

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

Presidente: S. Annunziata – Relatore: A. Scudieri

FATTO

La vicenda concerne l'attività svolta dal sig. F. nella sua qualità di assessore comunale di Aosta nel periodo gennaio 1995--maggio 2000, durante il quale il medesimo, dipendente della OMISSIS s.p.a., società appartenente alla banca CRT, usufruiva di permessi per l'espletamento del mandato. Il medesimo, nominato assessore allo sport, turismo, commercio, artigianato, agricoltura e polizia municipale con decreto del Sindaco di Aosta n. 1 del 7 giugno 1995, ricopriva, nel periodo in questione le ulteriori seguenti cariche amministrative:

- Presidente della Commissione Servizio Commercio, Turismo e Polizia Amministrativa,;
- Delegato del Sindaco per la commissione comunale di controllo delle rilevazioni dei prezzi al minuto, biennio 1996/1997,;
- Delegato del Sindaco per la commissione per l'attività di parrucchiere per uomo, donna e mestieri affini,;
- Delegato del Sindaco per la commissione comunale di controllo delle rilevazioni dei prezzi al minuto, biennio 1998/1999,;
- Delegato del Sindaco per la commissione comunale di controllo delle rilevazioni dei prezzi al minuto, biennio 2000/2001,;
- Presidente della commissione comunale consultiva per la disciplina del trasporto di persone mediante autoservizi non di linea,;

L'incarico di assessore terminava con la fine della legislatura e cioè il 09 maggio 2000.

Durante il suo mandato elettorale, il F. risulta aver optato per la scelta dell'istituto dei permessi, anziché per quello dell'aspettativa, adottando le seguenti modalità quale giustificazione delle assenze dal posto di lavoro.

Egli presentava al suo datore di lavoro, successivamente all'espletamento delle attività connesse al suo mandato, dei prospetti riepilogativi mensili, riportanti le assenze riferibili a:

- permessi retribuiti nelle giornate di svolgimento del Consiglio Comunale;
- permessi retribuiti per partecipare alle riunioni della Giunta comunale;
- disponibilità di permessi retribuiti di massime 24 ore mensili;
- disponibilità di permessi non retribuiti di massime 24 ore mensili;
- permessi non retribuiti con le forme del collocamento in aspettativa;
- disponibilità delle ferie;

A supporto di quanto riportato su detto prospetto il F. presentava, quale attestazione dell'Ente, dichiarazioni sottoscritte dal Sindaco e dal Presidente del Consiglio comunale, rispettivamente per le partecipazioni a riunioni di giunta amministrativa o politica e di partecipazione alle riunioni di consiglio.

Sempre sottoscritte dal Sindaco, presentava inoltre, le dichiarazioni relative alle giornate in cui risultava essere stato impegnato per altri motivi riconducibili all'espletamento del proprio mandato, che coprivano interamente l'utilizzo delle 24 ore retribuite e delle 24 ore non retribuite.

Nel caso di ricorso al collocamento in aspettativa, non risulta prodotta alcuna giustificazione.

Sulla base di tale documentazione, il datore di lavoro compilava semestralmente un tabulato riportante tutte le assenze effettuate dal F. e dallo stesso giustificate per fini legati al proprio mandato, con indicazione del giorno, delle ore di permesso usufruite e del relativo onere addebitato all'Ente (in proposito il datore di lavoro determinava l'onere mensile dividendo quello giornaliero per 7,30 ore, corrispondenti ad una giornata lavorativa).

Tale tabulato veniva trasmesso al Comune di Aosta, accompagnato da una richiesta (invito a provvedere al versamento dell'importo determinato semestralmente) di rimborso oneri per assenze relative a cariche elettive.

A seguito della richiesta da parte del datore di lavoro, l'Ente attraverso un provvedimento del Dirigente dei Servizi Istituzionali, verificata l'esattezza dei dati riportati sulla richiesta, incaricava la ragioneria di eseguire il rimborso della somma richiesta.

Emerge dagli atti che i controlli effettuati dai dipendenti dell'ufficio dei suddetti Servizi, consistevano nell'effettuare un riscontro tra le assenze riportate sui prospetti presentati dal datore di lavoro e le dichiarazioni giustificative in possesso dell'ufficio (che poi erano le dichiarazioni del Sindaco e del Presidente del Consiglio, già presentate dall'assessore al proprio datore di lavoro).

Va precisato che i prospetti riepilogativi mensili presentati dal lavoratore dipendente eletto, riportavano testualmente "a valere quali permessi retribuiti nelle giornate di svolgimento del consiglio comunale", per cui il datore di lavoro, sulla base di quanto comunicato dal proprio dipendente, ha avanzato la richiesta di rimborso all'Ente.

Per avere una definizione più chiara delle assenze del F. dal posto di lavoro, il Nucleo della Guardia di finanza di Aosta, all'uopo incaricato dal Procuratore regionale, ha elaborato prospetti mensili riepilogativi delle assenze per riunioni di Giunta comunale, Commissioni consiliari, Consiglio comunale, altro mandato, 24 ore retribuite e non, collocamento in aspettativa e ferie, tenutesi negli anni in questione. In tale prospetto sono state inserite le corrisposizioni economiche da parte del Comune nei confronti del datore di lavoro a titolo di rimborso per permessi retribuiti al soggetto, assente per motivi legati al proprio mandato.

