

OMISSIS, V. S., nata a OMISSIS rappresentati e difesi dal Prof. Avv. Ferdinando Pinto ed elettivamente domiciliati presso lo Studio Fata alla piazza Cavour n.2 e C.L., nata a OMISSIS rappresentata e difesa dall'Avv. Cristina Ursuleo ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultima in Modena, via Canalino,36.

FATTO

1. Con atto di citazione, depositato in data 6 febbraio 2014 e regolarmente notificato, il Sostituto Procuratore Generale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, ha convenuto in giudizio, innanzi a questa Sezione della Corte dei conti, i signori in epigrafe, per sentirli condannare al pagamento di somme per presunti danni erariali, causati al Comune di OMISSIS per effetto e quale conseguenza dell'attribuzione dell'incarico, ai sensi dell'art. 90 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL - d.lgs. n. 267/2000) di "Capo di Gabinetto del Sindaco" al sig. S. F., avvenuta con provvedimento del Sindaco dott. A. G. in data 15.07.2011.

2. Nell'atto di citazione, l'organo requirente riferisce che la nomina del sig. F. era avvenuta in forza di un atto di incarico del Sindaco del Comune di OMISSIS, dott. A. G. (prot. 109225 del 15.07.2011), a sua volta preceduto da due delibere della Giunta Comunale – nn. 216 e 217, entrambe in data 12.07.2011. Con tali delibere la Giunta aveva provveduto, rispettivamente, a modificare il Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e servizi, prevedendo la possibilità di istituire uffici di supporto al Sindaco o alla Giunta (delibera n. 216) e a istituire la figura del Capo di Gabinetto ex art. 90 TUEL (delibera n. 217/2011).

3. La Procura erariale precisa che in data 20.07.2011, il sig. F. veniva

SENT. N. 165/14/R

assunto con contratto individuale di lavoro subordinato a tempo determinato sino alla scadenza del mandato amministrativo, sottoscritto, per il Comune, da parte della dott.ssa L. C., Segretario generale dell'ente.

Al sig. F. venivano attribuiti il profilo professionale di "Capo di Gabinetto del Sindaco e della Giunta", l'inquadramento corrispondente alla Categoria "D" – posizione economica D1 del vigente CCNL Regioni Enti Locali, il trattamento base proprio della categoria di inquadramento e un "emolumento unico" (o indennità "ad personam") ex art. 90 TUEL, quantificato dalla Giunta in euro 38.000 annui per 12 mensilità.

3.1. Con successivo contratto individuale di lavoro, decorrente dall'1.11.2013, in esecuzione della delibera di Giunta n. 290 del 5.11.2013, l'inquadramento del sig. F. veniva rideterminato dalla cat. "D", alla cat. "C", posizione economica "C1", del CCNL Regioni – Autonomie locali. Contemporaneamente veniva soppresso l'emolumento unico ex art. 90, stabilito dalla Giunta stessa nella precedente delibera n. 217/2011 nella misura di euro 38.000, sostituendolo con l'erogazione al sig. F. del trattamento economico accessorio, ordinariamente previsto dal CCNL di comparto per la categoria di inquadramento.

3.2. Riferisce la difesa dei convenuti che ciò sarebbe avvenuto - come si dà ampiamente atto nelle premesse della Delibera di Giunta n. 290 del 2013 – in considerazione del fatto che gli uffici dell'amministrazione comunale, mentre in un primo momento avevano ritenuto non necessario il possesso del diploma di laurea per la copertura delle posizioni di *staff* ex art. 90 TUEL, anche sulla base di un unico precedente giurisprudenziale in tal senso (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, 17.04.2007, n.

241), in seguito avevano cambiato orientamento sulla base di nuovi indirizzi della giurisprudenza contabile, condivisi anche dalla Procura regionale (la quale aveva chiesto chiarimenti al Comune di OMISSIS ed aveva successivamente formulato un invito a dedurre).

