

Corte dei Conti - Giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale - Sezione Giurisdizionale Lombardia - Sentenza n. 441/2007 - Costituzione di Unità di staff per attuazione di piano comunale per l'edilizia economica e popolare - Illegittima pe

Autore: Crucitta Giuseppe - Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

Con la decisione in commento, la Sezione Giurisdizionale della regione Lombardia della Corte dei conti esamina la questione relativa alla corretta applicazione del principio di omnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici che esclude la possibilità di remunerare con compensi aggiuntivi lo svolgimento di attività rientranti fra quelle istituzionali dell'ente di appartenenza.

La vicenda trae spunto dall'instaurazione del procedimento amministrativo di attuazione del piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP) da parte di un ente locale.

Definite le procedure espropriative per l'acquisizione delle aree interessate, veniva approvato il bando per l'assegnazione degli immobili agli aventi diritto e formata la graduatoria degli assegnatari.

Successivamente, si affidavano a professionisti esterni incarichi finalizzati alla redazione ed attuazione del Piano di Zona, e veniva altresì istituita una "Unità di staff" per la predisposizione dei contratti attuativi del Piano, ai cui componenti, fra i quali figurano anche i due convenuti nel presente giudizio, veniva assegnato un compenso - in misura variabile da componente a componente.

La prospettazione accusatoria configura l'illegittimo pagamento degli emolumenti a favore del Dirigente comunale impegnato in tale Unità nonché le somme corrisposte a titolo di diritti di rogito allo stesso apicale in funzione di Vice segretario comunale ed al Segretario generale del Comune - ma solo per quest'ultimo - in relazione alla misura dell'importo.

Il Collegio, muovendo dalla disciplina pattizia della dirigenza locale vigente all'epoca dei fatti - CCNL dell'1.4.1999 che solo all'art. 20 riconosce un compenso ulteriore in collegamento al vittorioso esito di un giudizio nel quale la parte avversa sia risultata soccombente - ritiene che le attività amministrative poste in essere dai convenuti rientrino fra i compiti istituzionali di pertinenza cosicché la

possibilità di fruire compensi ulteriori per tali incombenze è subordinata all'esistenza di una specifica disposizione (di natura contrattuale) che disponga in questo senso e, per altro verso, che - nei casi in cui questa sussista - il suo ambito applicativo sia circoscritto alle sole ipotesi espressamente individuate.

Nella specie, il Collegio rileva che una specifica disposizione derogatoria del principio di onnicomprensività - richiamato dall'art. 32 del vigente CCNL comparto Regioni ed Autonomie Locali - Area Dirigenza (secondo cui "le somme acquisite dagli enti, a seguito dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti previsto dall'art. 24 comma 3 del D. Lgs. 29/1993, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato secondo la disciplina dell'art. 26")- non sia stata rinvenuta né indicata dalla difesa dei convenuti.

Per quanto concerne poi i diritti di rogito erogati in eccesso o sine titulo, la Sezione, richiamando la pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 156 del 1990) (la quale ha precisato che i cosiddetti diritti di rogito, nel caso di stipulazione di atti in forma pubblica amministrativa innanzi all'ufficiale rogante, hanno natura tributaria e rappresentano una figura riconducibile al genere dei diritti di segreteria, essendo "dovuti a fronte di un'attività compiuta dall'ente pubblico nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico"), sottolineano come l'ufficiale rogante non interviene in virtù di un incarico professionale conferitogli intuitu personae, giacché l'incarico non potrebbe essere conferito che dalla controparte dell'amministrazione, mentre è vero che la stipulazione del contratto in forma pubblica amministrativa avviene dietro invito dell'amministrazione, fatta salva per l'altro contraente la facoltà di declinare l'invito e chiedere che l'atto sia, a proprie spese, ricevuto da un notaio.

Né risulta applicabile, per effetto della sottoscrizione in data 22/2/2006, il nuovo CCNL dell'area di Dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali: ai "dirigenti incaricati delle funzioni di vicesegretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del DPR n. 465/1997) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione" (art. 25), ed analoga previsione è prevista, per il personale non dirigente incaricato delle funzioni di vice-segretario, dall'art. 11 del CCNL del 9.5.2006.

Parimenti è per costoro irrilevante, ai fini di un esonero della responsabilità erariale, la circostanza che le somme introitate dalle cooperative assegnatarie somme fossero non soltanto sufficienti a coprire ogni spesa (ivi inclusa quella consistente nell'erogazione dei diritti di rogito al Segretario in misura superiore al consentito) ma addirittura di importo tale da formare una rimanenza in attivo.

