

Sentenza n. 340/2022



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Maurizio **MASSA** Giudice

Innocenza **ZAFFINA** Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **31753**, del registro di segreteria, ad istanza della

Procura regionale per la regione Veneto contro:

COSTA Elio (c.f. CSTLEI48C07A954J), rappresentato e difeso dall'Avv.

Michele Lioi (c.f. LIOMHL64R18G942Q p.e.c.:

michelerosariolucalioi@ordineavvocatiroma.org), del foro di Roma, e

dall'Avv. Gianluca De Blasio (c.f. DBLGLC75C03L840P – p.e.c.:

gianluca.deblasio@ordineavvocativicenza.it), del Foro di Vicenza;

ZORDAN Dorianò (c.f.: ZRDDRN62P21L551S), rappresentato e difeso

dall'Avv. Marco Antonio Dal Ben (c.f. DLBMCN74C05L840S; p.e.c.:

marcoantonio.dalben@ordineavvocativicenza.it) del Foro di Vicenza;

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa.

Data per letta la relazione del magistrato relatore;

Uditi, nell'udienza del 13 ottobre 2022 il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Massimiliano Spagnuolo, l'Avv. Michele Lioi per il convenuto Elio Costa, e l'Avv. Dal Ben Marco Antonio per il convenuto Dorianò Zordan, che hanno concluso come da verbale.

Considerato in

FATTO

1. Con atto di citazione ritualmente depositato e notificato venivano convenuti dinanzi questa Sezione giurisdizionale i signori Costa Elio e Zordan Dorianò per ivi sentirli condannare al risarcimento del danno pari a 167.295,89 in favore dell'INPS.

Il Requirente ha contestato ai convenuti di aver cagionato un danno patrimoniale all'INPS corrispondente a una parte del trattamento pensionistico percepito dal signor Costa. In proposito, ha richiamato le indagini svolte dalla Guardia di Finanza e le acquisizioni istruttorie da cui sarebbero emerse le seguenti circostanze di fatto.

2. La notizia di danno, acquisita in data 27 settembre 2019, era evincibile da diversi articoli di stampa relativi a un'ipotizzata truffa perpetrata ai danni dell'INPS dai convenuti, al fine di far ottenere al Costa un trattamento pensionistico più elevato.

In data 17 gennaio 2020 veniva inoltrata alla Procura una segnalazione di danno erariale da parte della Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Vicenza. Da tale segnalazione si evinceva, secondo il Requirente, che il sig. Costa, dipendente pubblico in distacco sindacale, avrebbe beneficiato dal 1° settembre 2006 al 31 agosto 2007 di un

emolumento, da parte del sindacato SNALS di Vicenza, erogato in tre tranche, per euro 10.658,86, a titolo di retribuzione aggiuntiva. Tale emolumento avrebbe consentito al Costa di ottenere una contribuzione aggiuntiva che avrebbe comportato l'erogazione di un trattamento pensionistico di importo superiore a quello dovuto.

In particolare, con artifici e raggiri, il convenuto avrebbe creato fittiziamente le condizioni per l'incremento contributivo (limitato all'ultimo anno prima della pensione) al fine di ottenere una pensione superiore, ai sensi del d.lgs. n. 546/1996. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che la provvista finanziaria idonea al pagamento degli emolumenti da parte del Sindacato sarebbe stata fornita dallo stesso convenuto.

Veniva pertanto notificato invito a fornire deduzioni ex art. 67, c.g.c. nei confronti dei presunti responsabili e, in particolare, di Bertollo Paola, Bragnolo Giamaria, Cariolato Ottorino, Caterino Domenico, Esposito Paola, Gallana Paola Maria, Guglielmi Irma, Perli Daniele, Remonato Lorenzo, Strazzari Mario, Vignato Carlo, Zanin Roberto, Zavagnin Mario, in qualità di componenti del Consiglio d'amministrazione dello SNALS, oltre che nei confronti degli odierni convenuti.

A seguito delle deduzioni, la Procura ha ritenuto che la responsabilità per l'asserito danno non potesse essere ascritta ai componenti del Consiglio d'Amministrazione dello SNALS per l'aver deliberato una contribuzione aggiuntiva, in quanto dagli atti d'indagine non sarebbe emerso che i consiglieri fossero edotti della finalità "ulteriore" di detta deliberazione; pertanto, con decreto n. 211 dell'8/5/2022 è stata disposta l'archiviazione parziale del procedimento istruttorio nei loro confronti.

È stata invece confermata l'ipotesi accusatoria nei confronti del sig. Costa Elio, beneficiario della contribuzione aggiuntiva, e del sig. Zordan Dorian, in qualità di Segretario provinciale e legale rappresentante dello SNALS Vicenza.

3. A supporto della propria domanda, il Requirente ha richiamato gli atti delle indagini svolte in sede di procedimento penale n. 2016/00859 per il reato di cui agli artt. 110, 640, c.p., oltre che le dichiarazioni rese dal sig. Zordan, rappresentante dello SNALS, e dei componenti del Consiglio provinciale dello SNALS di Vicenza.