In relazione a tali fatti l'organo requirente ha appurato che il sig. F., ha percepito nel periodo in questione, in relazione ai permessi utilizzati per l'espletamento del suo mandato, retribuzioni in misura eccedente i limiti previsti dalla disciplina legislativa in materia. Ad avviso del Procuratore, infatti, le assenze in questione andavano retribuite conteggiando le ore effettive di partecipazione alle attività di Giunta nonché quelle relative alle altre attività comunque connesse alla sua funzione di amministratore e non, come avvenuto per intere giornate. Inoltre la partecipazione alle c.d. giunte politiche non dovevano comportare alcuna retribuzione, atteso che

l'interessato non rivestiva alcuna carica elettiva e le giunte in questione non sono previste dalla legge .

In tal modo, secondo l'attore, si è prodotto un danno a carico dell'erario comunale.

Al fine di quantificare l'importo complessivo che l'assessore avrebbe percepito in misura superiore al dovuto, il Procuratore si è servito dei predetti prospetti riepilogativi mensili quale utile indicazione per pervenire comunque ad una quantificazione in via equitativa, avuto riguardo all'impossibilità di poter determinare con esattezza sia i tempi concernenti le riunioni di giunta sia le ulteriori effettive ore dedicate alla funzione amministrativa.

Dopo avere inviato agli interessati il prescritto invito a dedurre, il requirente ha ravvisato nel loro comportamento gli estremi del dolo e della colpa grave, per cui con l'atto di citazione dell'ottobre 2003, egli ha convenuto in giudizio i signori F. e B. imputando loro il danno complessivo, calcolato in via equitativa, pari a euro 30.108,90. Tale importo viene riferito dall'organo requirente al periodo compreso tra il 1 luglio 1997 e l'8 maggio 2000, in considerazione che per i periodi precedenti, non essendo ravvisabile alcun doloso occultamento del danno, deve ritenersi maturata la prescrizione. In particolare l'attore contesta al primo di avere usufruito di permessi retribuiti in misura eccedente pur sapendo di non averne diritto e al secondo, nella sua qualità di funzionario dirigente addetto al controllo delle richieste di rimborso, di avere omesso qualsiasi attività di effettiva verifica in tal senso e quindi di avere consentito i pagamenti indebiti, o per grave ignoranza delle disposizioni ovvero per omissione cosciente.

Nel formulare la richiesta di condanna il Procuratore imputa al B. il 40 % del danno e al F. l'intero danno con vincolo di solidarietà per la parte addebitata al B..

Ambedue i convenuti si sono costituiti in giudizio. Il Sig. F. avvalendosi del patrocinio dell'Avv. CARNELLI , il Sig. B. degli avvocati GALLENCA e STROPPIANA.

L'Avv. CARNELLI ha depositato memoria difensiva in data 5 febbraio 2004 chiedendo la reiezione della domanda attrice; a suo avviso infatti non solo non risulta dimostrata l'esistenza ontologica del danno ma anche la sua quantificazione difetta di presupposti di ammissibilità, inoltre non risulta dimostrata alcuna colpa grave e neppure lieve del suo assistito. In via di mero subordinare egli chiede di tenere conto del vantaggio conseguito dall'Amministrazione nel periodo 1997 - 2000, determinato mettendo a confronto gli oneri che sarebbero derivati dal collocamento in aspettativa a carico dell'Ente, con quelli connessi ai permessi retribuiti e quindi di ritenere completamente compensato il preteso danno.

Ad avviso del difensore, in capo al F. nessuna azione è proponibile, in primo luogo perché la normativa che regolava la materia dei rimborsi e delle attività degli amministratori comunali, dipendenti privati, legittimava pienamente il comportamento del suo assistito in relazione ai fatti di causa; in secondo luogo perché, proprio per avere egli agito legittimamente, nessun danno si è prodotto a causa della sua partecipazione ai lavori consiliari, rientrando nelle prerogative degli assessori seguire tali lavori, con conseguente diritto alla relativa retribuzione; neppure può parlarsi di danno conseguente ai rimborsi ottenuti per la partecipazione alle riunioni delle giunte c.d. "politiche" essendo del tutto irrilevante tale qualificazione rispetto alla Giunta amministrativa. Ciò che rileva, ad avviso del difensore, è l'effettiva partecipazione a tali riunioni e non la circostanza che le giunte "politiche" non abbiano un riscontro normativo. In ogni caso al F. non può essere imputata alcuna colpa, perché egli aveva cura di predisporre tutta la documentazione necessaria per ottenere la retribuzione dal proprio datore di lavoro e consentire a questi di avere i relativi rimborsi. Documentazione che non venne mai censurata da alcuno, né facente parte dell'Amministrazione comunale, né dal datore di lavoro. In particolare il difensore del F. contesta all'attore la quantificazione del danno, a suo avviso del tutto arbitraria, essendo fondata su mere ipotesi e senza averne prioritariamente dimostrata la sua effettiva esistenza. In sostanza l'attore per sopperire alla mancanza di prove per dimostrare la sussistenza del danno ha fatto ricorso in maniera surrettizia alla valutazione equitativa, la quale, peraltro, è fondata esclusivamente su apprezzamenti di probabilità privi di attendibilità. Infine l'Avv. CARNELLI contesta anche la richiesta dell'attore di addossare al suo assistito l'intero danno pur imputando all'altro convenuto il 40% di esso. Secondo il difensore, ammesso che sia dimostrato il danno, esso va ripartito tra i responsabili in conformità dell'apporto da ciascuno dato alla sua causazione.