D'altro canto, la cessione della proprietà delle aree interessate alle cooperative assegnatarie è avvenuta a fronte di un corrispettivo, nel quadro di un contratto di compravendita e le somme introitate dal Comune a tale titolo sono quindi affluite al bilancio comunale, insieme a tutte le altre entrate; da ciò discende per il Giudicante, l'inconfigurabilità di una "contabilità separata" che esclude in radice la possibilità di effettuare quell'operazione di sostanziale compensazione fra alcune partite di entrata e alcune partite di

spesa prospettata negli scritti difensivi.

Qui la pronuncia.

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

Presidente.: ***** - Relatore: *****

Sent. 441/07

FATTO

nel giudizio di responsabilità iscritto al n., proposto ad istanza del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti nei confronti di D.S. e C.F., per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di omissis della somma di euro 127.018,55 (rispettivamente, di euro 100.671,44 e 26.347,11), oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.

Il giudizio concerne, in particolare, il procedimento amministrativo di attuazione del piano per l'edilizia economica e popolare (di seguito, PEEP) presso il Comune di omissis, nell'ambito del quale - secondo la Procura attrice - sarebbero stati posti in essere atti contrari a legge e ai principi di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa.

Una volta individuate le aree da destinare all'edilizia economica e popolare e approvato il Piano di Zona di cui alla l. n. 167 del 1972, infatti,

il Comune di

omissis avviava le necessarie procedure espropriative per l'acquisizione delle aree anzidette. Indi, veniva approvato il bando per l'assegnazione degli immobili agli aventi diritto e formata la graduatoria degli assegnatari.

A quel punto, constatata la disponibilità dei proprietari delle aree interessate a cedere bonariamente le stesse, il Comune approvava lo schema di contratto preliminare da utilizzare allo scopo e, contestualmente, definiva il quadro economico dell'intero intervento, ammontante a complessivi euro 1.547.943,15, di cui euro 1.380.243,15 per l'acquisto delle aree, euro 38.700,00 per spese tecniche, euro 60.000,00 per imposta di registro e spese di rogito, euro 69.000,00 per spese generali, amministrative e oneri vari.

Venivano quindi affidati a professionisti esterni incarichi finalizzati alla redazione ed attuazione del Piano di Zona, per una spesa finale complessiva di euro 51.667,13 e veniva altresì istituita una <<Unità di staff>> per la predisposizione dei 17 contratti attuativi del Piano, ai cui componenti, fra i quali figurano anche i due convenuti nel presente giudizio, veniva erogata - in misura variabile da componente a componente - la somma complessiva di euro 100.671,44.

Detta <<Unità di staff>>, in particolare, è stata istituita con determinazione n. 42 del 12.11.2002 del Responsabile del Settore Affari generali e legali, cioè il convenuto S., per la realizzazione di un progetto obiettivo relativo alla redazione degli atti di compravendita per l'acquisto e la cessione delle aree di ***** Oltre al S., di detta Unità facevano parte anche l'altro convenuto, il F., nonché il Responsabile del Settore finanziario del Comune e altri cinque dipendenti comunali.

Va notato che, nella citata determinazione n. 42, istitutiva dell' <<Unità di staff>>, era specificato che, tanto per ciò che concerne l'attività del c.d. coordinatore, quanto per quella rimessa agli ulteriori componenti, essa non era riconducibile alle mansioni di ufficio, bensì ad attività extraistituzionale con conseguente esclusione del principio dell'onnicomprendività della retribuzione percepita.

Quanto agli aspetti economici, la determinazione n. 42 non forniva indicazioni di sorta, limitandosi a statuire che la sua esecuzione sarebbe stata finanziata con le somme provenienti dai privati assegnatari delle aree comprese nel Piano e che, in ogni caso, sarebbero stati fatti salvi i compensi dovuti per legge all'Ufficiale rogante.

Nel 2003 venivano stipulati 11 contratti di acquisizione delle aree necessarie e 6 contratti di cessione delle aree in favore delle cooperative risultate assegnatarie. Venivano quindi definiti gli aspetti economici dell'operazione, attraverso l'erogazione - a gravare sui proventi derivanti dalla cessione delle aree in favore delle cooperative assegnatarie - di due acconti in favore dei componenti l'Unità di staff (determinazioni nn. 32 del 18.4.2003 e 53 del 4.7.2003), nonché di ulteriori somme a titolo, fra l'altro, di diritti di rogito in favore dell'Ufficiale rogante (coincidente, per 10 dei 17 contratti di cessione anzidetti, con la persona del convenuto S.).