Nell'atto di citazione, è stato altresì ricostruito il quadro normativo di riferimento e, in particolare, quanto disposto dall'art. 3, cc. 5 e 6, del d.lgs. n. 564/1996, ai sensi del quale è prevista una contribuzione facoltativa destinata ad integrare quella obbligatoria versata in favore dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato che svolgono le funzioni di dirigenti sindacali o componenti degli organismi direttivi statuari delle confederazioni ed organizzazioni sindacali.

La Procura ha poi sostenuto la sussistenza della giurisdizione, in considerazione della persistenza del rapporto di servizio con il MIUR, durante il periodo di distacco sindacale e in ragione del fatto che i convenuti si sarebbero inseriti nell'iter procedimentale in esito al quale l'INPS ha autorizzato il versamento della contribuzione aggiuntiva. In altri termini, la condotta illecita sarebbe stata non solo occasionata ma anche consentita dalla posizione di dipendente pubblico. Sussisterebbe inoltre la strumentalizzazione della posizione di dipendente pubblico ai fini del conseguimento di un indebito beneficio economico in danno dell'INPS.

In relazione alla prescrizione, dedotta da entrambi i convenuti in sede di deduzioni dopo l'invito a dedurre, il Requirente ha sostenuto la sussistenza dell'occultamento doloso del danno, per cui il *dies a quo* da cui far decorrere la prescrizione sarebbe individuabile nella data del 27 settembre 2019, in cui sarebbero stati pubblicati gli articoli di stampa che riferivano della truffa perpetrata dai convenuti.

Sarebbero poi sussistenti tutti gli elementi della responsabilità amministrativa e, in particolare, la condotta illecita consistente nella simulazione di un'attività retribuita ai fini del versamento di una contribuzione aggiuntiva di cui avrebbe beneficiato il sig. Costa Elio. E ciò anche grazie all'attività del sig. Zordan Dorian, Segretario provinciale e legale rappresentante dello SNALS Vicenza, che, con la delibera di attribuzione degli emolumenti aggiuntivi, avrebbe determinato i presupposti per l'erogazione dell'indebita maggiorazione pensionistica.

Il danno erariale sarebbe consistente in un pregiudizio per le casse dell'ente previdenziale, quantificato dall'INPS – Sede di Vicenza (nota prot. n. 69/2019/AD dell'11/03/2020), nell'importo di euro 167.295,89 a titolo di trasferimenti periodici di provviste finanziarie, in termini di trattamento pensionistico, non dovuti, erogati dall'Istituto previdenziale nel periodo compreso tra il 01.09.2007 al 31.01.2020.

4. Tutto ciò premesso, secondo il Requirente, i principi e le disposizioni normative in materia sarebbero stati disattesi, poiché gli emolumenti conferiti al sig. Costa e la contribuzione aggiuntiva non sarebbero giustificati dall'attività svolta. Peraltro, sarebbe dimostrato in atti che la provvista finanziaria per gli emolumenti e la contribuzione aggiuntiva sarebbe stata

costituita dallo stesso beneficiario che avrebbe versato somme in favore dello SNALS. In ragione di quanto precede e di quanto è emerso con riferimento all'apporto causale, il Requirente ha chiesto la condanna in solido dei convenuti.

5. Comparsa di costituzione di Zordan Dorian

In data 22 settembre 2022, si costituiva il convenuto Zordan, evidenziando innanzitutto che il Tribunale penale di Vicenza per gli stessi fatti contestati nel presente giudizio perveniva alla decisione di assolvere i convenuti (sentenza n. 935 del 29.08.2022).

In particolare, il Tribunale ha escluso che la deliberazione dello SNALS volta ad attribuire al Costa un compenso aggiuntivo fosse stata meramente simulata e, pertanto, non si potrebbe configurare per gli stessi fatti una responsabilità amministrativo-contabile. Non si sarebbero infatti mai verificati i contestati trasferimenti di denaro dal Costa allo SNALS, al fine di costituire la provvista finanziaria per l'erogazione degli emolumenti, e non vi sarebbe alcuna prova che il convenuto abbia sostenuto alcun costo relativo alla propria posizione retributiva e contributiva.

Il patrocinio ha poi ribadito le deduzioni difensive in punto di carenza di giurisdizione e di prescrizione e, nel merito, ha replicato, in fatto e in diritto, all'ipotesi accusatoria, soffermandosi sull'insussistenza di prova circa la restituzione degli importi ricevuti da SNALS a titolo di retribuzione aggiuntiva. Sarebbe poi stato dimostrato l'incremento dell'attività lavorativa svolta dal Costa in favore dello SNALS e sarebbe inconferente il riferimento alla normativa sul limite della retribuzione entrata in vigore tre anni dopo rispetto agli fatti contestati.

È stato infine richiamato l'orientamento della giurisprudenza penale e contabile che ha evidenziato come la condotta oggi contestata sia in realtà perfettamente lecita.