A corredo della propria memoria l'Avv. CARNELLI ha allegato copiosa documentazione, tra cui attestazioni della assidua e continua opera prestata dal suo assistito quale amministratore comunale.

I difensori del B. hanno depositato memoria di costituzione in data 28 gennaio 2004. Essi assumono che la domanda dell'attore debba essere respinta in quanto del tutto infondata e sprovvista di prove. Infatti il B. aveva il compito di autorizzare i rimborsi in favore del datore di lavoro del F. e l'unico obbligo che aveva era quello di verificare che a fronte di tali richieste ci fosse idonea documentazione. Ebbene era proprio ciò che puntualmente faceva il B., poiché a ogni richiesta di rimborso veniva esibita la relativa attestazione da parte del sindaco dell'avvenuta partecipazione del F. alle sedute degli organi comunali. Né poteva competere al dirigente del settore verificare il numero delle ore impiegate effettivamente dal F. per la sua partecipazione alle riunioni. I difensori, poi, contestano il procedimento adottato dall'attore per la quantificazione del danno, effettuato secondo mere supposizioni. In via del tutto subordinata gli stessi chiedono che venga applicato il potere riduttivo in favore del loro assistito.

All'odierna udienza è intervenuto per primo l'Avv. GALLENCA, soffermandosi sui seguenti argomenti:

- sul danno, di cui non è stata dimostrata la sussistenza;
- sulla colpa, che per il suo assistito va qualificata quale culpa in vigilando e pertanto, in base a giurisprudenza di questa Corte, non può mai essere considerata grave;
- sull'applicabilità dell'art.1226 c.c., inammissibile nella fattispecie; nonché sulla quantificazione del danno, fondata su mere presunzioni
- sull'atto di citazione, a suo dire inficiato di nullità, attesa la sua estrema genericità

Egli ha concluso chiedendo l'assoluzione per il suo assistito ovvero la declaratoria di nullità dell'atto di citazione.

E' poi intervenuto l'Avv. CARNELLI che si è richiamato innanzitutto agli atti scritti, aggiungendo che l'istruttoria condotta dal Procuratore non è stata accurata, essendosi egli avvalso in tutto delle indagini e delle conclusioni rassegnate dalla Guardia di finanza. Nel merito ha ribadito che il suo assistito aveva il diritto e il dovere di svolgere appieno il suo mandato e che a fronte del suo dimostrato impegno amministrativo, egli non faceva altro che chiedere le retribuzioni che riteneva gli spettassero e che, in effetti, gli venivano erogate senza

che mai gli fosse stato contestato alcunché. Su precisa richiesta del Pubblico ministero il difensore ha dichiarato di non riconoscere il documento allegato 3 alla memoria difensiva del B..

Ha concluso l'Avv. CARNELLI chiedendo l'assoluzione del convenuto F..

Il Pubblico ministero è intervenuto esponendo quanto segue.

- l'atto di citazione è perfettamente valido ai sensi del disposto di cui all'art.163 c.p.c., recando l'esposizione puntuale dei fatti che si imputano ai convenuti nonché tutti gli elementi di diritto in base ai quali gli stessi sono stati chiamati a rispondere del danno prodotto all'erario.
- le norme che disciplinavano la materia all'epoca dei fatti sono quelle contenute nella legge 816/1985, in base alle quali il F., in qualità di assessore e non di consigliere comunale, poteva partecipare alle riunioni di giunta, nel senso istituzionale, e, eventualmente, a quelle del consiglio comunale, ma limitatamente al numero delle ore rientranti nel monte ore mensili. La partecipazione alle c.d. giunte "politiche" era certamente legittima, ma essa non poteva essere considerata alla stregua delle ordinarie riunioni di giunta, bensì quali ulteriori adempimenti connessi all'espletamento del mandato. Sostanzialmente il F., avendo optato per il sistema dei permessi, doveva attenersi alla conseguente disciplina e non tramutarlo in aspettativa.
- per quanto concerne il danno, nell'atto di citazione si fa una netta distinzione tra *an e quantum*; il F. si assentava per l'intera giornata ogni volta che si riuniva la giunta o il consiglio comunale, egli invece, aveva l'obbligo di documentare puntualmente le sue ore di assenza.
- ad avviso della Procura l'istruttoria è completa ed esauriente;
- la quantificazione del danno, considerata la scarsità degli elementi a disposizione, va fatta necessariamente in via equitativa;
- il F. è stato convenuto in giudizio per rispondere del danno prodotto a titolo di dolo poiché egli, pur sapendo quanto gli spettava, poneva in essere scientemente una condotta per ottenere di più;
- il B. deve rispondere a titolo di colpa grave, in quanto, limitandosi a fare dei controlli meramente formali, senza mai contestare la genericità della documentazione prodotta, consentiva le indebite erogazioni dei rimborsi.

