

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la regione Emilia-Romagna

composta dai seguenti magistrati:

dott. Luigi DI MURRO	Presidente
dott. Francesco Maria PAGLIARA	Consigliere
dott. Elena LORENZINI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 43979 del registro di Segreteria, promosso dal Sostituto Procuratore Regionale dott. Filippo Izzo nei confronti dei sig. ri G.C., rappresentato e difeso dall' avv. to Giovanni Lauricella ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Forlì, via Primavera n. 35, P.M., rappresentata e difesa dall' avv. to Christian Giangrande ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Castel di Casio (BO), via Berzantina n. 30/5 e S.C., rappresentata e difesa dall' avv. to Mariachiara Giampaolo ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Bologna, viale Aldini n. 88.

Uditi, nella pubblica udienza del 25 marzo 2015, il relatore Consigliere dott. ssa Elena Lorenzini, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore

Regionale dott. Filippo Izzo, l'avv. to Lauricella per il convenuto C., l'avv. to Giangrande per la convenuta M. e l'avv. to Giampaolo per la convenuta C .

Esaminati tutti gli atti e i documenti di causa.

Ritenuto in

FATTO

Secondo la ricostruzione della Procura, con un segnalazione del 19 dicembre 2011, il Comando Carabinieri Stazione di Camugnano trasmetteva all'Organo requirente copia di un documentato esposto relativo ad un'asserita fattispecie di danno erariale.

Sulla base degli approfondimenti istruttori delegati dalla Procura presso questa Sezione al predetto Comando carabinieri, sarebbe emerso che in data 5 novembre 2009 due comuni della provincia di Bologna, Camugnano e Castel di Casio, avrebbero deciso di convenzionarsi per lo svolgimento dell'ufficio di segreteria comunale. Il Pubblico Ministero richiama, in particolare, il testo dell'articolo 8 della citata convenzione, che sotto la rubrica "emolumenti dovuti al segretario-obblighi e garanzie", stabilisce che "al segretario comunale della segreteria convenzionata spetterà il compenso dovuto in applicazione di disposizione di legge o dei contratti collettivi di lavoro o comunque di altri provvedimenti analoghi", precisando poi che "la retribuzione spettante al segretario sarà corrisposta dal Comune capo-convenzione" e che "ciascun Comune liquiderà per proprio conto al segretario comunale le indennità di missione e di viaggio nella misura autorizzata ed effettivamente compiuta presso ciascun comune. Le spese di viaggio sostenute dal segretario per recarsi da uno da altro dei comuni saranno ripartite in parti uguali e verranno liquidate trimestralmente sulla base di quanto previsto dalle norme vigenti".

Ancora, parte attrice riferisce il contenuto dell'articolo 9 della convenzione, intitolato ripartizione

degli oneri finanziari, nella misura di tre quinti in capo al Comune di Camugnano e dei due quinti in capo al comune di Castel di Casio.

La Procura riferisce che il titolare della segreteria convenzionata dei comuni di Camugnano e di Castel di Casio era, dal 4 gennaio 2010, il dottor G.C. Secondo la ricostruzione di parte attrice, al segretario comunale, con provvedimenti del responsabile del servizio finanziario del comune di Camugnano, P.M., sarebbero state rimborsate le spese di viaggio effettuate dal gennaio 2010 all'aprile 2012, dalla propria abitazione in Forlì al comune di Castel di Casio, per un importo totale pari ad euro 31.565,10.

Come riportato in citazione, nei provvedimenti citati, si darebbe atto che il titolare della segreteria convenzionata era residente a Forlì e si considererebbe "che, ai sensi della convenzione di segreteria, occorre rimborsare al segretario le spese sostenute per l'accesso alla sede della segreteria convenzionata di Castel di Casio"; si citerebbe, infine, il "parere dell'agenzia dei segretari numero 0029855 del 21 aprile 2006" di cui si riporta la seguente affermazione: "qualora il segretario organizzi la propria attività lavorativa in maniera tale da raggiungere, in via primaria, un Comune diverso da quello capofila della convenzione per motivi di convenienza e per esigenze personali si può giustificare il rimborso delle spese di viaggio dalla propria abitazione al comune condizionato"; si affermerebbe che la liquidazione veniva effettuata sulla base di un prospetto riassuntivo sottoscritto congiuntamente dal segretario C. e dal responsabile del servizio finanziario M.P., mentre i mandati di pagamento sarebbero tutti sottoscritti da P.M.; si disponeva che il rimborso comprendeva i pedaggi autostradali, il rimborso chilometrico in base alle tabelle Aci fino al mese di ottobre 2011 e dal novembre 2011 le liquidazioni sarebbero avvenute sulla base di un quinto del prezzo al consumo della benzina verde.

Il Pubblico Ministero ha, altresì, riferito della presenza agli atti di un parere scritto rilasciato in data

22 febbraio 2012 dall'avvocato OMISSIS al comune di Castel di Casio sulla "legittimità del rimborso chilometrico alla segretario comunale".

Risulta inoltre agli atti che i revisori dei comuni di Castel di Casio e di Camugnano, con note rispettivamente del 12 ottobre 2012 e del 18 ottobre 2012, invitavano le amministrazioni comunali a "procedere senza indugio, in via cautelativa, alla richiesta al segretario comunale di restituzione di tutte le somme erogate a titolo di rimborso spese di viaggio e missione, la cui riconoscibilità è, allo stato attuale ed alla luce dei recenti pronunciamenti della magistratura contabile, dubbia"; "adottare tutti i provvedimenti necessari per addivenire ad una rapida acquisizione alle casse dell'ente delle somme di cui al punto precedente".

Sulla vicenda si apriva altresì un procedimento penale, numero 20.844/11, che si concludeva con una provvedimento di archiviazione del gip di Bologna dell'1 luglio 2013 e contestuale autorizzazione alla trasmissione degli atti d'indagine alla Procura presso questa Sezione giurisdizionale per le sue valutazioni.