3.3. In forza del regolamento comunale per l'organizzazione degli uffici e dei servizi (oggetto di modifiche apportate nella stessa seduta della Giunta comunale del 12.7.2011, approvate con la delibera n. 216), la disciplina così dispone: Al titolo V (*"Accesso agli impieghi*, il Capo I, composto dagli arti. 53 -e 54, pone i *"Principi generali"* e, in particolare, l'art. 53 (*"Modalità di assunzione. Programmazione del fabbisogno di personale"*) prevede al comma 2 che *"L'Ente può altresì ricorrere ad assunzioni a tempo determinato, nel rispetto della disciplina legislativa vigente in materia, per: ... b) personale dipendente da assegnare agli Uffici di supporto del Sindaco o dei singoli Assessori, secondo quanto previsto dall'art. 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dall'art. 10 del presente Regolamento..."* Il successivo art. 55 (rubricato *"Requisiti generali per l'accesso"* e oggetto proprio di una delle modifiche apportate dalla delibera di giunta n. 216 del 12.7.2011), prevede che *"possono accedere agli impieghi presso il Comune di OMISSIS i soggetti che possiedono i seguenti requisiti: ... e) possesso dei seguenti titoli di studio: ... - per l'accesso ai posti della categoria D: laurea (L); - per l'accesso ai posti della categoria D3: laurea magistrale (LM) o specialistica (IS) o diploma di laurea del vecchio ordinamento (DL); - per l'accesso ai posti di qualifica dirigenziale: laurea magistrale (LM) o specialistica (LS) o diploma di laurea del vecchio ordinamento (DL)".*

Sottolinea l'organo requirente che tale previsione si pone,

peraltro, in necessaria coerenza — stante la natura di fonte sovraordinata — con le declaratorie e le previsioni di cui al CCNL Regioni ed Enti locali 31.3.1999.

4. Il Comune, con la Delibera N° 290 del 5.11.2013 procedette, a far data dal 1° novembre 2013:

a) al reinquadramento della figura professionale del Capo di Gabinetto del Sindaco dalla categoria D alla categoria C, di cui al CCNL per il personale dipendente di Regioni e Autonomie locali sottoscritto in data 31 marzo 1999;

b) a rideterminare, a decorrere dalla medesima data, il trattamento economico fondamentale ed accessorio previsto per tale figura e, per l'effetto, eliminando l'emolumento unico sostitutivo del trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi (c.d. indennità ad personam), siccome quantificato dalla sopra citata deliberazione n. 217/2011 in Euro 38.000 all'anno;

c) a stabilire che, a decorrere dal 1° novembre 2013, al Capo di Gabinetto spettò, in luogo dell'emolumento unico di cui all'art. 90, comma 3 TUEL, il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi del personale dipendente di Regioni e Autonomie locali.

5. La Procura regionale ha quindi ritenuto, sulla base dell'emergenza probatoria descritta, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo ai convenuti, contestando loro un danno arrecato al Comune di OMISSIS.

5.1. La Procura riferisce che il danno erariale si è prodotto fino al 31.10.2013, atteso che in esecuzione della delibera di G.C. n. 290 del

5.11.2013, veniva stipulato un nuovo contratto con decorrenza 1.11.2013 le cui clausole, relative al trattamento economico, non prevedono più l'indennità *ad personam* sostitutiva, ma un meccanismo di quantificazione e liquidazione conforme al CCNL.

Fino al 31.10.2013, il danno erariale arrecato al Comune di OMISSIS viene quantificato nell'indennità *ad personam* che sarebbe stata calcolata in maniera del tutto sproporzionata tenuto conto della qualifica non dirigenziale del posto di capo di gabinetto, nonché nella retribuzione "tabellare" in concreto corrisposta a un soggetto assunto in assenza del titolo di studio necessario per la qualifica di inquadramento.

Il danno viene quantificato complessivamente in € 133.110,00, pari agli oneri retributivi a carico dell'ente per il periodo luglio 2011-ottobre 2013.