Hanno replicato brevemente l'Avv. GALLENCA per ribadire che il danno non è dimostrato e che, comunque, si trattava di norme di difficile interpretazione, e l'Avv. CARNELLI per ribadire che il regolamento comunale consentiva certamente tutte le partecipazioni alle riunioni che vengono contestate al F..

Considerato in

DIRITTO

I fatti specificati in narrativa, ad avviso del Collegio, integrano appieno una fattispecie di danno erariale, sussistendone tutti i presupposti. Preliminarmente, peraltro, occorre risolvere la questione pregiudiziale avanzata dai difensori dei convenuti concernente la nullità o inammissibilità dell'atto di citazione.

E' noto, al riguardo, che l'atto di citazione è lo strumento processuale con il quale il Pubblico ministero, cui compete il potere di impulso del giudizio di responsabilità amministrativa contabile, dà inizio al procedimento. Esso assume la funzione di *vocatio in jus* e di *edictio actionis*. Ai sensi degli articoli 1 e 45 del r.d. 13 agosto 1933 n. 1038, i requisiti attinenti al primo profilo comportano l'indicazione della Sezione giurisdizionale competente, dell'ufficio del P.M. che agisce, delle generalità del convenuto, della domanda di fissazione dell'udienza di comparizione e dell'invito al convenuto a costituirsi. Tali requisiti risultano tutti evidenziati nel caso di specie. Ma, in realtà, l'eccezione sollevata inerisce agli elementi caratterizzanti il secondo di detti profili: quello della *edictio actionis*, vale a dire la necessità che l'atto introduttivo contenga l'esposizione dei fatti e la qualità nella quale furono compiuti, l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata, oltre all'indicazione dei mezzi di prova e dei documenti. Al riguardo i difensori hanno osservato che la domanda dell'attore è contrassegnata da assoluta genericità, che la stessa è imprecisa e confusa e che non è stata dimostrata la sussistenza del danno erariale o, perlomeno, che lo stesso non sia stato legittimamente quantificato.

Ritiene il Collegio che, così come ha sottolineato il Pubblico ministero in udienza, l'atto di cui trattasi contenga tutti gli elementi previsti per consentire di pervenire alla richiesta pronuncia; inoltre esso si è dimostrato pienamente idoneo a consentire alla difesa di conoscere con precisione l'oggetto della domanda dell'attore. Risultano chiaramente esposti i fatti in conseguenza dei quali viene ravvisata la sussistenza del danno erariale, sono stati altresì specificati i vari titoli sui quali si ritiene fondata la domanda di risarcimento. Sono state anche specificate le singole responsabilità, ancorché al riguardo potrà essere esercitato quel potere sindacatorio che il Giudice contabile possiede nel giudizio di responsabilità, ex art.73 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 e art.14 del r.d. 1038/1933, in virtù del quale è possibile pervenire ad una diversa ripartizione rispetto a quella richiesta. Tale potere, infatti, esercitato nei limiti della determinazione equitativa del danno e dell'apporto causale da ricondurre a ciascuno dei convenuti, non appare lesivo del principio del giusto processo, come sancito da ultimo con il novellato art. 111 della Costituzione.

In conclusione, pertanto, l'eccezione de qua va respinta.

Passando all'esame del merito, va innanzitutto affermata la sussistenza di un danno erariale certo, attuale e concreto. Ed invero l'aver consentito il rimborso di permessi non rientranti tra quelli contemplati dalla normativa, ha certamente prodotto un ingiusto e ingiustificato depauperamento dell'erario comunale, la cui attualità è dimostrata dal fatto che gli esborsi in favore del datore di lavoro hanno tutti avuto luogo. Occorre infatti considerare che il F., allorché ebbe ad optare per il sistema dei permessi retribuiti in relazione alle esigenze connesse all'espletamento del suo mandato di amministratore pubblico, aveva l'obbligo di osservare le disposizioni che regolavano la materia. Queste ultime, come emerge dall'analisi del quadro normativo vigente nel periodo di cui trattasi (1997 - 2000), assicuravano, ai sensi dell'art.4 della legge 27 dicembre 1985 n.816:

- agli eletti nei consigli comunali, il diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata nella quale erano convocati i rispettivi consigli (comma 1);
- agli eletti nelle commissioni consiliari formalmente istituite, il diritto di assentarsi dal servizio per poter

partecipare alle riunioni degli organi degli enti di cui fanno parte (comma 2);

- agli eletti nelle giunte municipali, il diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 per i sindaci, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi (comma 3);
- ai medesimi, in aggiunta a dette ore retribuite, il diritto ad assentarsi per ulteriori 24 ore, non retribuite, qualora risultassero necessari per l'espletamento del mandato (comma 4).