6. Comparsa di costituzione di Costa Elio.

Con comparsa depositata il 23 settembre 2022 si costituiva il convenuto Costa Elio, eccependo il difetto di giurisdizione, poiché le condotte non sono riconducibili a comportamenti tenuti nell'esercizio delle proprie funzioni quale dipendente pubblico e non sono state poste in violazione degli obblighi gravanti sui convenuti in qualità di dipendenti del MIUR. Non sarebbe infatti sufficiente la sussistenza di un rapporto di pubblico impiego per radicare la giurisdizione della Corte dei conti, tanto più che, nel caso di specie, la condotta ipotizzata sarebbe riferibile a un periodo in cui il Costa si trovava in distacco sindacale. La cognizione circa la legittimità della quota della pensione integrativa spetterebbe quindi al giudice ordinario, in quanto vertente sulla retribuzione versata da un'organizzazione sindacale (e quindi da un soggetto privato).

È stata poi eccepita la prescrizione del danno, in assenza di occultamento doloso, visto che i compensi sono stati pagati con bonifico bancario ed evincibili dal CUD e il versamento dei contributi è avvenuto con modelli F24. Ne conseguirebbe che il *dies a quo* decorrerebbe dalla data della domanda di autorizzazione al versamento della contribuzione aggiuntiva ovvero dalla data in cui l'INPDAP aveva dato l'autorizzazione ovvero dalla data di liquidazione del trattamento pensionistico.

Nel merito, non vi sarebbe prova dell'illiceità della condotta, essendo stata dimostrata la sussistenza dei requisiti per l'applicazione della normativa in

materia di contribuzione aggiuntiva (d.lgs. n. 564/1996). Ad analoghe conclusioni sarebbero pervenuti anche il GIP presso il Tribunale di Brescia (per fattispecie analoga), e la stessa magistratura contabile (sentenza n. 458/2020, Lazio). Sarebbe del tutto assente anche l'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave.

Il patrocinio del convenuto ha quindi chiesto, in via pregiudiziale, che venga dichiarato il difetto di giurisdizione; in via preliminare di merito, di dichiararsi l'intervenuta prescrizione; nel merito, di respingere la domanda del Requirente, non sussistendo alcuna prova della condotta illecita e del danno.

All'odierna udienza, le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi e la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

I. Sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del convenuto Elio Costa

La difesa del convenuto Costa ha eccepito, in via pregiudiziale, la carenza di giurisdizione del giudice contabile, poiché le condotte contestate sarebbero al più riconducibili al rapporto, di natura privatistica con il sindacato SNALS-CONFASAL e non costituirebbero espressione dei *munera* propri del rapporto di impiego e di servizio con il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca.

In proposito, ritiene il Collegio di richiamare, ad integrazione delle presenti motivazioni, le argomentazioni svolte dalla giurisprudenza, in ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile in fattispecie analoghe a quella

all'odierno esame (Corte dei conti, Sezione III d'appello, sent. n. 430/2021 che richiama Sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 44/2018). In particolare, osserva il Collegio che l'azione promossa dalla Procura contabile nei confronti del sig. Costa non appare diretta a censurare l'attività posta in essere come rappresentante del sindacato, ma atti e comportamenti posti in essere come dipendente pubblico in organico al Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, sebbene in regime di distacco sindacale.

In altri termini, secondo il Requirente, l'incarico sindacale, ottenuto in quanto dipendente pubblico, avrebbe occasionato il comportamento (svolgimento di un incarico aggiuntivo, retribuito con risorse dal medesimo fornite al sindacato) da cui sarebbe conseguito l'incremento del trattamento pensionistico pubblico.

Nel caso di specie, a radicare la giurisdizione della Corte dei conti è dunque la circostanza che il convenuto abbia ottenuto l'incarico presso il sindacato in quanto dipendente dell'Amministrazione e che la condotta contestata non sarebbe stata possibile se non vi fosse stato il rapporto di pubblico impiego.

In altri termini, come evidenziato dal citato orientamento giurisprudenziale, condiviso da questo Collegio, sussiste la giurisdizione contabile laddove sia ravvisabile la c.d. "occasionalità necessaria di servizio", ovvero sia una ipotizzata strumentalizzazione della posizione di dipendente pubblico (ancorché in aspettativa per distacco sindacale) ai fini del conseguimento di un indebito beneficio economico in danno dell'Ente previdenziale.

Per i suesposti motivi, l'eccezione di difetto della giurisdizione contabile, sollevata dalla difesa del convenuto Costa, è infondata e va respinta.

II. Difetto di giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del convenuto Dorianò Zordan

Per le motivazioni innanzi esposte va invece dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice contabile in ordine alla domanda risarcitoria proposta nei confronti del convenuto Dorianò Zordan, evocato esclusivamente in qualità di Segretario provinciale dello SNALS di Vicenza, non ritenendosi che, nel suo caso, possa essere rinvenuta l'ipotizzata strumentalizzazione della posizione di dipendente pubblico (ancorché in aspettativa per distacco sindacale). In particolare, secondo le disposizioni statutarie dello stesso Sindacato, non è condizione necessaria, ai fini dell'iscrizione al Sindacato e alla qualifica di Segretario provinciale, la condizione di dipendente pubblico in servizio, potendosi prefigurare anche il caso di un pensionato che ricopra tale carica.