Ulteriori somme risultano erogate per attività collegate all'attività demandata all'«Unità di staff», per circa 2.800 euro, a tre persone che di essa non facevano formalmente parte.

Nell'atto di citazione, l'organo requirente addebita agli odierni convenuti di aver cagionato al Comune di omissis un danno erariale complessivo di euro 127.018,55, cui vanno aggiunti rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio, imputandogli essenzialmente:

a) quanto alle somme erogate ai componenti l'Unità di staff - allo scopo di remunerare l'attività istruttoria che essi ebbero a svolgere ai fini della predisposizione dei contratti necessari per dare attuazione al Piano di Zona - la violazione del consolidato principio della c.d. onnicomprensività della retribuzione del personale pubblico, che esclude la possibilità di remunerare con compensi aggiuntivi lo svolgimento di attività rientranti fra quelle istituzionali dell'ente, anche in considerazione dell'inesistenza di un'indiscriminata libertà da parte dell'amministrazione di ricorrere allo strumento dei c.d. «progetti obiettivi», che il CCNL di settore vincola a presupposti ben precisi (la Procura attrice richiama, in proposito, gli artt. 15 ss. del CCNL dell'1.4.1999);

b) quanto ai diritti di rogito incamerati dal convenuto S. nella qualità di ***** rogante, che essi sarebbero stati corrisposti in assenza delle condizioni previste dalla legge (il S. rivestiva all'epoca dei fatti la qualifica di Vice Segretario comunale che secondo la Procura attrice, se gli consentiva di rogare gli atti in caso di assenza o legittimo impedimento del Segretario, non gli dava invece titolo a percepire, in mancanza di formale incarico di reggenza o supplenza, gli emolumenti aggiuntivi di cui all'art. 41, ultimo comma, della l. n. 312 del 1980), mentre per quanto concerne quelli erogati al Segretario generale del Comune, il dr. ****, essi sarebbero stati corrisposti in misura superiore al dovuto.

Della prima condotta ritenuta causativa di danno la Procura attrice chiama a rispondere in questa sede - a titolo di dolo, o, in ogni caso, di colpa gravissima - il convenuto S. (dirigente del Comune, al pari del F., e in questa veste fruitore di emolumenti accessori a titolo di retribuzione di risultato); della seconda, parimenti a titolo di dolo, o, in ogni caso, di colpa gravissima, il convenuto F., che provvede a liquidare al S. (e ad altro Ufficiale rogante, il dr. ****) diritti di rogito non dovuti (oltre che, a sé stesso e ad altri già menzionati, talune somme prove di alcuna giustificazione).

Nel ribadire la propria prospettazione accusatoria, la Procura attrice respinge la tesi, opposta in replica al notificato invito a dedurre, della non onerosità - e quindi della non dannosità - dell'operazione per l'amministrazione, derivante secondo i convenuti dalla copertura delle spese sostenute per l'Unità di staff e i diritti di rogito con i proventi derivanti dalla cessione delle aree in favore delle cooperative assegnatarie. In contrario, la Procura fa osservare che quanto sborsato dalle cooperative assegnatarie costituisce comunque un'entrata affluente al bilancio comunale, divenendo così parte integrante della finanza comunale, come tale suscettibile di tradursi eventualmente anche in economia di gestione.

In data 16.5.2006 perveniva per il convenuto F. comparsa di risposta dell'avv. Pittalà, con la quale si deduceva:

- che i compiti attribuiti all'Unità di staff esulavano dai compiti istituzionali dell'ente,
- che il Vice Segretario comunale S. aveva titolo, in caso di stipula di atti nella veste di Ufficiale rogante, ai relativi diritti di rogito,
- che nessun ruolo avrebbe avuto il F. nella liquidazione di queste ultime somme, giacché il computo sarebbe stato effettuato dalla Segreteria del Comune, come risulterebbe provato in atti,
- che, in conseguenza, non sarebbero in alcun modo ravvisabili il dolo o la colpa grave addebitata.

La memoria concludeva ribadendo la prospettata assenza di danno per l'Amministrazione in considerazione della sostanziale traslazione degli oneri dell'operazione sulle cooperative assegnatarie degli immobili interessati.