L'art.8 del d.l. 18 gennaio 1993 n.8, convertito in legge 19 marzo 1993 n.68, ha poi interpretato autenticamente il richiamato comma 3 dell'art.4, legge 816/1985, chiarendo che gli eletti nelle giunte municipali potevano assentarsi:

- per tutto il tempo delle adunanze delle predette giunte, con riferimento all'ora di convocazione ed alla fine dei lavori;
- per il tempo necessario per raggiungere il luogo dell'adunanza e per rientrare al posto di lavoro;
- per il tempo necessario per il preliminare studio dell'ordine del giorno;
- per un aggiuntivo numero complessivo di 24 ore mensili retribuite, necessarie per l'esercizio delle altre funzioni che agli stessi competono.

L'art.16, della legge 816/85, disponeva di documentare tempestivamente e con puntualità l'attività e i tempi di espletamento del mandato per i quali venivano richiesti i permessi, mediante attestazione dell'ente.

E' poi intervenuta la legge 3 agosto 1999 n.265, entrata in vigore il 21 agosto 1999, il cui articolo 24 conferisce ai lavoratori dipendenti, facenti parte delle giunte municipali, il diritto "di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata", comprendendo in detto periodo anche "il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro"

Successivamente il suddetto quadro normativo è stato trasfuso, pressoché invariato, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento locale, approvato con d.P.R. 18 agosto 2000, n.267.

Il F. era stato eletto consigliere comunale in occasione delle competizioni elettorali amministrative del 1995. Chiamato a svolgere la funzione di assessore, in conformità delle regole statutarie del comune di Aosta, egli ha dovuto rinunciare alla qualità di consigliere. In effetti la principale problematica che sorge, consiste nel definire il diritto ad assentarsi mediante l'utilizzo di permessi, retribuiti o non, da parte di un soggetto il quale, pur essendo assessore "esterno", era tale per obbligo statutario, avendo dovuto rinunciare alla carica di consigliere comunale, alla quale egli era stato comunque eletto. In particolare ciò che va appurato riguarda la partecipazione alle sedute consiliari.

In proposito, nell'incertezza della disciplina normativa e considerata l'indubbia necessità per un assessore di partecipare ai lavori del consiglio comunale, così da porlo in grado di seguire con la massima tempestività le decisioni assunte e i riflessi che esse hanno sull'attività gestionale di competenza degli organi esecutivi, il Collegio è dell'avviso che la partecipazione alle sedute consiliari dell'assessore F. debba farsi rientrare nel novero dei permessi retribuiti, fermo restando il riferimento alla effettiva durata di tali sedute. Tale conclusione appare giustificata dall'originario dettato normativo di cui al citato terzo comma dell'art.4, legge 816/1985, che, riferendosi agli eletti nelle giunte municipali, termine con il quale vanno intesi tutti i componenti delle giunte municipali (a conforto di tale tesi valga la disposizione di cui all'art.79 del nuovo testo unico n. 267/2000, che ha eliminato la parola "eletti"), sancisce che essi hanno diritto ad assentarsi per le riunioni delle giunte, "oltre ai permessi di cui ai precedenti commi". E i precedenti commi prendono in considerazione le partecipazioni alle sedute consiliari. D'altronde, in disparte la circostanza che il F. era stato eletto consigliere comunale, carica alla quale ha dovuto rinunciare per poter rivestire quella di assessore, secondo il disposto dell'art. 22 dello Statuto comunale, vigente all'epoca dei fatti in questione, gli Assessori "prendono parte alle sedute del consiglio con le medesime prerogative dei consiglieri, tranne che per il diritto di voto". Il che consente di poter considerare gli assessori quali componenti del consiglio, sia pure a titolo limitato.

Un'altra questione è quella concernente la partecipazione alle c.d. giunte "politiche". Si tratta, come è noto, di riunioni a carattere informale, alle quali partecipano gli assessori e il sindaco, aventi lo scopo di decidere l'indirizzo, politico, al quale uniformare la deliberazione di giunta, da assumere, poi, formalmente. E' uno strumento introdotto dalla prassi che consente agli amministratori di concordare, in maniera riservata, la decisione da adottare. Tali riunioni, quindi, oltre a non essere contemplate dalla normativa, non sono documentate da alcuna verbalizzazione. Al riguardo, il Collegio ritiene che la partecipazione alle stesse, da parte dell'assessore sia del tutto legittima, atteso che, in caso contrario, egli verrebbe privato di un momento assolutamente importante ai fini della completa cognizione di quanto formerà, poi, oggetto delle determinazioni collegiali di giunta. E tuttavia tale attività, non può che farsi rientrare nel novero delle 24 ore di permesso retribuite, ovvero nelle 24 ore di permesso non retribuite. In sostanza la partecipazione a dette riunioni informali va ricondotta a quella ulteriore attività necessaria per l'espletamento del mandato, per la quale la legge, come si è visto, consente la retribuzione nel limite di 24 ore mensili.