Questo Collegio non ritiene altresì che possa configurarsi la sussistenza di un rapporto di servizio con l'Istituto previdenziale, per il solo fatto che il Segretario provinciale avesse chiesto all'INPDAP (ora INPS) l'autorizzazione prevista dall'art. 3, c. 5, d.l.gs. n. 564/1996 per il versamento della contribuzione facoltativa prevista da tale norma in favore del sig. Costa. Al limite, ove comprovata, la condotta illecita del sig. Zordan sarebbe per lo più inquadrabile nel rapporto di lavoro sussistente con il Sindacato e dunque la relativa cognizione sarebbe devoluta al Giudice ordinario.

III. Venendo alla disanima del *petitum* nel merito, l'art. 276, c. 2 e l'art. 118 disp. att. c.p.c, cui si ispira l'art. 101, c. 2, c.g.c., impone al giudice di esaminare preventivamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o

rilevabili d'ufficio e successivamente quelle di merito, mentre lo lascia libero di scegliere, tra le varie questioni di merito, quella che ritiene «più liquida» in assenza di un vincolo di subordinazione imposto dalle parti (Cass. Sez. VI, 26 novembre 2019, n. 30745).

Esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio consigliano un approccio interpretativo traducesi nella “verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica e (che) sostituisca il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da trattare ai sensi dell’art. 276 c.p.c.” (Cass. Sez. 5, ord. 9 gennaio 2019, n. 363). In altri termini, all’interno della categoria delle questioni di merito non vi è un ordine logico-cronologico di trattazione e decisione delle questioni, bensì vi è un rapporto di equivalenza e, di conseguenza, tutte le questioni sono fungibili ai fini del rigetto della domanda.

Ciò premesso, in relazione al principio dell'assorbimento improprio riferito al criterio della “ragione più liquida”, di elaborazione giurisprudenziale (*ex aliis*, Cass., n. 10839/2019; Cass., n. 363/2019), può affrontarsi direttamente il punto centrale di merito della controversia, ritenendo il Collegio che gli argomenti spesi dalla difesa del convenuto Costa, in ordine alla carenza di elementi idonei a comprovare la condotta illecita, il danno, e l’elemento soggettivo del dolo assumano un assorbente valore persuasivo e concludente, secondo quanto di seguito esposto.

IV. Assoluzione del convenuto Costa Elio

Ritiene innanzitutto il Collegio che non risulti sufficientemente comprovata in atti una condotta illecita del convenuto connotata da dolo e causativa di

danno erariale, e ciò proprio considerando il complesso degli atti di indagine, in prevalenza desunti dal procedimento penale a carico del sig. Costa e del sig. Zordan, conclusosi con l'assoluzione dal reato loro ascritto, "perché il fatto non sussiste".

Va in proposito evidenziato che, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima (c.p. 50, 51, 52, 53, 54), nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'articolo 75, c. 2.

L'efficacia del giudicato non riguarda le modalità dell'azione o dell'evento sia con riferimento al concorso della vittima, sia con riferimento all'entità delle conseguenze dannose o all'elemento soggettivo del fatto, che andranno accertate dal giudice civile ai fini della concreta determinazione della misura del risarcimento. La giurisprudenza, infatti, ha puntualizzato che per «fatto» accertato dal giudice penale deve intendersi il nucleo oggettivo del reato nella sua materialità fenomenica costituita dall'accertamento della condotta, dell'evento e del nesso di causalità tra l'una e l'altro, oltre che delle circostanze di tempo, luogo e modi di svolgimento del fatto medesimo (Cass. civ. 5 maggio 2020, n. 8477; Cass. civ. 13 giugno 2018, n. 15392).

In altri termini, ciò che vincola il giudice civile o amministrativo è la

ricostruzione storico-dinamica dei fatti che integrano la fattispecie storica, non anche i profili soggettivi dell'illecito (dolo, colpa), né la valutazione e la qualificazione giuridica di tali fatti ai fini risarcitori e restitutori, che rimangono prerogativa del giudice civile (o amministrativo).

Secondo la prevalente giurisprudenza contabile, che questo Collegio condivide, la norma in esame fa riferimento anche ai procedimenti per responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti (cfr. sentenza n. 56/2018 che richiama Sez. I Appello, sentenze nn. 23/2006, 148/2007, 240/2007 e 387/2007 Sez. I Appello, e sent. n. 168/2017 e n. 289/2006 della Sez. II Appello, sentenza n. 130/2006, Sez. Trentino Alto-Adige e sent. n. 433/2009, Sez. Giur. Campania), e la sua incidenza nel giudizio contabile è ammissibile purché nel pieno rispetto del principio di cui all'art. 2697 c.c. e solo nei limiti ivi indicati e cioè quanto all'accertamento che il fatto dedotto nella causa penale non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, a condizione che vi sia identità soggettiva ed oggettiva tra il fatto posto a fondamento dell'azione di responsabilità amministrativa e quello oggetto del giudicato penale assolutorio e che quest'ultimo non sia frutto dell'accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova, ai sensi dell'art. 530, co. 2, c.p.p..