5.2. Ferma rimanendo l'autonomia della voce di danno relativa alla eccessiva indennità *ad personam*, in via subordinata rispetto alla configurazione del danno pari all'intera retribuzione, e ove venga dai convenuti assolto l'onere della prova della "utilità" conseguita dalle prestazioni lavorative rese, l'atto di citazione ravvisata comunque l'ingiustizia del danno rapportato al differenziale tra la retribuzione tabellare prevista per la posizione economica D1 (€ 1.763,89) e quella prevista per la posizione economica C1 (€ 1.679,14) corrisposta per 27 mensilità fino all'ottobre 2013.

5.3. Per quanto concerne la voce di danno relativa alla indennità *ad personam*, la stessa viene quantificata in via equitativa nella somma di 28.000,00 annui al lordo degli oneri riflessi. Essendo tale indennità corrisposta per 27 mesi, il danno ammonterebbe a 65.300,00.

6. Con distinte comparse di costituzione e risposta depositate nella

segreteria della sezione in data 15 e 16 ottobre 2014, tutti i convenuti si sono costituiti in giudizio.

6.1. Il segretario generale C. L., si costituiva in giudizio con propria memoria di costituzione e risposta in data 15 ottobre 2014, con la quale eccepisce in sintesi che:

a) Né il Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi del Comune di OMISSIS, citato dalla Procura regionale, né, a ben vedere, l'art. 90 del TUEL, anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti, né, infine, il CCNL di comparto prevedono la necessità della laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto o comunque per le posizioni di staff ex art. 90;

b) la recente modifica all'art. 90 del TUEL, apportata dal d.l. n. 90/2014, poi convertito dalla legge n. 114/2014, introducendo il comma 3-bis della norma, avrebbe comportato la possibilità di prescindere dal titolo di laurea e la possibilità di parametrare il trattamento economico del predetto personale a quello dirigenziale;

c) la dott.ssa C. non aveva alcun potere discrezionale o valutativo circa l'individuazione del candidato alla posizione di Capo di Gabinetto, la successiva nomina, l'attribuzione di mansioni, l'inquadramento e la definizione del trattamento economico del F.. Tutto ciò rientrava, come da vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi del Comune di OMISSIS, nell'esclusiva competenza del Sindaco e della Giunta comunale;

d) ribadisce che la stessa si è limitata a fornire il supporto amministrativo alle decisioni autonomamente assunte dagli organi politici nell'ambito delle competenze loro proprie, e dunque alla medesima non è possibile imputare alcun comportamento colpevole o negligente, anche in

relazione al fatto che la questione relativa alla necessità del possesso della laurea non era affatto pacifica in giurisprudenza.

6.1.1. In ordine alla quantificazione del danno ritiene che il trattamento economico fondamentale e quello accessorio, propri della categoria D, o in subordine della categoria C del CCNL enti locali, siano comunque dovuti al sig. F. quale giusto corrispettivo per le prestazioni effettivamente rese a favore dell'ente, anche nella denegata ipotesi in cui il Collegio ritenga rilevante la carenza del diploma di laurea e quindi sussistente il danno erariale. Contesta altresì la quantificazione del danno operata dalla Procura, sia pure nella misura "minore" e in via subordinata, nell'importo corrispondente al *"differenziale tra la retribuzione tabellare prevista per la posizione economica D1 ... e quella prevista per la posizione economica C1 corrisposta per 27 mensilità fino all'ottobre 2013"*, allorché il sig. F. è stato "reinquadrato" nella cat. C. A tal proposito precisa che lo stipendio tabellare mensile indicato dalla Procura a pag. 17 della citazione non sarebbe corretto perché non tiene conto del necessario aumento derivante dall'indennità di comparto, dovuta sia per la cat. C1 che per la D1 (art. 33 CCNL 22.01.2004), né del fatto che occorre calcolare i ratei di tredicesima mensilità, per cui non sarebbe corretta la cifra di 27 mensilità riportata a pag. 17 della citazione (luglio 2011-ottobre 2013), dovendosi considerare almeno 29 mensilità.

6.1.2. In ordine all'altra voce di danno, la c.d. indennità "ad personam", ovvero l'emolumento unico corrisposto ai sensi dell'art. 90 TUEL, la difesa ritiene che dovrebbe inoltre essere decurtato dal totale del danno indicato in citazione, il salario accessorio nella misura massima proprio della

cat. D, o in subordine della cat. C (come rideterminato nella delibera di Giunta n. 290 del 2013), o in alternativa quantomeno l'importo ammesso dalla Procura a tale titolo, pari ad euro 10.000 annui (euro 38000 meno 28000 cfr. pag. 12 della citazione), e cioè € 22.916,64 per tutto il periodo.