Riepilogando, quindi, all'assessore F. era consentito utilizzare i permessi retribuiti per:

- a) partecipare alle giunte amministrative e a quelle del consiglio comunale, nel limite della durata effettiva delle riunioni, oltre al tempo necessario per raggiungere il posto dell'adunanza e a quello (fino al 21 agosto 1999, entrata in vigore della legge n.265/1999) dello studio dell'ordine del giorno;
- b) partecipare alle riunioni delle giunte c.d. "politiche", mediante l'utilizzo delle 24 ore mensili.

Invece, dalla documentazione acquisita al fascicolo risulta che egli in occasione delle sedute di giunta o di consiglio si assentava per l'intera giornata chiedendo, e ottenendo, la relativa retribuzione dal suo datore di lavoro, il quale, a sua volta richiedeva, e otteneva, il rimborso da parte dell'Ente. Inoltre risulta che egli usufruiva interamente delle 24 ore mensili retribuite per svolgere le ulteriori attività connesse all'espletamento del suo mandato, per cui la partecipazione alle riunioni informali di giunta, per le quali pure veniva utilizzato lo strumento del permesso retribuito, avveniva al di fuori di dette ore.

La documentazione che l'assessore F. produceva al fine di ottenere la retribuzione dal suo datore di lavoro risulta del tutto carente per quanto concerne la durata effettiva delle riunioni di consiglio e di giunta alle quali egli partecipava. Egli, infatti, esibiva dei prospetti mensili riepilogativi delle sue assenze, specificando a quale

tipologia di permessi le stesse si riferivano. A supporto di tale dichiarazione riepilogativa, che non recava alcuna indicazione dei tempi effettivi concernenti la durata delle riunioni, il medesimo allegava dichiarazioni del sindaco oppure del presidente del consiglio comunale, che attestavano la sua partecipazione alle sedute in quei determinati giorni. Anche dette attestazioni non contenevano alcuna specificazione in ordine alla durata effettiva delle riunioni. Sostanzialmente, quindi, la documentazione prodotta a corredo delle richieste di rimborso non poteva certamente rivestire quelle caratteristiche di puntualità che pure la norma imponeva. Puntualità che doveva necessariamente estrinsecarsi nella precisazione degli elementi in base ai quali era possibile procedere legittimamente ai pagamenti.

La conseguenza che deriva da tale sistematica violazione delle norme che disciplinavano i permessi retribuiti sarebbe quella di ritenere che tutti i rimborsi afferenti alle assenze dell'assessore F. erano inficiati di irregolarità e in quanto tali illegittimamente erogati.

Tuttavia ritiene il Collegio che mentre è fuor di dubbio che l'amministratore esplicava effettivamente la sua attività partecipando a dette riunioni è, invece, del tutto inverosimile che dette riunioni, di consiglio e di giunta, durassero sempre per l'intera giornata, pari a 7,30 ore, essendo invece molto più logico che le stesse avessero una durata via via diversa a seconda delle circostanze e degli ordini del giorno. Nonostante le accurate indagini condotte in tal senso dal nucleo della Guardia di finanza, non è stato possibile reperire elementi obiettivi sui quali fondare una esatta determinazione della durata delle riunioni, in quanto i verbali delle sedute recano soltanto l'orario di inizio dei lavori e non quello finale. Di talché, onde determinare tali limiti temporali, occorre individuare un criterio, necessariamente equitativo, per definire i parametri cui correlare la retribuzione spettante a fronte dei permessi usufruiti. Al riguardo, analizzando i dati che sono stati accuratamente elaborati nell'apposito prospetto dal nucleo della Guardia di finanza, all'uopo delegata dall'organo requirente, emerge che a decorrere dall'agosto 1999 le ore retribuite sottoforma di permessi, a fronte delle partecipazioni alle sedute, sono quasi sempre diverse a seconda delle giornate di riunione, variando da 2 a 4 ore (con l'eccezione di quattro casi isolati in cui le ore sono rispettivamente 4, 5, 5,30 e 6). Evidentemente, a partire da tale epoca, emerge dalla documentazione la durata delle sedute, per cui all'interessato risulta erogata la retribuzione corrispondente non all'intera giornata (pari a 7,30 ore) bensì quella riferita all'effettiva durata delle giunte e/o dei consigli. Ciò consente al Collegio di ritenere congruo determinare mediamente in 4 ore la durata delle sedute consiliari e/o di giunta. A tali ore occorre aggiungere il tempo necessario a raggiungere il posto della riunione e quello per rientrare; in proposito appare del tutto convincente l'analisi condotta dal nucleo della Guardia di finanza di determinare in 30 minuti tale tempo, considerato che la distanza da coprire era di circa due chilometri. Ugualmente è condividere la determinazione in una ulteriore ora aggiuntiva per il preliminare studio dell'ordine del giorno; essendo proporzionalmente rapportata alla media della durata delle sedute, quale desunta con il criterio dianzi esposto. Quest'ultima ora va conteggiata soltanto fino al 20 agosto 1999, atteso che la legge 265/1999, che abroga l'art.4 della legge 816/1985, non contempla più tale possibilità.