In data 16.5.2006 perveniva per il convenuto S. comparsa di risposta dell'avv. *****, con la quale si deduceva:

- la mancanza di dannosità dell'operazione per il Comune di omissis, in considerazione del fatto che l'amministrazione avrebbe attentamente preventivato gli oneri (e cioè i costi per l'acquisizione delle aree nonché quelli per le spese tecniche e di rogito) che l'operazione comportava e avrebbe introitato anticipatamente dalle cooperative assegnatarie le somme da queste dovute, invocando in subordine l'applicazione del principio della compensatio di cui all'art. 1, comma 1 bis, della l. n. 20 del 1994,
- che i compiti attribuiti all'Unità di staff (sostanzialmente istituita onde consentire al Segretario comunale di espletare le proprie funzioni di Ufficiale rogante, e quindi alternativa a quella che si sarebbe dovuto altrimenti demandare ad uno studio notarile con i relativi costi) esulavano dai compiti istituzionali dell'ente,
- che la costituzione di detta Unità, lungi dall'essere una personale iniziativa del convenuto S., sarebbe stata avallata dalla Giunta comunale nella seduta del 5.11.2002,
- che parte delle somme addebitate a titolo di danno erariale ai convenuti sarebbero in realtà state corrisposte a professionisti esterni (arch. V. e geom. T.), quale corrispettivo per attività affidate, almeno in parte, prima della costituzione della Unità di staff,
- che non sarebbero in alcun modo ravvisabili il dolo o la colpa grave addebitata.

All'udienza del 6.6.2006, il rappresentante della Procura ribadiva la prospettazione attorea, insistendo per la condanna.

L'avv. *****, per il convenuto S., evidenziava che il Comune di omissis è di piccole dimensioni, sicché

L'attuazione di un PEEP è operazione che comporta un rilevante impegno lavorativo, insistendo per l'assoluzione.

L'avv. Pittalà, per il convenuto F., ribadiva per un verso la mancanza di un danno per il Comune, e per altro verso l'impossibilità di accollare al convenuto la responsabilità per le liquidazioni effettuate, in quanto preparate dagli uffici comunali, insistendo per l'assoluzione.

Terminata l'udienza, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Non essendovi questioni preliminari da affrontare, nel merito si espone quanto segue.

Ritiene il Collegio che la domanda della Procura attrice nei confronti degli odierni convenuti sia fondata.

Quanto alle somme erogate ai componenti l'Unità di staff - allo scopo di remunerare l'attività istruttoria che essi ebbero a svolgere ai fini della predisposizione dei contratti necessari per dare attuazione al Piano di Zona -, sussiste infatti, ad avviso del Collegio, la contestata violazione del consolidato principio della c.d. onnicomprensività della retribuzione del personale pubblico, che esclude la possibilità di remunerare con compensi aggiuntivi lo svolgimento di attività rientranti fra quelle istituzionali dell'ente, anche in considerazione dell'inesistenza di un'indiscriminata libertà da parte dell'amministrazione di ricorrere allo strumento dei c.d. <<progetti obiettivi>>, che il CCNL di settore vincola alla ricorrenza di presupposti ben precisi.

In particolare, è sul punto da osservare che, secondo l'art. 20, comma 1, del CCNL dell'1.4.1999 (richiamato dalla Procura attrice), <<la disciplina dell'art. 18 della legge 109/1994 e dell'art. 69, comma 2, del DPR 268/1987, trova applicazione anche nei confronti del personale incaricato di una delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative ai sensi dell'art. 9 del CCNL del 31.3.1999>>.

In merito, è il caso di evidenziare che, per i professionisti legali degli enti destinatari del d.P.R. n. 268 del 1987 (quale era l'avv. S. all'epoca dei fatti per cui è causa), l'art. 69, comma 2, ha previsto la spettanza dei compensi di natura professionale previsti dal regio decreto 27 novembre 1933 <<http://bd01.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000106578&>>, n. 1578, che siano stati <<recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente>>.

Di qui, la considerazione che, in disparte ogni ulteriore possibile valutazione, l'art. 20, comma 1, del CCNL dell'1.4.1999 dimostra, per un verso, che - per il personale incaricato di una delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative ai sensi dell'art. 9 del CCNL del 31.3.1999 - la possibilità di fruire compensi ulteriori è subordinata all'esistenza di una specifica disposizione (di natura contrattuale) che disponga in questo senso e, per altro verso, che - nei casi in cui questa sussista - il suo ambito applicativo è circoscritto alle sole ipotesi espressamente individuate (per

rimanere al citato art. 20, comma 1, il compenso ulteriore deve ricollegarsi al vittorioso esito di un giudizio nel quale la parte avversa sia risultata soccombente).