A tal fine produce in udienza la nota prot. 0206838 del comune di OMISSIS, con la quale l'ente locale attesta gli emolumenti corrisposti al F., in qualità di Capo di Gabinetto, nei distinti periodi in cui lo stesso risultava essere inquadrato inizialmente nella categoria D-D1 e, successivamente, nella categoria C-C1.

6.2. Il sindaco e i consiglieri si sono costituiti con unitaria memoria difensiva, formulando eccezioni difensive simili a quelle sopra riportate, aggiungono che in capo agli stessi non sia configurabile la colpa grave quale presupposto della responsabilità erariale, avendo provveduto ad acquisire il parere di regolarità tecnica favorevole da parte del segretario generale, fondato su una giurisprudenza contabile ritenuta favorevole a non ritenere necessario il titolo di laurea per l'attribuzione dell'incarico di capo di gabinetto. Aggiungono, sul piano dell'elemento soggettivo e a dimostrazione della loro buona fede che, a seguito della segnalazione da parte della Procura di un diverso indirizzo giurisprudenziale, l'amministrazione si attivò provvedendo al ricollocamento del F. in categoria C-C1 del CCN di lavoro del personale non dirigente.

7. Nel corso dell'udienza le parti hanno ribadito oralmente la sostanza delle argomentazioni svolte negli scritti già depositati. L'Avv. Ursuleo ha depositato il documento dianzi citato.

Il pubblico ministero si è riportato alle deduzioni contenute in

citazione, chiedendone l'integrale accoglimento.

DIRITTO

1. La fattispecie di illecito contabile perpetrata in danno del Comune di OMISSIS all'esame di questa Corte, è costituita dall'assunzione del Sig. S.F. in qualità di Capo di Gabinetto del Sindaco e la conseguente corresponsione al predetto di emolumenti corrispondenti alla categoria D, posizione economica D1, in assenza dei requisiti minimi per accedere a detto inquadramento economico per non aver egli conseguito il titolo di studio del diploma di laurea, come richiesto dal CCNL enti locali all'epoca vigente.

L'azione erariale, si palesa fondata e, come tale, va accolta, affermando la responsabilità dei convenuti nei termini che seguono.

2. Innanzitutto è importante ribadire come il quadro normativo, ermeneutico ed applicativo di riferimento sia sostanzialmente chiaro ed intellegibile nei suoi contenuti.

2.1. In base allo stesso regolamento comunale per l'organizzazione degli uffici e dei servizi del comune di OMISSIS (oggetto di modifiche apportate nella stessa seduta della Giunta comunale del 12.07.2011, approvate con la delibera N°216), la disciplina era assai chiara. Infatti, il medesimo regolamento, agli artt. 53 e 54, prevedeva espressamente la possibilità del ricorso ad assunzioni a tempo determinato di personale dipendente da assegnare agli Uffici di supporto del Sindaco, secondo quanto previsto dall'art. 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. Il successivo art. 55 (disciplinante i "Requisiti generali per l'accesso" e oggetto proprio di una delle modifiche apportate con delibera di giunta n. 216 del 12.7.2011), prevedeva chiaramente il possesso del titolo di studio della

laurea, per l'accesso ai posti della categoria D. Tale previsione si pone,

peraltro, in

necessaria coerenza — stante la natura di fonte sovraordinata — con le

declaratorie e le previsioni di cui al CCNL Regioni ed Enti locali 31.3.1999,

allegato A.