Conseguentemente dal 1 luglio 1997 al 20 agosto 1999, laddove dai prospetti elaborati dalla Guardia di finanza, che risultano fondati sulla documentazione afferente ai permessi usufruiti dal F., si fa riferimento ad assenze per la partecipazione alle sedute di giunta o di consiglio e le stesse sono state retribuite per 7,30 ore, occorre ridurre tale periodo a 5,30 ore e, quindi, considerare ingiusto e ingiustificato il rimborso afferente alle altre 2 ore. A decorrere dal 21 agosto 1999 e fino all'8 maggio 2000, il problema della riduzione non sussiste poiché, come si è appena osservato, la retribuzione risulta erogata con riferimento ad un periodo effettivamente determinato e non, genericamente, all'intera giornata lavorativa di 7,30 ore. Applicando siffatto ragionamento alle risultanze delle tabelle elaborate dalla Guardia di finanza, emerge che per il periodo 1 luglio 1997 - 20 agosto 1999 le ore retribuite in assenza di titolo legittimante sono pari a 344. Il relativo importo, calcolato tenendo conto di quanto corrisposto dall'Ente risulta pari a euro 6.503,54 e rappresenta una delle componenti del danno prodotto a carico dell'Amministrazione comunale, alla quale occorre aggiungere l'altra componente, vale a dire l'importo di quanto corrisposto a fronte delle partecipazioni alle c.d. giunte politiche, atteso che per le stesse egli avrebbe potuto utilizzare le 24 ore mensili retribuite, ove disponibili. Ma, come emerge dalla documentazione acquisita agli atti, tale plafond risulta sempre utilizzato per l'espletamento delle ulteriori attività amministrative demandate all'assessore F.. Dalla medesima documentazione è dato individuare le sedute riferite alle giunte "politiche", che risultano effettuate, e retribuite, nelle seguenti date: 14 luglio 1997; 7, 12, 13, 19, 26, 27 e 28 agosto 1997; 15, 22 e 29 settembre 1997; 13, 20 e 23 ottobre 1997; 6, 10 e 17 novembre 1997; 10, 15, 22 e 29 dicembre 1997; 7, 12, 14 e 19 gennaio 1998; 2 e 9 febbraio 1998; 6 aprile 1998; 4, 18 e 25 maggio 1998; 1, 8, 15 e 22 giugno 1998; 6, 20, 24 e 27 luglio 1998; 3 agosto 1998; 14, 21, 22 e 28 settembre 1998; 19 e 23 ottobre 1998; 9, 12, 16, 19 e 23 novembre 1998; 29 dicembre 1998; 7, 8, 11, 18, 21 e 22 gennaio 1999; 22 febbraio 1999; 1, 8 e 15 marzo 1999; 12, 16, 19, 26 e 29 aprile 1999; 3, 17, 24 e 31 maggio 1999; 5, 19 e 26 luglio 1999. L'importo complessivo rimborsato al datore di lavoro, e invece non dovuto al F., relativo a tali partecipazioni ammonta a euro 10.543,10

Complessivamente, quindi, il danno arrecato all'erario del comune di Aosta va determinato in euro 17.046,64.

Ad avviso del Collegio, di tale danno (che è stato prima calcolato in lire e poi convertito in euro) devono rispondere ambedue i convenuti, sia pure in termini affatto diversi rispetto alle richieste del pubblico ministero.

Infatti il maggior apporto causale va ascritto al dirigente dei Servizi istituzionali del comune di Aosta, Dott. B., atteso che nella sua qualità, pur essendo tenuto a vigilare sulla regolarità della documentazione esibita a sostegno della richiesta di rimborso da parte del F., procedeva a meri controlli formali, senza quindi pretendere che tale documentazione comprovasse, anche mediante dichiarazione resa sotto la propria responsabilità, la durata effettiva delle riunioni di giunta e di consiglio, inducendo in tal modo l'assessore a proseguire nelle sue irregolarità, facendogli maturare il convincimento di poter esigere somme senza doverne documentare con certezza la spettanza. Il dirigente è responsabile in misura maggiore perché era lui che autorizzava i pagamenti e che quindi rendeva concreto, sotto il profilo del danno erariale, l'irregolare comportamento del F.. Va precisato che non si intende affermare che dovesse essere onere del B. individuare esattamente il numero delle ore effettive concernenti la durata delle sedute, come eccetto dal difensore nella sua memoria scritta, bensì che egli aveva l'obbligo di pretendere dall'interessato l'esibizione di quella documentazione "puntuale" alla quale fa riferimento la normativa precedentemente citata: condizione indispensabile per procedere alla liquidazione dei

rimborsi in favore del datore di lavoro. E non c'è dubbio che rientri nei compiti specifici del dirigente dei Servizi istituzionali, quello di conoscere quanto meno gli aspetti più importanti delle norme che disciplinavano la materia dei permessi, per la definizione dei quali egli autorizzava i relativi pagamenti. Il sistematico discostarsi dall'osservanza di tali norme, integra un comportamento estremamente grave in capo al convenuto B., il quale, quindi, va condannato a risarcire il danno prodotto a carico del comune, come prima quantificato, nella misura del 60%.