Alla luce di tali elementi istruttori il Pubblico Ministero emetteva invito a dedurre con contestuale costituzione in mora, datato 14 marzo 2014 e ritualmente notificato agli odierni convenuti, i quali hanno fatto pervenire le loro deduzione difensive.

Non ritenendo sufficienti le controdeduzioni fornite, l'Organo requirente provvedeva ad emettere atto di citazione datato 25 luglio 2014 avverso i signori G.C. e P.M., per sentirli condannare al pagamento, in favore dei comuni di Camugnano e di Castel di Casio, della somma di euro 31.565,10 o comunque della diversa somma che questa Sezione riterrà di giustizia, ripartita nella misura dell'80% in capo al C. e del 20% in capo alla M., ovvero in quella diversa, anche in aumento o in diminuzione per uno o più convenuti, che verrà ritenuta di giustizia, fermo rimanendo il totale del danno subito dalle amministrazioni danneggiate, oltre rivalutazione monetaria ed

interessi legali dalla data di ciascun singolo esborso fino al soddisfo, nonché avverso la sig. ra S.C. per sentirla condannare al pagamento in favore del comune di Castel di Casio della somma di euro 3000,00, o comunque della diversa somma che questa sezione riterrà di giustizia, oltre rivalutazione monetaria interessi legali dalla data del 13 giugno 2012 fino al soddisfo e spese del presente procedimento per tutti i convenuti.

Parte attrice a fondamento della domanda, sostiene, in primo luogo, che il rimborso delle spese di viaggio per il tragitto abitazione-luogo di lavoro non sarebbe giuridicamente consentito e costituirebbe, quindi, un indebito oggettivo. Si sostiene, infatti, che nessuna norma del nostro ordinamento per nessuna categoria di dipendente pubblico, consentirebbe il rimborso delle spese sostenute per il tragitto abitazione-luogo di lavoro e viceversa, come confermato da questa Sezione giurisdizionale nella sentenza numero 1 del 4 gennaio 2005 e dal parere della Ragioniere Generale dello Stato, di cui alla nota numero 54055 del 21 aprile 2011. Chiarisce il Pubblico Ministero che costituirebbero circostanze non contestate dai soggetti convenuti nelle loro controdeduzioni all'invito del 14 marzo 2014 quelle relative al rimborso al segretario comunale, per il periodo dal gennaio 2010 alla aprile 2012, delle spese asseritamente sostenute dal medesimo per i viaggi dalla propria abitazione in Forlì al comune di Castel di Casio.

La Procura richiama le norme che impongono il dovere del rispetto del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, come sancito dall'articolo 3, comma 1, C.C.N.L. 14/12/2010 e per i dipendenti degli enti locali dall'articolo 3 C.C.N.L. 11/4/2008, nonché dall'articolo 3 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Viene riportato, altresì, il contenuto dell'articolo 15 della legge n. 836/1978, che ha escluso il rimborso delle spese di trasporto "per i percorsi compiuti nelle località di missione per recarsi dal luogo dove è stato preso alloggio al luogo sede dell'ufficio viceversa". Ancora, con riferimento alle segreterie convenzionate, si cita l'articolo 10, terzo comma, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 e l'articolo 45, secondo comma, C.C.N.L. 16 maggio 2001, le quali norme

escludono chiaramente la possibilità del rimborso delle spese di viaggio sostenute per il tragitto abitazione-luogo di lavoro, consentendo soltanto “il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni” ovvero “per l'accesso alle diverse sedi il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili”. Ulteriormente, parte attrice riferisce che anche nel testo della convenzione del 5/11/2009, adottata dai comuni di Camugnano e di Castel di Casio per disciplinare il comune ufficio di segreteria, in conformità con la normativa richiamata, si disponeva che “le spese di viaggio sostenute dal segretario per recarsi da uno ad altro dei comuni saranno ripartite in parti uguali”, con ciò escludendo alcun riferimento alle spese sostenute dal segretario medesimo per raggiungere dalla propria abitazione uno delle due sedi in convenzione. Il Pubblico Ministero conclude affermando che non vi sarebbe alcun fondamento giuridico, pertanto, di legittimazione al rimborso delle spese di viaggio sostenute dal segretario convenzionato per i trasferimenti dal luogo di propria residenza a quello della sede di lavoro, né a livello di norme generali dell'ordinamento né sul piano particolare della disciplina pattizia del 5 novembre 2009.

Con riguardo al parere dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali numero 0029855 del 21 aprile 2006, la Procura ne riporta il contenuto laddove si statuisce che “in altri termini ed in conclusione, ferma restando l'esclusione del rimborso nelle ipotesi dello spostamento dalla propria residenza al comune capofila e viceversa, al pari del rimborso del percorso effettuato per raggiungere dall'ultimo comune il proprio domicilio, si fa rilevare quanto segue. È necessario considerare l'ipotesi in cui il segretario organizzi la propria attività lavorativa in maniera tale da raggiungere in via primaria, un Comune diverso da quello capofila della convenzione per motivi di convenienza e per esigenze personali, con la conseguenza che, in siffatto caso, si può giustificare la risoluzione che prevede il rimborso delle spese di viaggio”. Sostiene, a tale proposito, parte attrice che lo scopo del citato parere sarebbe

stato di affermare il principio secondo cui il rimborso delle spese di viaggio, regolarmente documentate, previsto dall'articolo 45, secondo comma del C.C.N.L. di categoria, spetta al segretario convenzionato in tutte le fattispecie possibili, cioè qualunque sia l'ordine in cui il segretario si sposta da una sede convenzionata all'altra e limitatamente al percorso da una sede all'altra. Riporta l'Organo requirente che l'esclusione del rimborso relativamente agli spostamenti del segretario convenzionato dalla propria residenza al Comune prima sede di lavoro della giornata lavorativa del segretario, avrebbe trovato esplicita conferma sia nel decreto numero 0025402 del 17 maggio 2011, del Presidente dell'Unità di Missione che, tra l'altro, riproduce quale "parte integrante del presente decreto", il parere di quella citata nota del Ragioniere Generale dello Stato del 21 aprile 2011, condividendone le argomentazioni, sia nella deliberazione numero 30/2012 delle Sezioni Riunite siciliane della Corte dei Conti, che, facendo riferimento al principio di carattere generale di contenimento di spesa pubblica, hanno ribadito "che non è rimborsabile, in alcun modo, il tragitto abitazione luogo di lavoro e viceversa".