2.2. Il Collegio ritiene pertanto che, così come per gli altri requisiti

generali per l'accesso all'impiego (cittadinanza italiana, età, idoneità fisica,

godimento dei diritti politici, assenza di condanne penali ostantive e di

pregressi licenziamenti, destituzioni o dispense da pubblici impieghi), il

possesso del titolo di studio richiesto per la categoria di inquadramento sia

necessario per qualsiasi tipo di contratto di lavoro subordinato, anche a

tempo determinato e anche presso gli uffici di supporto. Non contestato

risulta il fatto che il sig. S.F. non avesse, all'epoca dell'assunzione, il titolo di

studio richiesto per l'accesso alla categoria D, corrispondente al profilo

contrattuale. Questo giudice contabile reputa di conseguenza illegittimo

l'inquadramento del F. in una categoria alla quale non poteva accedere,

atteso che ai lavoratori della categoria D sono attribuite, ex CCNL, attività

caratterizzate da conoscenze pluri-specialistiche con un grado di esperienza

pluriennale che richiedono una base teorica acquisibile con un diploma di

laurea e ritiene non corretto che al F. sia stato corrisposto un trattamento

economico (stipendio base, emolumento sostitutivo ex art. 90, terzo comma,

TUEL ed altri trattamenti accessori) per una categoria professionale

(categoria D) alla quale non poteva, per carenza del diploma di laurea, avere

accesso.

4.1. Parimenti, non si ritiene convincente l'argomentazione difensiva

in base alla quale gli Uffici comunali avrebbero giudicato non necessario, per la copertura del posto di Capo di Gabinetto, il possesso dei requisiti ordinariamente prescritti per l'accesso ai posti di organico ascritti alla categoria D ed, in particolare, il possesso del diploma di laurea e ciò sulla base della valutazione circa l'assenza di compiti gestionali affidati alla figura del Capo di Gabinetto, facendo leva sulla differente formulazione delle disposizioni dettate dall'art. 90 TUEL e dall'art. 110 TUEL.

I convenuti richiamano l'unico precedente giurisprudenziale rinvenuto, il quale, a loro dire, avrebbe affermato non esserci necessità per il ricorso a collaboratori esterni da adibire agli uffici di diretta dipendenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo, *“né della dimostrazione dell'inidoneità del personale interno a svolgere le predette funzioni, né al possesso del diploma di laurea* (Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia 17 aprile 2007, n. 241).

5. Il Collegio ritiene prive di pregio le argomentazioni svolte dalle difese.

I convenuti infatti, tendono ad avvalorare un supposto orientamento giurisprudenziale (ancorchè unico e costituito dalla citata sentenza della Sezione Pugliese della Corte dei conti), che avrebbe ritenuto non necessario il diploma di laurea per la copertura delle posizioni di staff. Orientamento successivamente mutato dalla Corte dei Conti, che avrebbe formulato nuovi indirizzi non più favorevoli e che avrebbero indotto l'amministrazione comunale ad adottare la Delibera N°290 del 5.11.2013, reinquadrando, a decorrere dal 1° novembre 2013, la figura professionale del Capo di Gabinetto del Sindaco dalla categoria D alla categoria C di cui al CCNL 31

marzo 1999, rideterminando, a decorrere dalla medesima data, il trattamento economico fondamentale ed accessorio previsto per tale figura e, per l'effetto, eliminando l'emolumento unico sostitutivo del trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi (c.d. indennità ad personam).

5.1. Il Collegio reputa che la lettura del quadro normativo e giurisprudenziale, così come fatta dalla difesa dei convenuti, non possa essere accolta.

Il mutamento dell'orientamento giurisprudenziale che le difese sostengono essere stato assunto dalla magistratura contabile nella subiecta materia, in realtà non c'è mai stato, in quanto in nessun precedente giurisprudenziale si è mai affermato la necessità del possesso del titolo di studio della laurea per ricoprire il ruolo di capo di gabinetto. Questa stessa Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti (cfr. Sentenze Emilia-Romagna NN° 92/2014 e 115/14) ha sempre evidenziato che *“il possesso del titolo di laurea in capo al nominando Capo di gabinetto non si evince in modo esplicito dalla normativa richiamata (art. 90, d.lgs. n. 267 del 2000) e neppure dal regolamento di organizzazione dell'ente locale vigente ratione temporis; neppure detto requisito può dirsi desumibile dai vigenti principi di organizzazione anche di ordine costituzionale quale, in particolare, quello che si fonda sulla distinzione tra politica e amministrazione; infatti, proprio l'attività di supporto del Capo di gabinetto all'azione del Presidente della Provincia avente la natura di “indirizzo politico” esclude in radice che il Capo di gabinetto possa interferire con l'attività squisitamente gestionale dei dirigenti per i quali si assume quale necessario requisito soggettivo il*

possesso del titolo di laurea”.