Secondo il medesimo orientamento giurisprudenziale, l'osservanza dell'art. 652 c.p.p. non comporta alcun automatismo applicativo tra l'assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, ciò sul presupposto che la formula assolutoria "perché il fatto non sussiste" non necessariamente sta a significare l'insussistenza del fatto materiale, ma può semplicemente

esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa (Corte di Cassazione n. 1339 del 5 giugno 1992). Ne consegue che, in presenza di un giudicato assolutorio pronunciato in seguito a dibattimento, l'applicazione dell'art. 652 c.p.p. non può prescindere dall'autonoma valutazione che il giudice contabile è chiamato a svolgere sui fatti e sulle circostanze emergenti dalla motivazione della sentenza penale (Sez. I Appello sent. nn. 168/2017, cit., 305/2015, 207 del 26 marzo 2010; Sezione III di appello, n. 20/2013; Sez. Toscana sent. n. 258 del 25 agosto 2010; Sez. Campania n. 1397 del 5 settembre 2011; Sez. Lazio n. 1595 del 14 novembre 2011) con lo scopo di accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto a sua volta comporti anche l'insussistenza dell'evento dannoso (condotta/danno) ai fini della pronuncia erariale.

Tanto premesso, rileva il Collegio che il Giudice penale non ha ritenuto sufficientemente comprovato il fatto materiale oggetto del giudizio penale (che è lo stesso del presente giudizio) e, in particolare, la sussistenza di artifici e raggiri consistenti nella precostituzione di un accordo simulato per il pagamento di una retribuzione dallo SNALS a Costa e per il versamento della contribuzione aggiuntiva da parte del sindacato e con restituzione all'ente dell'intero importo da parte del sindacalista, al fine di indurre in errore l'INPS ad effettuare atti di disposizione patrimoniale a proprio danno.

Non può tuttavia essere decisiva in questa sede la statuizione del Giudice penale circa l'assenza di un danno per l'Amministrazione, contestato in questa sede, poiché l'INPS non si era costituita parte civile. Ne consegue, quindi, la valutazione autonoma, da parte del Collegio, della sussistenza del merito del giudizio.

Va, quindi, affrontata la tematica di fondo, ossia la sussistenza di una condotta illecita e di un conseguente danno patrimonialmente risarcibile.

Quanto all'asserita anti giuridicità della condotta, rileva quanto disposto all'art. 3, cc. 5 e 6, del d.lgs. n. 564/1996, secondo cui: *"5. A decorrere dal mese successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto l presente decreto può essere versata, facoltativamente, una contribuzione aggiuntiva sull'eventuale differenza tra le somme corrisposte per lo svolgimento dell'attività sindacale ai lavoratori collocati in aspettativa ai sensi dell'art. 31 della citata legge n. 300 del 1970 e la retribuzione di riferimento per il calcolo del contributo figurativo di cui all'art. 8, ottavo comma, della citata legge n. 155 del 1981. La facoltà può essere esercitata dalla organizzazione sindacale, previa richiesta di autorizzazione al fondo o regime pensionistico di appartenenza del lavoratore. Il contributo aggiuntivo va versato entro lo stesso termine previsto per la domanda di accredito figurativo di cui al comma 3 ed è pari all'aliquota di finanziamento del regime pensionistico a cui il lavoratore è iscritto ed è riferito alla differenza tra le somme corrisposte dall'organizzazione sindacale e la retribuzione figurativa accreditata. 6. La facoltà di cui al comma 5, per integrare, ai fini pensionistici, la retribuzione base in godimento, può essere esercitata negli stessi termini e con le stesse modalità ivi previste per gli emolumenti e le indennità corrisposti dall'organizzazione sindacale ai lavoratori collocati in distacco sindacale con diritto alla retribuzione erogata dal proprio datore di lavoro. 7. Nel caso in cui l'aspettativa fruita presso il sindacato non risulti conforme a quanto previsto ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo*

31 della citata legge n. 300 del 1970, ove le organizzazioni sindacali tenute ad assolvere gli obblighi previdenziali e assistenziali provvedano ad effettuare le relative regolarizzazioni contributive entro il termine del 31 dicembre 1998, i contributi saranno gravati dei soli interessi calcolati al tasso legale. Il relativo debito può essere regolarizzato in trenta rate bimestrali con le stesse modalità di determinazione previste per il condono previdenziale di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, con versamento della prima rata entro il predetto termine del 31 dicembre 1998”.