Sotto diverso profilo, il Pubblico Ministero ha sostenuto l'illiceità del calcolo del rimborso effettuato, fino al mese d'ottobre 2011, utilizzando il criterio delle tariffe Aci, in luogo del criterio, più favorevole per l'amministrazione, di un quinto del prezzo di un litro di benzina, di cui all'articolo 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417, che, in virtù del richiamo operato dal successivo articolo 20 al "trattamento economico di missione e di trasferimento per i dipendenti delle regioni, delle province dei comuni", può ritenersi espressivo di un principio generale dell'ordinamento, asseritamente non derogabile dagli enti locali.

Ancora, parte attrice ha rilevato la presenza di spese non documentate, dettagliatamente evidenziate in citazione.

Con riguardo alla liquidazione del danno la Procura lo ha individuato nella somma di euro

31.565,10, somma corrispondente ai rimborsi asseritamente illeciti disposti a favore della segretario comunale C..

Relativamente all'imputazione dell'obbligazione di risarcimento del danno, il Pubblico Ministero ha ritenuto di individuare nella percentuale dell'80% l'importo addebitabile al dottor C., ravvisando nei suoi confronti la violazione, quantomeno gravemente colposa, dei doveri di comportamento nascenti dal rapporto di servizio con la pubblica amministrazione e posti a tutela della legalità, dell'economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Ai fini dell'imputazione della restante parte dell'obbligazione risarcitoria, pari al 20%, l'organo requirente ha indicato nella signora P.M. l'ulteriore responsabile del danno, poiché, nella sua qualità di responsabile del servizio finanziario del comune di Camugnano, avrebbe adottato i provvedimenti di liquidazione sopra richiamati con somma imperizia e comportamento gravemente negligente con riguardo all'esame dei loro presupposti.

La procura ha individuato una ulteriore fattispecie di responsabilità amministrativa, contestata alle convenute C. e M., per la somma di euro 3000, quale compenso corrisposto dal Comune di Castel di Casio a favore dell'avvocato OMISSIS per il parere sulla legittimità dei rimborsi delle spese di viaggio del segretario. Tale incarico, secondo la ricostruzione di parte attrice, fu affidato con determinazione n. 87 del 14 dicembre 2011, dalla dottoressa S.C., nella qualità di responsabile del servizio del comune di Castel di Casio; ad avviso del Pubblico Ministero tale spesa risulterebbe inutile e superflua, nonché assunta senza il rispetto dei parametri di legittimità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 165 del 2001, in tema di incarichi esterni alla pubblica amministrazione. Inoltre, si rappresenta che il provvedimento di affidamento intervenne successivamente al decreto del 17 maggio 2011 del Presidente della Unità di Missione ed al parere del 21 aprile 2011 del Ragioniere Generale dello Stato, atti con i quali, come sostiene parte attrice, sarebbe stato ribadito che "nessun rimborso spetta per i tragitti abitazione-luogo di lavoro e viceversa". Ancora, la

Procura ha evidenziato che il provvedimento di affidamento all'avvocato OMISSIS non riporterebbe alcunché circa la preventiva verifica dell'impossibilità di poter far fronte alle medesime esigenze con risorse interne.

Relativamente a tale ulteriore voce di danno patrimoniale, il P.M. ha ritenuto che dovrebbe essere imputata alla dottoressa S.C., che ha affidato direttamente l'incarico all'avvocato OMISSIS, con la citata determinazione n. 87/2011 ed ha, poi, disposto la liquidazione del compenso, violazione che si afferma essere gravemente colposa dei limiti di legge sopra esposti.

Il Pubblico Ministero ha ritenuto, invece, di poter archiviare per questa voce di danno, la posizione della M..

Relativamente agli accessori di legge, parte attrice ha chiesto di aggiungere alle somme indicate la rivalutazione monetaria e gli interessi legali decorrenti, per quanto riguarda la fattispecie degli illeciti rimborsi, dalla data di ogni singolo esborso, mentre per la fattispecie dell'incarico di consulenza all'avvocato OMISSIS, dalla data del provvedimento di liquidazione avvenuta con mandato del 13 giugno 2012.

Il dottor G.C. si è costituito in giudizio in data 4 marzo 2015, mediante deposito di una comparsa recante a margine procura defensionale a favore dell'avv. to Giovanni Lauricella.

In detta memoria, premesso un riepilogo dei fatti di cui è causa, si rilevano i seguenti elementi.