Per quanto concerne il convenuto F., anche egli è da considerare responsabile del danno arrecato al comune ma, in difformità di quanto richiesto dal pubblico ministero, non a titolo di dolo, atteso che non sono stati dimostrati elementi che possano giustificarlo. Viceversa ritiene il Collegio che il comportamento osservato dall'assessore abbia tutte le caratteristiche della colpa grave, atteso che egli, pur non avendo optato per il sistema dell'aspettativa, istituto previsto per chi a fronte dei propri compiti di amministratore pubblico non ha assolutamente la possibilità di frequentare il posto di lavoro, utilizzava il sistema dei permessi applicando un metodo di determinazione dei rimborsi che gli consentiva una retribuzione riferita sostanzialmente all'intera durata del mese. Egli aveva il dovere istituzionale di conoscere la disciplina dei permessi e i loro limiti nonché l'obbligo di documentare l'effettivo svolgimento delle riunioni di giunta e di consiglio, onde rapportare le sue richieste di rimborso alla effettiva partecipazione a tali riunioni. Inoltre egli ha chiesto e ottenuto il rimborso per le partecipazioni alle giunte c.d. "politiche" pur avendo esaurito il plafond delle ore di permesso mensili retribuite che gli spettavano. La condotta dell'assessore F. è tanto più censurabile ove si consideri che, nella sua qualità di amministratore pubblico, aveva il dovere di comportarsi in maniera esemplare nei confronti dell'Ente e della comunità amministrata, comprovando con scrupolo tutte le attività per le quali intendeva avvalersi della retribuzione a carico dell'Ente di cui era rappresentante. Soltanto in tal modo, infatti, egli avrebbe consentito di conciliare l'attività di lavoro dipendente con quella politica e amministrativa, avendo la possibilità, in caso contrario, di ricorrere all'istituto dell'aspettativa. La sistematica violazione delle norme che riguardavano l'obbligo della puntuale documentazione e, invece, il generico riferimento alle giornate impegnate in attività istituzionali, hanno generato il convincimento nel suo datore di lavoro di poter richiedere tutti i rimborsi di cui ai fatti di causa.

In relazione all'eccezione sollevata dal difensore del F. a proposito del vantaggio economico che l'amministrazione comunale avrebbe tratto dalla circostanza che egli ha utilizzato l'istituto dei permessi anziché quello dell'aspettativa, il Collegio, nel condividere appieno le argomentazioni svolte al riguardo dall'attore nel suo atto di citazione, è dell'avviso che essa non possa trovare accoglimento. Si tratterebbe, infatti, di porre a confronto due circostanze del tutto diverse di cui una, quella della scelta dell'istituto dei permessi, in concreto verificatasi e l'altra, quella dell'aspettativa, del tutto ipotetica e astratta. Il che non consente alcuna valutazione idonea a determinare l'asserito vantaggio conseguito dall'amministrazione comunale.

In conclusione, quindi, va pronunciata la condanna dei convenuti al risarcimento, in favore del comune di Aosta, dell'importo di euro 17.046,64 (euro diciassettemilaquarantasei/64) da porsi a carico del convenuto F. in misura corrispondente al 40%, pari a euro 6.818,66 (euro seimilaottocentodiciotto/66) e a carico del convenuto B. in misura corrispondente al 60%, pari a euro 10.227,98 (euro diecimiladuecentoventisette/98).

Al fine di consentire il reintegro delle casse comunali secondo criteri di effettiva attualità, andrebbe pronunciata anche la condanna al pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi legali; tuttavia il Collegio, in adesione alla richiesta formulata dai difensori di applicare il potere riduttivo in favore dei convenuti, ex art.52 del testo unico approvato con r.d. 12 luglio 1934 n.1214, ritiene di pronunciare la condanna soltanto con riferimento agli interessi legali che vanno pagati secondo il saggio legale vigente a partire dalla data del deposito della presente sentenza e fino all'integrale soddisfo.

Va altresì disposta la comunicazione al Sindaco e al responsabile del bilancio del Comune di Aosta, in carica, perché provvedano alla variazione del bilancio in corso, iscrivendo fra le entrate le somme poste a carico dei convenuti.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte

dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione autonoma Valle d'Aosta, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento della domanda del Procuratore regionale, condanna R. F. e P. B. al pagamento in favore del Comune di Aosta rispettivamente della somma di Euro 6.818,66 e di Euro 10.227,98,. A decorrere dal deposito della presente sentenza sono dovuti altresì gli interessi secondo il saggio legale fino all'integrale soddisfo.

Condanna, altresì, i medesimi al pagamento delle spese di giudizio, da porsi a carico di ciascuno in misura proporzionale alla condanna di cui sopra, spese che si liquidano fino al momento del deposito in euro_ 743,18 - (settecentoquarantatre/18) -

Dispone che copia della sentenza venga trasmessa al Sindaco e al responsabile del Bilancio del comune di Aosta perché adempiano alle necessarie variazioni in entrata del bilancio in conseguenza della condanna.

Manda alla Segreteria per le ulteriori incombenze di rito.

Così deciso in Aosta, nelle camere di consiglio del 19 marzo 2004 e del 15 giugno 2004.

Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 16 agosto 2004.