Nella specie, viceversa, una specifica disposizione autorizzativa della fruizione di compensi ulteriori non è rinvenibile, né per vero è stata indicata dalla difesa dei convenuti, e in ogni caso neppure si sarebbe versato - in rapporto alla puntuale previsione di cui all'art. 20, comma 1, del CCNL dell'1.4.1999 - in un'ipotesi di compenso ulteriore collegato al vittorioso esito di un giudizio.

Va escluso, pertanto, che nella vicenda per cui è causa sussistessero elementi idonei a rendere legittima l'erogazione ai percettori delle somme erogate ai componenti l'Unità di staff allo scopo di remunerare l'attività istruttoria che essi ebbero a svolgere ai fini della predisposizione dei contratti necessari per dare attuazione al Piano di Zona.

Del resto, ad avvalorare questa conclusione sta il fatto che, se per consentire ai singoli Segretari comunali di espletare le funzioni di Ufficiale rogante, in alternativa al ricorso ad uno studio notarile (con i relativi costi), fosse permesso di costituire liberamente Unità di staff, remunerabili in via aggiuntiva a questo solo titolo, allora il principio dell'onnicomprensività della retribuzione altro non sarebbe che una vuota formula. In particolare, va respinta l'idea - sostenuta dalle difese - secondo la quale se l'Ufficiale rogante è figura omologa a quella del notaio, anche il primo deve poter disporre di personale (in questo caso, dell'ente) che lo coadiuvi e ne supporti il lavoro, esattamente come avviene, nel caso del secondo, per i collaboratori di studio.

Venendo ora ai diritti di rogito erogati in eccesso o - come nel caso del convenuto S. - a soggetti non aventi titolo, ritiene il Collegio che essi pure costituiscano danno erariale.

Come accennato in premessa, il convenuto S. rivestiva all'epoca dei fatti la qualifica di Vice Segretario comunale che, secondo la Procura attrice, se gli consentiva di rogare gli atti in caso di assenza o legittimo impedimento del Segretario, non gli dava invece titolo a percepire, in mancanza di formale incarico di reggenza o supplenza, gli emolumenti aggiuntivi di cui all'art. 41, ultimo comma, della l. n. 312 del 1980.

Al riguardo, e cioè in ordine ai diritti di rogito liquidati all'avv. S., nella qualità di Vice Segretario comunale rogante 10 dei 17 contratti stipulati, il Collegio esclude che il convenuto avesse titolo alla loro percezione.

In proposito, appare utile ricordare come la stessa Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, con parere del 9.3.2005, si sia pronunciata sfavorevolmente sulla possibilità di corrispondere al dirigente, incaricato della funzione di vice segretario, la quota dei diritti di rogito spettanti, normalmente al segretario, sui contratti stipulati dallo stesso con funzioni vicarie in caso di assenza del segretario.

In particolare, nel citato parere si è specificato che <<al riguardo è da rappresentare che “il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici è definito esclusivamente dai contratti collettivi”

ai sensi dell'art.45 del D.lgs 165/2001, principio che costituisce elemento fondamentale della “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro. Quest'ultimo trae, dunque, dal contratto (collettivo, aziendale ed individuale) le fonti della propria disciplina sia sul piano giuridico che retributivo.

Inoltre l'art.69 del citato D.Lgs rende inapplicabili le norme generali e speciali del pubblico impiego non fatte proprie dai contratti collettivi di lavoro e l'art.70 c.3 dello stesso decreto, per i dipendenti degli Enti Locali, stabilisce che il rapporto di lavoro viene disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi di lavoro e dal D.Lgs 18/8/2000 n.267.

Nel dettaglio l'art.32 del vigente CCNL comparto Regioni ed Autonomie Locali - Area Dirigenza- stabilisce che “ le somme acquisite dagli enti, a seguito dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti previsto dall'art.24 comma 3 del D.Lgs 29 del 1993, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato secondo la disciplina dell'art.26”.

Ciò premesso, considerato che la funzione di vice segretario è connaturata ad un preciso incarico dirigenziale conferito ad un dirigente o funzionario apicale dell'ente e che, pertanto, rientra tra le ordinarie prestazioni lavorative richieste ed in virtù del principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale sopra indicato, anche secondo pareri espressi dall'Aran e dell'Anci, l'attività connessa al rogito rientra tra i compiti d'ufficio compensabile con gli emolumenti previsti dalla normativa contrattuale. E, dunque, attraverso l'indennità di posizione che si dovrà tener conto della remunerazione della funzione rogante del vice segretario in caso di assenza del titolare, funzione che, peraltro, costituisce elemento di valutazione per la taratura della retribuzione da ultimo richiamata>>.