In primo luogo, la difesa del convenuto ha sostenuto che, per poter inquadrare correttamente la fattispecie di cui è causa, occorrerebbe focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti del cosiddetto processo di privatizzazione del pubblico impiego, ed in particolare, con riferimento agli enti locali, alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 267/2000, che ha disciplinato agli articoli 88 e seguenti l'estensione della normativa in tema di privatizzazione del pubblico impiego agli enti locali

e al successivo decreto legislativo n. 165/2001, contenente norme generali sull'ordinamento del pubblico impiego. Alla luce di tali previsioni normative si è sostenuto che il trattamento economico dei dipendenti pubblici sarebbe di esclusiva competenza della contrattazione collettiva nazionale, che si svolge tra l'Aran ed i sindacati maggiormente rappresentativi. Pertanto, la problematica relativa al pagamento dei rimborsi spese viaggi al segretario comunale sarebbe disciplinato dall'articolo 45, comma secondo, del contratto nazionale di categoria del 16 maggio 2001, che testualmente recita: "Al segretario titolare di segreterie convenzionate per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili". Si sostiene, quindi, che tale norma avrebbe sostituito la precedente disposizione di cui all'articolo 10 del D.P.R. 4 dicembre 97 n. 465, che al terzo comma disponeva: " Ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionata spetta una retribuzione mensile aggiuntiva e di rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno all'altro dei comuni riunite in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro di cui all'articolo 17, comma 74 della legge determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati e alla complessità organizzativa degli stessi". La difesa del convenuto conclude, quindi affermando che in applicazione dell'articolo 45 secondo comma del contratto tutte le spese di viaggio dovrebbero essere riconosciute al segretario comunale di segreteria convenzionata, senza distinzione tra spese di viaggio tra comuni convenzionati e spese di viaggio da e per la propria residenza o domicilio. Veniva poi citato il parere in data 21 aprile 2006 dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali e quello successivo del 18 giugno 2008, trasmesso nel gennaio 2010 dalla direttrice della sezione regionale Emilia-Romagna della citata agenzia al comune di Camugnano. Ulteriormente, si richiama al parere numero 284/2008 della predetta Agenzia autonoma, che avrebbe confermato l' orientamento proposto da parte convenuta, sebbene riferito ai segretari in disponibilità incaricati di reggenza e supplenze presso enti locali. Ancora, si è riferito del parere in data 5 dicembre 2011 formulato dalla Aran, che

relativamente alle spese rimborsabili ex articolo 45, comma due, contratto collettivo nazionale, precisava che "la citata disposizione contrattuale consente di rimborsare le spese sostenute dal segretario per recarsi nella seconda sede di segreteria anche quando egli non passa per la prima sede di segreteria, ma parta direttamente dal suo domicilio". Relativamente al parere in data 21 aprile 2011 con cui la Ragioneria Generale dello Stato si esprimeva in merito all'articolo 6 del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge 122/2010, la difesa ha sostenuto che proprio la prevista non rimborsabilità dei tragitti abitazione-luogo di lavoro e viceversa, farebbe dedurre che prima di tale previsione fosse legittimo il predetto rimborso chilometrico. Veniva, poi, richiamato l'accordo del 3 aprile 2012 con cui i sindaci dei comuni di Camugnano e Castel di Casio disponevano che il rimborso delle spese di viaggio sarebbe stato effettuato al segretario comunale in base ad un quinto del costo della benzina verde, con decorrenza dal 1/11/2011.

Relativamente alla censura mossa dalla Procura con riguardo al fatto che il rimborso sarebbe avvenuto fino alla fine del mese di ottobre 2011, utilizzando il criterio delle tariffe Aci, parte convenuta riporta il contenuto della deliberazione n. 282 del 16/12/2003 del Consiglio Nazionale d'amministrazione dell'Agenzia per i segretari, che espressamente faceva riferimento, per i segretari titolari di segreterie convenzionate in relazione al rimborso delle spese di viaggio, qualora il segretario fosse autorizzato all'uso del mezzo proprio, all'applicazione del criterio del rimborso chilometrico secondo le tariffe fornite dall'Aci. Ancora, con riguardo alle spese documentate, la difesa ha precisato le motivazioni dei rimborsi richiesti dal segretario comunale.

Relativamente alla liquidazione del danno si è ricordato che l'odierno convenuto dott. C. avrebbe effettuato un versamento volontario per la costituzione di un fondo cautelativo delle intere somme percepite a titolo di rimborso spese di viaggio pari ad euro 27.986,96 dal 4 gennaio 2010 al 30 aprile 2012, oltre ritenuta sullo stipendio del mese di ottobre 2012 di euro 715,81, per un totale pari ad euro 28.702,77, tramite ordine di bonifico.

Ha concluso chiedendo in via principale di respingere la domanda proposta nei confronti del Dott. G.C., perché infondata in fatto in diritto, non sussistendo alcun danno derivante alla p.a. dai fatti dedotti in giudizio, in quanto derivanti da atti legittimi e conformi al dettato normativo; in via subordinata, in denegata ipotesi, condannare il Dott. C. al pagamento delle spese non documentate; in via ulteriormente subordinata condannare il Dott. C. al pagamento a favore dei comuni di Camugnano e Castel di Casio della somma che risulterà a seguito dell'esercizio del potere riduttivo di cui all'articolo 52 regio decreto numero 1214 del 1934, considerata la buona fede del convenuto. Con vittoria delle spese di giudizio.

La signora P.M. si è costituita in giudizio con comparsa depositata il 5 marzo 2015, recante in calce mandato a favore dell'avvocato Christian Giangrande.

