivi: questi ultimi concorrono, al pari delle altre

causali, a gravare sul bilancio come componente negativa.”

Viene, quindi, in rilievo *“l'immanente concetto di equilibrio di bilancio, inteso in senso dinamico riguardo alla gestione finanziaria”* che *“ si sostanzia nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”*, principio a cui la Corte costituzionale ha riconosciuto natura sostanziale (sent. n. 1/1966) e a cui sono ispirate le disposizioni in materia di vincoli alla spesa, ivi comprese quelle qui rilevanti in relazione alla spesa di personale.

Deve, infine, escludersi anche la riduzione del danno mediante ricorso al potere riduttivo, pure invocato dalle difese. Osta, infatti, all'applicazione dell'istituto la natura dolosa della responsabilità attribuita in via principale, sulla scorta di un consolidato ed univoco orientamento della giurisprudenza di questa Corte: *“La richiesta di esercizio del potere riduttivo ex art. 52, r.d. n. 1214/1934, contenuta nelle conclusioni dell'appello e non argomentata, non è meritevole di accoglimento, essendo univoca la giurisprudenza di questa Corte che esclude l'applicazione del potere riduttivo in presenza di condotta dolosa , come nella fattispecie –attesa l'evidente piena consapevolezza dell'antigiuridicità della stessa da parte dell'appellante principale – considerata anche la reiterazione delle condotte illecite (ex plurimis, Sez. III app. n. 142/2019, n.421/2015; Sez. I app. n. 432/2017, n.494/2015; Sez. II app. n.469/2019; n.263/2017; n.522/2017 Sez. III App. n. 421/2015)”* (Sez. II App, sent. n.349/2022; n. 186/2023; n. 56/2023, tra le più recenti).

4. Ai sensi dell'art. 31 c.g.c. le spese seguono la soccombenza e, pertanto, i convenuti vanno condannati, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **31831** del registro di Segreteria promosso dalla

Procura Regionale nei confronti di **Francesco Paolo Arduini ed altri**, ogni diversa domanda od eccezione respinta,

RESPINGE

Le eccezioni preliminari di carenza di giurisdizione e di nullità della citazione, e, in accoglimento della domanda della Procura regionale,

CONDANNA

I convenuti Francesco Paolo Arduini, Claudia Barbera, Jessica Cordioli, Roberto Luca Dall'Oca, Riccardo Maraia, Nicola Terilli, Anna Lisa Tiberio, Luca Zamperini, in solido tra loro a titolo di dolo, e i convenuti Francesco Botta e Marco Dalgas in via sussidiaria a titolo di colpa grave nei limiti del 15% ciascuno, al risarcimento del danno in favore del Comune di Villafranca di Verona nella misura di euro 55.076,80;

-sulla somma come sopra determinata, da ritenersi comprensiva di rivalutazione monetaria, sono dovuti gli interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo;

CONDANNA

ex art. 31 c.g.c., i convenuti in solido tra loro al pagamento in favore dello Stato delle spese di giudizio che liquida in euro 352,00 (trecentocinquantadue/00).

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così pronunciato in Venezia, all'esito dell'udienza del 18 maggio 2023, nella camera di consiglio del 18 maggio 2023.

IL GIUDICE RELATORE

IL PRESIDENTE

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 09/10/2023