Lo stesso precedente della Corte dei Conti pugliese citato dalle difese, in realtà dice tutt'altro.

In tale pronuncia, riguardante una diversa fattispecie di assunzione di un collaboratore esterno per le esigenze della segreteria particolare e dell'ufficio stampa, senza previa stipula di contratto di lavoro subordinato, si dice chiaramente *che “da un lato, l'art. 90 del D.lgs. n. 367/2000 non prevede affatto tale necessario requisito culturale (il diploma di laurea), dall'altro, parte attrice non spiega per quali ragioni l'incarico di addetto alla segreteria particolare del Presidente ed all'ufficio stampa fosse equiparabile ad una funzione direttiva, per la quale, giusta gli operati riferimenti contrattuali e normativi, è richiesto, ai fini dell'accesso all'impiego, il possesso del diploma di laurea”.* In altre parole, anche in tale pronuncia, si ribadisce che per l'accesso ad una funzione direttiva e quindi per l'inquadramento nella categoria D, è necessario il diploma di laurea.

5.2. Com'è noto, l'art. 90 del D.Lgs. 267/2000 dispone che il Regolamento degli Uffici e dei Servizi possa prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, della giunta e degli assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge.

In riferimento alla configurazione giuridica del rapporto instaurato con i soggetti che fanno parte dell'ufficio di staff, la norma specifica che *“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 terzo comma aggiunge: *“con provvedimento motivato della giunta...*

il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale”.

La giurisprudenza contabile ha più volte affrontato le problematiche connesse alla configurazione del rapporto di lavoro in applicazione dell'art. 90, evidenziando in particolare tre aspetti:

- necessità del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato;
- preclusione dello svolgimento di compiti di gestione;
- conseguente non configurabilità dell'inquadramento ex art. 110

TUEL.

Sul primo punto i giudici contabili hanno chiarito che *“l’assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EELL debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali”*, escludendo che *“si possa far luogo all’assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l’entità della retribuzione”* (Corte dei conti, Sez. Giurisd. Puglia, n. 241/07).

Tale orientamento è stato ribadito dalla Corte dei Conti Lombardia che, con Delibera 1118/2009/PAR, ha affermato che *“in relazione alle finalità previste dall’art. 90 TUEL gli enti locali concludono contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, caratterizzati da alcune peculiarità conseguenti alla natura del rapporto”*.

Il principio secondo cui al personale assunto con contratto ex art. 90

TUEL è precluso lo svolgimento di attività gestionali è stato più volte richiamato dalla giurisprudenza contabile (*ex multis* Sezione Prima Giurisdizionale Centrale della Corte dei conti nella Sentenza n. 785/2012/A: *“l’incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell’ente. Se così il legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell’autorità politica”*).

In merito alla terza questione *“l’inquadramento con contratto dirigenziale, ex art. 110 TUEL, del predetto personale di staff contrasta con la configurazione degli uffici istituiti ai sensi dell’art. 90 TUEL. Questi ultimi, infatti, possono svolgere esclusivamente funzioni di supporto all’attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell’organo politico, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali, che devono invece dipendere dal vertice della struttura organizzativa dell’Ente”* (Sez. Contr. Lombardia, Parere n. 43/2007; Sez. Contr. Piemonte, Parere n. 312/2013). In questo contesto è intervenuto l’articolo 11, comma 4, del D.L. 90/2014 che ha introdotto un nuovo comma 3bis all’art. 90 TUEL e segnatamente: *“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”*.