In tale atto, effettuata una completa ricostruzione degli elementi di causa, si sostiene l'assenza degli elementi caratterizzanti la responsabilità erariale, con particolare riferimento al danno, dal momento che il Dott. C. avrebbe già rifiuto nelle casse comunali del comune di Camugnano la somma corrispondente alle spese di viaggio effettuate dall'abitazione, ossia euro 28.702,77, mentre la somma di euro 2.862,33, pari alla differenza tra l'importo asseritamente versato e quello oggetto di imputazione di danno erariale, sarebbe corrispondente alle spese di viaggio sostenute per il percorso tra i due comuni convenzionati. Viene poi richiamata la motivazione con cui sarebbe stata emessa richiesta d'archiviazione da parte della Procura della Repubblica, poi decretata dal Tribunale di Bologna in data 1 luglio 2013 per il reato di abuso d'ufficio nei confronti dell'odierna convenuta, atteso che "la liquidazione delle spese di trasporto è stata giustificata..... sulla base di un parere dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali del 21 aprile 2006..... Peraltro solo in data 17 maggio 2011, dopo la soppressione dell'Agenzia sopraccitata, il Ragioniere Generale dello Stato ha chiarito in maniera netta il divieto di rimborso per i tragitti in questione". Ulteriormente, si è sostenuto che la signora M. non sarebbe stata dotata

dall'ordinamento locale di alcun potere di incisione nel processo decisionale. Si è, infine, affermata l'assenza di colpa grave in capo alla convenuta. Si è concluso chiedendo in via preliminare d'accertare e dichiarare la nullità dell'atto di citazione introduttivo del presente giudizio e nel merito, in via principale, di respingere la domanda formulata dalla Procura regionale della Corte dei Conti, per l'insussistenza di dolo o colpa grave; in via subordinata di ridurre l'importo risarcitorio posto a carico della convenuta.

La Dott.ssa S.C. si è costituita, con comparsa depositata il 4 marzo 2015, recante in calce procura deflessione a favore dell'avvocato Mariachiara Giampaolo.

In tale atto, premessa una ricostruzione in fatto della vicenda per cui è causa, parte convenuta ha sostenuto l'utilità del parere richiesto, con precipuo riferimento al contesto ambientale del comune di Castel di Casio. Si è sostenuto il rispetto dei parametri legislativamente previsti per il conferimento dell'incarico, ed in particolare del disposto di quell'articolo 7 del decreto legislativo 165/2001, giacché il comune non avrebbe disposto né quantitativamente né qualitativamente delle professionalità adeguate nel proprio organico e la materia era di particolare ed eccezionale complessità e specificità, onde l'addebito di colpa grave apparirebbe del tutto ultroneo ed in ogni caso non attinente al comportamento della signora C.. Vengono, inoltre, richiamate le incertezze interpretative degli stessi revisori dei conti dei due comuni. Si è insistito, in particolare, sul fatto che la preventiva verifica della impossibilità di potere far fronte alle esigenze con le risorse interne, di cui all'articolo 1, comma 42 della legge 311/2004, sarebbe da applicarsi ai soli enti con popolazione superiore a 5000 abitanti, situazione non verificatesi per il comune di Castel di Casio. Relativamente al *quantum* della pretesa risarcitoria, la difesa ha rilevato come, tutt'al più la somma indebitamente addebitata al comune di Castel di Casio sarebbe pari ad euro 1500, ovvero uguale alla quota parte di spesa di competenza del medesimo comune. Ha concluso chiedendo di respingere ogni domanda proposta contro la signora C., per infondatezza della stessa, non

sussistendo alcun danno causato dalla convenuta, nessuna colpa e tantomeno colpa grave né nesso causale con quanto oggetto di domanda della Procura, anche in ragione delle attribuzioni e delle competenze alla stessa spettanti; in via subordinata, in denegata e non creduta ipotesi, limitare la condanna a quanto effettivamente sborsato dal comune di Castel di Casio, euro 1500,00 salvo l'esercizio del potere riduttivo. Con vittoria di spese di lite.

All'odierna pubblica udienza, il Pubblico Ministero, con espresso riferimento al versamento volontario, ha sostenuto che non sussisterebbe il trasferimento di tale somme di denaro. Ha riferito in merito al parere dell'agenzia dei segretari comunali del 2006. Ha richiamato il contenuto del documento numero 10 depositato dalla Procura, relativo alla denuncia da parte dei carabinieri nei confronti di un albergo, per omessa denuncia della presenza del segretario C.. Relativamente alla parere redatto dall'avvocato OMISSIS, parte attrice ha insistito sulla mancanza di necessità di tale atto. Ha concluso come in atto di citazione.

L'avvocato Lauricella per il convenuto C., con riferimento al bonifico al comune di Camugnano, ha precisato che le somme sarebbero state depositate. Ha sostenuto che nella condotta del convenuto non sarebbero rinvenibili gli elementi soggettivi del dolo o della colpa grave ed ha concluso come in comparsa di risposta anche relativamente alle domande subordinate.

L'avvocato Giangrande per la convenuta M., ha affermato che non sussisterebbe il danno poiché le somme si trovano nella tesoreria comunale, anche se non sarebbero state iscritte a bilancio, poiché la questione è sottoposta al giudizio di questa Corte. Ha insistito nell'affermare che non sussiste l'elemento soggettivo della colpa grave in capo alla convenuta. Ha concluso come da comparsa di risposta.

L'avvocato Giampaolo per la convenuta C., ha dichiarato che il parere dell'avvocato Fata sarebbe un parere complesso e che tale condotta fu assunta dalla convenuta nell'interesse dell'ente. Ha

concluso come da comparsa di risposta

Il Pubblico Ministero in replica, ha chiarito che il fondo cautelativo sarebbe sottoposto all'espressa condizione della pronuncia di condanna o meno da parte di questa corte. Relativamente alla delibera dell'Agenzia dei segretari comunali delle 2008 ha precisato che riguarderebbe i segretari in disponibilità: solo per questi sarebbe rimborsabile il tragitto sede di servizio, perché è la sede nazionale non regionale. Rispetto alla posizione della convenuta M. ha sostenuto che elle avrebbe fornito un apporto causale concreto al verificarsi della fattispecie in esame. Per la convenuta C. ha precisato che la contestazione riguarderebbe l'utilità del compenso ed anche la relativa congruità. L'avvocato Lauricella, in replica, relativamente al citato parere della 2008, ha dichiarato che avrebbe una valenza generale, e solo alla fine si riferirebbe ai segretari in disponibilità.