Da quanto sopra si evince che i presupposti per usufruire della valutazione ai fini pensionistici degli emolumenti corrisposti dall'organizzazione sindacale, ad integrazione della retribuzione percepita dal datore di lavoro ai sensi del citato comma 6, sono: l'essere collocato in distacco sindacale; il ricoprire le cariche sindacali previste dall'art. 31, comma 2, della L. 20 maggio 1970, n. 300; l'aver ottenuto, l'organizzazione sindacale, l'autorizzazione dal fondo o regime pensionistico di appartenenza del lavoratore; l'aver versato il contributo aggiuntivo entro il termine previsto per la domanda di accredito figurativo di cui al comma 3 (il 30 settembre dell'anno successivo).

Dagli atti di causa si evince la prova documentale della sussistenza dei predetti requisiti, poiché, anche dal complesso degli atti del procedimento penale posto alla base dell'ipotesi accusatoria all'odierno esame, si evincono le seguenti circostanze di fatto, non contestate dalla Procura:

- il compenso erogato in favore del sig. Costa è stato deliberato dal Consiglio Direttivo dello SNALS;

- la retribuzione aggiuntiva deliberata dal Consiglio provinciale dello SNALS è stata effettivamente pagata come si evince dalla stessa documentazione richiamata dalla Procura (pag. 15-16 dell'atto di citazione) e dalla sentenza di assoluzione del Tribunale di Vicenza (pag. 6);
- il versamento della contribuzione sulla retribuzione aggiuntiva è stato autorizzato dall'INPDAP (Direzione centrale delle entrate);
- i contributi aggiuntivi sono stati effettivamente versati dalla Segreteria provinciale dello SNALS all'ente previdenziale;
- il sig. Costa, in qualità di dirigente in distacco sindacale (membro del Consiglio provinciale, della Segreteria provinciale e Coordinatore del Settore ATA), ha effettivamente svolto la propria attività presso il Sindacato.

La giurisprudenza di legittimità, soffermandosi in particolare sulla contribuzione figurativa per lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali, ha evidenziato che ciò che rileva è l'investitura formale di una carica sindacale di cui al secondo comma dell'art. 31 della legge n. 300 del 1970 per lo svolgimento di funzioni rappresentative e dirigenziali a livello nazionale, regionale e provinciale o di comprensorio, anche in qualità di componenti di organi collegiali dell'organizzazione sindacale, alla stregua dell'art. 3, comma 2 del d.lgs. n.564 del 1996. Conseguentemente, non rilevano le mansioni in concreto svolte dal sindacalista in aspettativa, alla luce della giurisprudenza costituzionale che non pone alcun distinguo tra attività riconducibile ad una funzione rappresentativa del sindacalista in aspettativa ed attività meramente interne riconducibili, invece, ad una

funzione impiegatizia (v. Corte Cost. n.171 del 2002) (Cass. civ. Sez. lavoro, 21-02-2006, n. 3705).

Quanto alla *ratio* dell'art. 3, cc. 5 e 6, della cit. l. n. 564/1996, la stessa è rinvenibile nella necessità di assicurare ai lavoratori in distacco sindacale di adeguare la copertura assicurativa in funzione degli eventuali emolumenti e indennità percepiti dall'Organizzazione sindacale.

L'Istituto previdenziale, nel disciplinare l'iter procedimentale propedeutico al versamento della contribuzione aggiuntiva (Circolare n. 129 del 4.10.2019), ha precisato che *"...l'Organizzazione sindacale potrà quindi essere autorizzata al versamento della contribuzione aggiuntiva solo per quei lavoratori chiamati a ricoprire le cariche sindacali previste dall'articolo 3, comma 2, del D.lgs. n. 564/1996, per i quali l'Istituto abbia ricevuto tempestiva istanza di accredito della contribuzione figurativa o sia stato messo a conoscenza del distacco sindacale. L'autorizzazione rilasciata all'Organizzazione sindacale deve intendersi riferita al periodo temporale previsto statutariamente per l'incarico sindacale ovvero per il minor periodo espresso nel provvedimento d'incarico sindacale...Parimenti, l'Organizzazione sindacale avrà cura di sollecitare l'iscritto in aspettativa ad inoltrare, in tempo congruo, la richiesta di accredito della contribuzione figurativa, in quanto presupposto necessario ai fini dell'accredito della contribuzione aggiuntiva in estratto conto. Sulla base della documentazione acquisita, nell'ipotesi di distacco sindacale, l'INPS verifica la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della contribuzione aggiuntiva in conformità a quanto previsto dalla normativa e dalle circolari che regolamentano l'istituto del distacco e, in particolare, per i lavoratori per i*

quali sussista l'obbligo al versamento contributivo nella Gestione dipendenti pubblici, che il distacco sindacale rientri nelle ipotesi di cui al CCNQ del 7 agosto 1998 e successive modificazioni...".