La nuova formulazione dell’art. 90 specifica che l’eventuale parametratura del trattamento economico del personale assunto negli uffici

di staff a quello dirigenziale, non comporta la possibilità di svolgere funzioni gestionali. Su questo punto *la Relazione Tecnica di accompagnamento al D.L. 90/2014*, chiarisce che *“il riferimento all’inquadramento dirigenziale, ove consentito nel regolamento degli uffici e dei servizi anche in deroga ai requisiti di accesso alla qualifica, ... è da intendere in termini di mera parametrizzazione retributiva, anche allo scopo di contenere la discrezionalità dell’ente”*

5.3. Come già accennato nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento, era lo stesso regolamento comunale per l'organizzazione degli uffici e dei servizi del comune di OMISSIS - disciplinante il ricorso ad assunzioni a tempo determinato di personale dipendente da assegnare agli Uffici di supporto del Sindaco, secondo quanto previsto dall'art. 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, - a prevedere espressamente e chiaramente il possesso del titolo di studio della laurea, per l'accesso ai posti della categoria D.

Pertanto, ritiene il Collegio che il Sindaco possa fiduciarmente esercitare la scelta degli organi di staff con estrema libertà per quanto attiene l'identificazione dei soggetti prescelti, sui quali non sussiste alcun requisito sostanziale quale la carenza di un particolare titolo di studio (che, come detto, risulta essere una condizione non indispensabile per l'incarico di Responsabile di Gabinetto). Tuttavia, rimane fermo che il successivo inquadramento in una determinata categoria professionale, debba essere effettuato sulla scorta dello stesso titolo di studio che il regolamento comunale richiede per l'accesso alla corrispondente qualifica di inquadramento.

6. L'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta dei convenuti.

Deve ritenersi connotato dall'elemento soggettivo della colpa grave il comportamento dei componenti della Giunta Comunale di OMISSIS che adottarono la deliberazione n. 217 del 12.7.2011 e del Segretario generale presente alla votazione della stessa. In forza delle considerazioni sopra svolte in ordine alla natura della indennità di cui all'art. 90, comma 3, TUEL, i membri della giunta e il segretario generale dovevano necessariamente percepire la eccessività della quantificazione che stavano riconoscendo al capo di gabinetto. A tale riguardo, bastava confrontare le buste paga della dott.ssa V.P., che aveva ricoperto l'ufficio di supporto del Sindaco, di livello dirigenziale prima del "declassamento" operato con la delibera n. 217 del 12.7.2011, e quelle del sig. S. F., succedutole con la diversa denominazione di Capo di Gabinetto. A fronte di una retribuzione base mensile lorda per la dirigente di € 3.361,64 e di una retribuzione di posizione mensile lorda di € 1.478,50 (e quindi per un totale di € 4.840,14), al F. veniva corrisposta una retribuzione base per posizione economica D1 di € 1.763,89, ma un emolumento accessorio ex art. 90 TUEL pari a ben € 3.166,67 (e quindi per un totale di € 4.930,56).

In sostanza, snaturando in tal modo completamente la finalità e la *ratio* dell'indennità di cui all'art. 90 TUEL, si giungeva di fatto a far conseguire al dipendente una retribuzione equivalente alla posizione dirigenziale che, però, si era espressamente ritenuto di escludere per la figura del capo di gabinetto (cfr. premesse della delibera di giunta n. 217).

Va ravvista, parimenti, la colpa grave della Segretaria generale

C. che adottò la determinazione dirigenziale n. 1041 con la quale veniva disposta l'assunzione del sig. S. F. e il conseguente impegno contabile delle somme, potendo e dovendo la dirigente astenersi dal dare corso all'atto, stante la manifesta violazione delle norme sul regolamento di ordinamento degli uffici e servizi, in ordine al titolo di studio posseduto dal sig. F. con la previsione di un trattamento stipendiale tabellare eccessivo e non accessibile con il curriculum studi in suo possesso.

In tutte le predette condotte, riconducibili al sindaco, alla segretaria generale e ai componenti della Giunta, deve quindi ravvisarsi la sussistenza della colpa grave e del nesso di causalità con la produzione del danno, laddove si ritiene non corretto che al F. sia stato corrisposto un trattamento economico (stipendio base, emolumento sostitutivo ex art. 90, terzo comma, TUEL ed altri trattamenti accessori) per una categoria professionale (categoria D) alla quale non poteva, per carenza del diploma di laurea, avere accesso.