Considerato in

DIRITTO

I.-L' ipotesi di danno erariale sottoposta al giudizio di questa Corte è collegata alle condotte del dott. C., il quale, in qualità di segretario convenzionato, avrebbe chiesto e ottenuto dal comune capofila rimborsi delle spese di viaggio sostenute per i trasferimenti dal luogo di propria residenza a quello della sede di lavoro, e della signora M., nella sua qualità di responsabile del servizio finanziario del comune di Camugnano, la quale, nell' esercizio delle proprie funzioni, avrebbe adottato i provvedimenti di liquidazione dei predetti rimborsi, nonché della dottoressa C., la quale, nella qualità di responsabile del I servizio del comune di Castel di Casio, avrebbe affidato con determinazione n. 87 del 14/12/2011, un incarico a favore dell'avvocato OMISSIS, per redigere il parere sulla legittimità dei rimborsi delle spese di viaggio al segretario.

Il danno conseguente è stato quantificato, secondo la prospettazione della Procura Regionale

presso questa Sezione, per i convenuti C. e M., nella somma complessiva di euro 31.565,10, oltre rivalutazione monetaria interessi legali dalla data di ciascun singolo esborso fino al soddisfo e spese del presente procedimento, ripartito nell'80% a carico del dottor C. e nel 20% a carico della signora M., pari alla somma dei rimborsi disposti a favore del C. dai provvedimenti elencati in citazione da gennaio 2010 ad aprile 2012; per la convenuta C. nella somma di euro 3000, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali dalla data del 13 giugno 2012 fino al soddisfo e spese del presente procedimento, pari alla somma corrisposta dal comune di Castel di Casio a favore dell'avv. OMISSIS, per il parere formulato sulla legittimità dei rimborsi delle spese di viaggio al segretario.

II- Passando al merito della causa, il Collegio intende esaminare separatamente le posizioni dei convenuti.

Con riguardo al segretario comunale dottor C., la Sezione deve soffermarsi sulla valutazione della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità in relazione al giudizio instaurato nei confronti del convenuto.

Il Collegio reputa che sia rinvenibile in capo al segretario comunale, un' ipotesi di responsabilità amministrativa, sussistendone tutti gli elementi costitutivi.

E' di tutta evidenza, la sussistenza del rapporto di servizio del medesimo con l'amministrazione.

Ad avviso della Sezione, sussistono, inoltre, per quanto esposto, il comportamento causativo di danno erariale nonché il nesso causale tra comportamento e danno.

In particolare, risulta accertato agli atti che i rimborsi a favore del segretario furono effettuati sulla base di espresse richieste in tal senso da parte del convenuto per tutto il periodo dal gennaio 2010

ad aprile 2012 e che la liquidazione fu effettuata sulla base di un prospetto riassuntivo sottoscritto congiuntamente dal segretario C. e dalla responsabile del servizio finanziario M..

Sussiste, pertanto, ad avviso del Collegio, il nesso di causalità tra l'esborso di denaro avvenuto da parte del comune di Camugnano e la condotta del convenuto di proposizione d' istanza di rimborso delle spese di viaggio per il tragitto abitazione-luogo di lavoro.

In relazione all' elemento soggettivo, poi, questa Sezione lo rinviene nella colpa grave in capo al dott. C.

Secondo l' orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte dei Conti, il concetto di colpa grave va inquadrato nella nozione di colpa professionale di cui all' art. 1176, 2° comma, c.c. e va inteso come osservanza non già della normale diligenza del "bonus pater familias", bensì di quella particolare diligenza occorrente con riguardo alla natura e alle caratteristiche di una specifica attività esercitata.

Perché si abbia colpa grave non è richiesto, perciò, che si sia tenuto un comportamento assolutamente abnorme, ma è sufficiente che l' agente abbia omesso di attivarsi come si attiverrebbe, nelle stesse situazioni, anche il meno provveduto degli esercenti quella determinata attività. In altri termini, è ritenuto sufficiente, per la sussistenza del suindicato grado di colpa, che nella fattispecie l' agente abbia serbato comunque un comportamento contrario a regole deontologiche elementari.

A tale proposito pare opportuno esaminare la posizione del convenuto.

Svolgendo una ricostruzione della disciplina applicabile al caso di specie, il Collegio intende chiarire, in primo luogo, l'interpretazione del significato da attribuire all'articolo 45 secondo comma C.C.N.L. 16/5/2001, che testualmente recita "al segretario titolare di segreteria convenzionate per

l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili". Reputa la Sezione, che tale previsione debba essere necessariamente inserita nella complessiva disciplina relativa al rimborso delle spese di viaggio per i pubblici dipendenti. A prescindere, infatti, dalla applicabilità o meno, come sostenuto dal convenuto C., dell'articolo 10, terzo comma, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, norma, comunque, espressamente richiamata nelle premesse della convenzione del 5/11/2009 tra il comune di Camugnano e il comune di Castel di Casio, il rimborso delle spese di viaggio che può considerarsi legittimamente rimborsabile riguarda solo gli spostamenti da uno ad un altro dei comuni riuniti in convenzione, per l'esercizio delle relative funzioni da parte del segretario convenzionato. Il Collegio chiarisce, che non depongono in senso diverso nessuno dei pareri citati da parte convenuta dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Con riferimento, in primo luogo, al parere in data 21 aprile 2006, come correttamente riportato in citazione, si statuisce che "ferma restando l'esclusione del rimborso nelle ipotesi dello spostamento dalla propria residenza al comune capofila e viceversa, al pari del rimborso del percorso effettuato per raggiungere dall'ultimo comune il proprio domicilio, si fa rilevare quanto segue. È necessario considerare l'ipotesi in cui il segretario organizzi la propria attività lavorativa in maniera tale da raggiungere, in via primaria, un Comune diverso da quello capofila della convenzione per motivi di convenienza e per esigenze personali, con la conseguenza che, in siffatto caso, si può giustificare la risoluzione che prevede il rimborso delle spese di viaggio".