Nel precisare poi la tempistica da rispettare, l'INPS ha evidenziato che:
"...Sia nel caso di aspettativa che di distacco sindacale, il versamento della contribuzione aggiuntiva ha, ex lege, carattere facoltativo. Nondimeno si ribadisce che, conseguita la predetta autorizzazione, il versamento della contribuzione aggiuntiva va effettuato entro e non oltre il 30 settembre dell'anno civile successivo a quello in cui ha avuto corso o si è protratta l'aspettativa o il distacco sindacale. Eventuali versamenti effettuati oltre il suddetto termine non saranno valorizzati e saranno rimborsati all'Organizzazione sindacale. Oltre il suddetto termine non è consentita alcuna forma di pagamento, neppure in via dilazionata..."

Inoltre, *"Il versamento della contribuzione aggiuntiva può essere effettuato anche a favore dei lavoratori collocati in distacco sindacale con diritto alla retribuzione erogata dal proprio datore di lavoro (art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 564/1996). In questo caso la misura della contribuzione aggiuntiva sarà riferita agli eventuali emolumenti ed indennità erogate dall'Organizzazione sindacale. In entrambe le fattispecie – aspettativa e distacco sindacale - la contribuzione aggiuntiva deve coesistere con una contribuzione principale, sia essa figurativa (aspettativa sindacale) o effettiva (distacco sindacale) e non dà luogo ad un aumento di anzianità, ma solo ad un incremento della retribuzione pensionabile..."*

Alla luce della normativa suesposta e dell'interpretazione datene dallo stesso Istituto previdenziale, il Collegio non ritiene sufficientemente comprovata

l'ipotesi accusatoria all'odierno esame.

In particolare, non si ritengono sufficienti gli elementi indiziari posti a sostegno della condotta illecita, consistita, nel presunto accordo simulatorio tra il Sindacato e il convenuto, al fine di consentire al sig. Costa un trattamento pensionistico superiore a quello spettante.

Non risultano altresì comprovate, da un lato, la c.d. "compensazione" tra l'importo dei contributi e le imposte versate in favore del convenuto da parte del Sindacato e le somme che sarebbero spettate al sig. Costa a titolo di "rimborsi spese" e, dall'altro lato, la c.d. "retrocessione" da parte del convenuto al Sindacato delle somme erogate a titolo di retribuzione aggiuntiva.

Quanto all'appunto manoscritto, rinvenuto durante la perquisizione effettuata presso l'ufficio del sig. Costa presso lo SNALS, il Collegio osserva che non sussistono in atti indizi, gravi, precisi e concordanti idonei a confermarne la valenza probatoria (diversamente da quanto in merito asserito dal giudice penale) circa l'ipotizzata compensazione tra "rimborsi spese" dovuti al Costa dal Sindacato e somme versate da quest'ultimo a titolo di imposte e contributi. Peraltro, anche a voler ritenere (come evidenziato dal giudice penale) che il contenuto dell'appunto, recante la menzione dei "compensi" percepiti, si riferisse a somme erogate a titolo di "rimborsi spese per l'attività sindacale", da ciò non può desumersi, ad avviso del Collegio, che il sindacato, avendo pagato somme a titolo di imposte e contributi per la retribuzione aggiuntiva, non abbia poi erogato al Costa le somme dovute per "rimborsi spese", effettuando una sorta di "compensazione".

Il Collegio non ritiene, altresì, che la prova di tale compensazione sia

rivenibile nella circostanza che, nel periodo settembre-dicembre 2007, il Costa non avesse ricevuto alcun rimborso spese e che, nel periodo dal 1° gennaio al 31 agosto 2008, abbia ricevuto rimborsi di molto inferiori a quelli ottenuti per analoghi periodi del 2009 e del 2010. In proposito, il patrocinio del convenuto ha offerto una spiegazione alternativa sul contenuto del manoscritto che può considerarsi plausibile (si tratterebbe di importi che il Costa aveva perso a causa dell'attività svolta a favore del sindacato per l'intero anno solare 2006 e nei primi mesi del 2007 a titolo di trattamenti accessori), stante anche la limitata valenza probatoria di tale appunto.

Né può, sempre sulla base dei medesimi elementi indiziari, trarsi la conseguenza che tra il Sindacato e il Costa sussistesse un accordo volto alla retrocessione della retribuzione aggiuntiva, non solo perché nel menzionato appunto non vi è alcun riferimento a tale retribuzione, ma anche perché non vi è alcun ulteriore riscontro documentale o contabile da cui possa evincersi che il sig. Costa abbia "restituito" al Sindacato quanto ricevuto a titolo di retribuzione aggiuntiva.

Non possono ritenersi in proposito dirimenti le dichiarazioni rese dal sig. Zordan, secondo il quale *"lo stipendio integrativo effettuato dalla Segreteria provinciale di Vicenza...è stato un puro riconoscimento nei suoi riguardi per l'attività svolta e i risultati ottenuti"*; tali dichiarazioni valgono al contrario a dimostrare che l'erogazione degli emolumenti in favore del Costa vi sia stata (e tale circostanza non è contestata dal Requirente).