7. La Sezione reputa esistente il nesso causale tra le condotte dei convenuti, per le quali è stata accertato l'elemento soggettivo della colpa grave, e il danno erariale patito dal Comune di OMISSIS, posto che l'intera serie procedurale degli atti sin qui esaminati (proposta del Sindaco, parere di regolarità tecnica, deliberazione di Giunta, impegno di spesa, contratto individuale) ha avuto, come effetto causale, la corresponsione di emolumenti al Responsabile del Gabinetto del Sindaco in misura superiore a quanto gli sarebbe spettato se inquadrato correttamente.

8. Dalle somme illegittimamente erogate, è derivato un danno patrimoniale al comune di OMISSIS.

SENT. N. 165/14/R

Tale danno si è prodotto fino al 31.10.2013, atteso che in esecuzione della delibera di G.C. n. 290 del 5.11.2013 veniva stipulato un nuovo contratto con cui, a decorrere dal 1.11.2013, la figura professionale del Capo di Gabinetto del Sindaco veniva reinquadrata dalla categoria D alla categoria C e le cui clausole, relative al trattamento economico accessorio, non prevedono più l'indennità *ad personam* sostitutiva ex art. 90, terzo comma, TUEL, ma un meccanismo di quantificazione e liquidazione conforme al CCNL 31 marzo 1999.

Per la quantificazione del danno, il Collegio ritiene che possa essere utilizzato il prospetto depositato dalla difesa e redatto sulla base della nota prot. 0206838 del comune di OMISSIS, con la quale l'ente locale ha attestato gli emolumenti corrisposti al F., in qualità di Capo di Gabinetto, nei distinti periodi in cui lo stesso risultava essere inquadrato inizialmente nella categoria D-D1 e, successivamente, nella categoria C-C1. Da tale prospetto di evince che la differenza stipendiale tabellare tra la categoria D e C ammonta, nel periodo di riferimento dal 20/07/2011 al 31/10/2013, ad euro 4.344,98 e che la differenza tra emolumento unico e salario accessorio, ammonta ad euro 57.138,87.

Il danno subito dal comune di OMISSIS, così come sopra quantificato, va ripartito distintamente tra tutti i convenuti, nella misura sotto specificata e per ciascuno di essi, tenuto conto delle rispettive qualità e delle singole condotte individuali:

- 1) la somma di euro 4.344,98 da ripartire in parti uguali tra G. A. e C. L.;
- 2) la somma di euro 57.138,87 da ripartire per il 25% ciascuno a

carico di G. e C. e per il restante 50%, in parti eguali tra B., B., I.,

P., R., S. e V. .

9. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, condanna i sottoelencati convenuti al pagamento, in favore del comune di OMISSIS, delle somme distintamente di seguito indicate:

1) G. A. a pagare, in favore del Comune di OMISSIS, la somma complessiva di € 16.457,20;

2) C. L. a pagare, in favore del Comune di OMISSIS, la somma complessiva di € 16.457,20;

3) B., B., I., P., R., S. e V. a pagare, in favore del Comune di OMISSIS, la somma ciascuno di € 4.081,34;

oltre rivalutazione monetaria dalla data del 31/10/2013 alla data del deposito della sentenza, oltre interessi legali dalla data del deposito e fino al soddisfo.

Pone a carico di tutti i condannati, in parti uguali tra loro, le spese del presente giudizio che si liquidano in Euro 1.465,99 (millequattrocentosessantacinque/99).

Il collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali", dispone che, a cura della segreteria venga apposta l'annotazione di omissione delle generalità e degli altri dati

identificativi dei convenuti e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 5 novembre 2014.

L'Estensore

Il Presidente

f.to Cons. Massimo Chirieleison

f.to Prof. Luigi Di Murro

Depositata in Segreteria il giorno 3 dicembre 2014

Il Direttore di Segreteria

f.to dott.ssa Nicoletta Natalucci