In buona sostanza, quindi, tale parere prevede il rimborso delle spese di viaggio sempre con riferimento a quelle relative agli spostamenti tra i comuni convenzionati e chiarisce in modo inequivocabile l'impossibilità di legittimi rimborsi per gli spostamenti dalla residenza del segretario al comune capofila e viceversa. L'inciso che ammette il rimborso delle spese di viaggio nel citato parere fa riferimento alla possibilità del segretario comunale di recarsi partendo dalla propria residenza prima in un Comune non capofila della convenzione; in tale ipotesi saranno rimborsabili

le spese di viaggio non dalla residenza al Comune non capofila, bensì solamente quelle relative alla tragitto dal comune capofila al Comune non capofila.

Ancora, il parere in data 3 giugno 2008 dell'Agenzia dei segretari comunali, citato nella comparsa di costituzione del convenuto C., si riferisce al differente caso di un segretario in disponibilità incaricato di reggenza o supplenza, così come il successivo parere numero 284/2008.

Proprio l'espresso riferimento al parere dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali del 21 aprile 2006 nei provvedimenti di rimborso delle spese di viaggio spettanti alla segretario comunale, anche se limitatamente all'affermazione relativa al rimborso delle spese di viaggio per raggiungere un Comune diverso da quello capofila della convenzione per motivi di convenienza e per esigenze personali, permette di concludere nel senso che l'odierno convenuto Dott. C., non poteva non avere conoscenza, tenuto altresì conto della propria qualifica professionale, della parte immediatamente antecedente a quella riportata nella citata delibera la quale, come già riportato, testualmente sancisce che resta ferma "l'esclusione del rimborso dell'ipotesi dello spostamento dalla propria residenza al comune capofila e viceversa, al pari del rimborso del percorso effettuato per raggiungere dall'ultimo comune il proprio domicilio.....".

Se ne conclude che tutti gli elementi richiamati permettono di giudicare commessa con colpa grave la richiesta e l'ottenimento del rimborso da parte del segretario comunale delle spese di viaggio sostenute per il tragitto abitazione-luogo di lavoro nel periodo intercorrente dal gennaio 2010 al aprile 2012.

L'elemento soggettivo in relazione alla condotta del convenuto integra, dunque, un'ipotesi di colpa grave.

In relazione all' elemento del danno, la Sezione reputa che nei confronti della convenuto vada, infine, determinato, come correttamente ritenuto in atto di citazione nell'80% dell'intero importo liquidato dal comune di Camugnano in favore del segretario comunale, pari complessivamente ad euro 31.565,10, senza esercizio del potere riduttivo, tenuto conto del fatto che la condotta del convenuto complessivamente pare finalizzato all'ottenimento di un rimborso che non poteva non risultare quantomeno incerto agli occhi di un operatore del diritto, senza tenere nel adeguato conto l' interesse dell' amministrazione comunale. A nulla rileva il riferito deposito di una somma da parte del convenuto, in quanto l' effettivo incasso da parte del comune risulta sottoposto a condizione dell' eventuale condanna del segretario e ,quindi, allo stato degli atti, non concreto ed attuale.

Tale somma dovrà essere rivalutata dalla data dell' invito a dedurre, se in possesso dei requisiti per la messa in mora, fino al deposito della sentenza e andranno corrisposti interessi legali sulla somma rivalutata da tale data fino all'effettivo soddisfo.

L' istanza della Procura va, pertanto, accolta nei confronti del convenuto Dott. G.C., nei termini sopra esposti.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza.

III.- Passando all'analisi della posizione della signora P.M., la Sezione deve soffermarsi sulla valutazione della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità in relazione al giudizio instaurato nei confronti del convenuta.

Il Collegio reputa che sia rinvenibile in capo alla responsabile del servizio finanziario del comune di Camugnano, un' ipotesi di responsabilità amministrativa, sussistendone tutti gli elementi costitutivi.

E' di tutta evidenza, la sussistenza del rapporto di servizio della medesima con

l'amministrazione.

Ad avviso della Sezione, sussistono, inoltre, per quanto esposto, il comportamento causativo di danno erariale nonché il nesso causale tra comportamento e danno.

In particolare, risulta accertato agli atti che i rimborsi a favore del segretario furono effettuati sulla base di provvedimenti di liquidazione del responsabile del servizio finanziario del Comune di Camugnano, contenenti prospetti riassuntivi sottoscritti congiuntamente dal segretario comunale e dalla medesima signora M., e che i mandati di pagamento sono tutti sottoscritti dalla convenuta M.. Sussiste, pertanto, ad avviso del Collegio, il nesso di causalità tra l'esborso di denaro avvenuto da parte del comune di Camugnano e la condotta della convenuta.

In relazione all' elemento soggettivo, poi, questa Sezione lo rinviene nella colpa grave in capo alla sig.ra M..

Secondo l' orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte dei Conti, il concetto di colpa grave va inquadrato nella nozione di colpa professionale di cui all' art. 1176, 2° comma, c.c. e va inteso come osservanza non già della normale diligenza del "bonus pater familias", bensì di quella particolare diligenza occorrente con riguardo alla natura e alle caratteristiche di una specifica attività esercitata.

Perché si abbia colpa grave non è richiesto, perciò, che si sia tenuto un comportamento assolutamente abnorme, ma è sufficiente che l' agente abbia omesso di attivarsi come si attiverrebbe, nelle stesse situazioni, anche il meno provveduto degli esercenti quella determinata attività. In altri termini, è ritenuto sufficiente, per la sussistenza del suindicato grado di colpa, che nella fattispecie l' agente abbia serbato comunque un comportamento contrario a regole deontologiche elementari.