Quanto alle dichiarazioni rese dei componenti del Consiglio provinciale dello SNALS e richiamate nell'atto di citazione, è sufficiente evidenziare che, i medesimi consiglieri, in sede di testimonianza resa nel procedimento

penale (cfr. verbale di udienza del 7 gennaio 2022), esprimendosi in termini dubitativi circa l'effettivo impegno lavorativo del Costa, in considerazione della collocazione temporale dei fatti contestati (risalenti al 2006-2008) e della saltuariet  della loro presenza presso la sede del Sindacato, negavano che vi fosse stata un'elargizione di somme a titolo di donazione o restituzioni di denaro da parte del convenuto in favore del Sindacato. Elargizione che non risulta dalla documentazione contabile acquisita agli atti di causa, non essendo sufficienti – in termini indiziari – i prelievi di contanti effettuati dal sig. Costa che, secondo l'ipotesi accusatoria, sarebbero di importi coincidenti o simili a quelli in precedenza accreditati dal Sindacato al convenuto. In proposito, sono condivisibili le conclusioni cui   pervenuto il giudice penale, nella citata sentenza di assoluzione, laddove evidenzia che le spiegazioni alternative addotte dal convenuto anche in sede dibattimentale (donazioni di contanti da destinare ai tre figli e per altre spese familiari) avevano trovato conferma nel confronto con le dichiarazioni dei figli (sottoposti a plurime domande da parte del medesimo giudice) da cui non emergevano "profili di contraddizione intrinseca o estrinseca".

Il Collegio ritiene, infine, che non sia stata sufficientemente provata l'asserita simulazione di un'attivit  lavorativa aggiuntiva o comunque di un maggiore impegno da parte del convenuto, che avrebbe motivato l'erogazione di una retribuzione aggiuntiva. Al contrario, dalle dichiarazioni rese sempre da almeno dei componenti del Consiglio provinciale del Sindacato (cfr. cit. verbale e sentenza di assoluzione, pag. 16) parrebbe che l'impegno lavorativo del convenuto fosse aumentato sia per la tipologia di attivit  svolta sia in termini di disponibilit  del proprio tempo in favore delle

esigenze sindacali.

Ad avviso del Collegio, quanto sopra, desumibile dagli atti di causa e

chiarito e documentato, sia in sede di memoria di costituzione sia in udienza

dalla difesa del convenuto, è di per sé sufficiente ad escludere la

responsabilità amministrativo-contabile dell'odierno convenuto, sotto il

profilo dell'insufficienza di elementi probatori della condotta illecita. Stante

poi la sussistenza, non contestata allo stato degli atti, del rispetto (come

sopra evidenziato) dei presupposti per usufruire della valutazione ai fini

pensionistici degli emolumenti corrisposti dall'organizzazione sindacale e

per il versamento della contribuzione aggiuntiva, ai fini del calcolo del

trattamento previdenziale, il Collegio ritiene che non possa dirsi provato

l'asserito danno patrimoniale diretto cagionato all'Istituto previdenziale.

Alla luce di quanto sopra, la domanda della Procura regionale va rigettata e il

convenuto Costa Elio va conseguentemente assolto.

Sono assorbite le ulteriori deduzioni, eccezioni e istanze prospettate dalla

difesa del convenuto.

V. Spese del giudizio

Il Collegio ritiene che nulla sia dovuto per le spese del giudizio, tenuto conto

del *decisum* e della natura di parte in senso solo formale della Procura

regionale della Corte dei conti (latrice non già dell'interesse particolare

dell'Amministrazione danneggiata ma di quello generale dell'Ordinamento

giuridico; così Corte di Cassazione SS.UU. civili, 2 marzo 1982, n.1282, 2

ottobre 1998, n. 9780, 2 aprile 2003, n.5105, 15 gennaio 2010, n.519/10).

Quanto alle spese legali, il Collegio ritiene, considerati i parametri di cui al

D.M. n. 55, del 10 marzo 2014 e succ. aggiornamenti, e avuto riguardo alla

linearità della controversia, alle questioni trattate e quindi al valore dell'opera prestata, di dovere liquidare:

- in favore del convenuto Costa Elio le spese legali in complessivi € 2.500,00, oltre spese generali, nella misura del 15%, e IVA e CPA, da porre a carico dell'INPS.

In relazione alla posizione del convenuto Zordan Dorianò, la natura meramente processuale e pregiudiziale della pronuncia dichiarativa del difetto di giurisdizione, da ritenersi estranea al novero delle ipotesi previste dall'art. 31, c. 2, c.g.c., consente l'integrale compensazione delle spese (art. 31, c. 3, c.g.c.).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando:

ACCOGLIE

l'eccezione di difetto di giurisdizione, prospettata dalla difesa del convenuto Zordan Dorianò, disponendo la compensazione delle spese, come in motivazione.

AFFERMA

la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del convenuto Costa Elio, respingendo l'eccezione in merito prospettata dalla difesa.

RESPINGE

la domanda di condanna proposta dalla Procura Regionale nei confronti del convenuto Costa Elio, e per l'effetto lo assolve, liquidando le spese legali in complessivi € 2.500,00, oltre spese generali, nella misura del 15%, e IVA e CPA, da porre a carico dell'INPS.