A tale proposito pare opportuno esaminare la posizione della convenuta.

Si richiama la ricostruzione della disciplina applicabile al caso di specie effettuata dal Collegio nella trattazione relativa alla posizione del convenuto Dott. C..

Come per il segretario comunale, proprio l'espresso riferimento al parere dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali del 21 aprile 2006 nei provvedimenti di rimborso delle spese di viaggio sottoscritti dalla convenuta, anche se in tali atti viene riportata solo la parte relativa al rimborso delle spese di viaggio per raggiungere un Comune diverso da quello capofila della convenzione per motivi di convenienza e per esigenze personali, permette di concludere nel senso che l'odierna convenuta sig.ra M. non poteva non avere conoscenza della parte immediatamente antecedente della citata delibera la quale, come già riportato, testualmente sancisce che resta ferma "l'esclusione del rimborso dell'ipotesi dello spostamento dalla propria residenza al comune capofila e viceversa, al pari del rimborso del percorso effettuato per raggiungere dall'ultimo comune il proprio domicilio.....".

Se ne conclude che tutti gli elementi richiamati permettono di giudicare commessa con colpa grave la sottoscrizione dei provvedimenti di rimborso delle spese di viaggio effettuate dalla segretario comunale da gennaio 2010 ad aprile 2012, la sottoscrizione dei prospetti riassuntivi delle spese sostenute e la sottoscrizione dei mandati di pagamento.

L'elemento soggettivo in relazione alla condotta della convenuta integra, dunque, un'ipotesi di colpa grave.

In relazione all' elemento del danno, la Sezione reputa che nei confronti della convenuta vada, infine, determinato, come correttamente ritenuto in atto di citazione nell'20% dell'intero importo liquidato dal comune di Camugnano in favore del segretario comunale, pari

complessivamente ad euro 31.565,10, senza esercizio del potere riduttivo, tenuto conto della già ridotta percentuale di danno addebitata alla signora M..

Tale somma dovrà essere rivalutata dalla data dell' invito a dedurre, se in possesso dei requisiti per la messa in mora, fino al deposito della sentenza e andranno corrisposti interessi legali sulla somma rivalutata da tale data fino all'effettivo soddisfo.

L' istanza della Procura va, pertanto, accolta nei confronti della convenuta signora P.M., nei termini sopra esposti.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza.

IV- Passando all'esame della posizione della dott.ssa S.C., il Collegio rileva come l' accertamento della sussistenza o meno della colpa grave nel comportamento contestato alla convenuta sia assorbente di tutte le altre questioni.

Si richiama il concetto di responsabilità per colpa, già riferito nei punti II e III che precedono. Essa, come già esposto, sussiste solo nei limiti in cui sia individuabile un comportamento non conforme al buon andamento, cioè non adeguato ai fini dell' attività ed ai criteri cui va uniformata. In sostanza, la colpa va valutata in riferimento all' attività di cooperazione richiesta, cioè come comportamento all' evidenza non adeguato a tali fini o a tali criteri.

Solo allorché l' attività del pubblico operatore si discosti ampiamente da tali indici di adeguatezza sussiste perciò la responsabilità amministrativa, che la legge 639/96 ha collegato con carattere di generalità all' elemento della colpa grave, la quale secondo un' interpretazione giurisprudenziale ormai consolidata si concreta in una negligenza inescusabile, ovvero in una disattenzione macroscopica, in una marchiana imperizia o irrazionale imprudenza.

Nella valutazione del comportamento concreto tenuto dalla convenuta dott.ssa C. nella vicenda in esame, non ritiene il Collegio di individuare le caratteristiche della negligenza inescusabile ovvero della disattenzione macroscopica o della marchiana imperizia.

Esaminando la posizione della convenuta, il Collegio reputa, in proposito, che acquistino significato alcuni aspetti emersi dall' esame dei fatti e che portano a considerare non accoglibile la prospettazione di responsabilità fornita dalla Procura regionale.

Innanzitutto, questa Sezione ritiene rilevante il fatto, che la convenuta avrebbe disposto la contestata determinazione n. 87 del 14/12/2011 di affidamento di un parere all'avvocato OMISSIS con la plausibile intenzione di accertare quale fosse la corretta interpretazione da fornire alla materia del rimborso delle spese di viaggio al segretario comunale. Altresì non pare, ad avviso del Collegio che fossero mancanti i parametri legislativamente previsti per il conferimento dell'incarico.

Di conseguenza emerge che il comportamento della convenuta non è consistito in una negligenza inescusabile, ovvero in una disattenzione o imperizia macroscopica, che, come ricordato, integrano il concetto di colpa grave necessario, secondo la legislazione vigente, per ritenere la sussistenza di responsabilità.

L'istanza della Procura va pertanto rigettata rispetto alla convenuta Dottoressa S.C..

Attesa la particolare complessità della questione, sussistono i motivi per ritenere compensate le spese di giustizia e le spese legali rispetto alla convenuta C..

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale regionale per l' Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando assolve la convenuta dott.ssa S.C. dagli addebiti contestatili e condanna i convenuti

dott. G.C. e sig.ra P.M. come da richiesta in atto di citazione, con rivalutazione dalla data dell'invito a dedurre, se in possesso dei requisiti per la messa in mora, fino al deposito della sentenza e interessi legali sulle somme rivalutate da tale data l'effettivo soddisfo.

Le spese di giustizia, computate in euro 1.103,66 (millecentotre//66) seguono la soccombenza per i convenuti condannati.

Le spese di giustizia e le spese legali sono compensate per la convenuta assolta.

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.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 25 marzo 2015.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to(dott.ssa Elena Lorenzini)

f.to (dott. Luigi Di Murro)

Depositata in segreteria il giorno 12/08/2015

Il Direttore di segreteria

f.to (Dott.ssa Nicoletta Natalucci)