Questa posizione risulta altresì in linea con quella espressa dall'ANCI (Associazione comuni italiani) in data 6/9/2002, dall'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni) in un parere reso in data 24/10/2002, e infine dalla stessa Agenzia dei segretari comunali con delibera n. 221 del 28/10/2003.

Ora, per i dirigenti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, già il CCNL del 23/12/1999 (per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999) prevedeva il principio dell'onnicomprendività del trattamento economico all'art. 32 del contratto, in forza del quale la retribuzione dei dirigenti include, oltre allo stipendio tabellare, solo la retribuzione di posizione e di risultato (artt. 24-29 del contratto 1998-2001, nonché art. 33 del CCNL del 10/4/1996).

Il quadro normativo in cui operava il convenuto S. era, pertanto, sufficientemente chiaro e definito alla luce del principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti; principio che non si potevano nè si

doveva ignorare, giacché era da tempo vigente e ripetutamente ribadito dai vari contratti collettivi (in senso analogo si esprime anche Corte dei conti, Sez. giur. Veneto, sent. n. 139 del 2007).

Del resto, come è stato precisato a suo tempo dalla Corte costituzionale (sent. n. 156 del 1990), i cosiddetti diritti di rogito, nel caso di stipulazione di atti in forma pubblica amministrativa innanzi all'ufficiale rogante, hanno natura tributaria e rappresentano una figura riconducibile al genere dei diritti di segreteria, essendo <<dovuti a fronte di un'attività compiuta dall'ente pubblico nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico>>.

L'ufficiale rogante, infatti, non interviene in virtù di un incarico professionale conferitogli intuitu personae, giacché l'incarico non potrebbe essere conferito che dalla controparte dell'amministrazione, mentre è vero che la stipulazione del contratto in forma pubblica amministrativa avviene dietro invito dell'amministrazione, salva all'altro contraente la facoltà di declinare l'invito e chiedere che l'atto sia, a proprie spese, ricevuto da un notaio.

Nel caso di specie, peraltro, vero è che, per effetto della sottoscrizione in data 22/2/2006 del nuovo CCNL dell'area di Dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali ai "dirigenti incaricati delle funzioni di vicesegretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del DPR n. 465/1997) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione" (art. 25), e che analoga previsione è prevista, per il personale non dirigente incaricato delle funzioni di vicesegretario, dall'art. 11 del CCNL del 9.5.2006, e tuttavia è palese che siffatte innovazioni possono valere soltanto per il futuro, e sono del tutto inidonee a sanare illeciti contabili compiuti precedentemente (incluso quello per cui è causa).

Allo scopo, va puntualizzato che, ai sensi del comma 2 del CCNL del 22.2.2006, detto <<contratto concerne il periodo 1° gennaio 2002 - 31 dicembre 2005, per la parte normativa>>, ma i suoi effetti <<decorrono dal giorno successivo alla data di stipulazione, salvo diversa prescrizione e decorrenza espressamente prevista dal contratto stesso.>>. Decorrenza diversa che è prevista, ad es., a proposito degli effetti discendenti dall'art. 23, ma non anche per quelli derivanti dal citato art. 25.

Quanto al CCNL del 9.5.2006, il relativo art. 1, comma 2, stabilisce che <<il presente contratto collettivo si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2005 e concerne gli istituti del trattamento economico di cui ai successivi articoli.>>.

Tanto con riferimento al CCNL del 22.2.2006, quanto con riferimento a quello del 9.5.2006, e quindi sia nell'ipotesi di personale dirigente incaricato delle funzioni di vice-segretario sia nell'ipotesi di personale non dirigente incaricato delle funzioni di vice-segretario, gli artt., rispettivamente, 25 e 11, non valgono ad esimere da responsabilità per danno erariale per gli atti di indebita erogazione di diritti di rogito compiuti prima del giorno a decorrere dal quale essi hanno iniziato, di nuovo rispettivamente, a produrre effetti.

Per quanto invece concerne i diritti di rogito liquidati al Segretario generale del Comune, essi sarebbero stati corrisposti in misura superiore al dovuto, per effetto di un computo effettuato sulla base di criteri del tutto arbitrari. Più esattamente, la Procura attrice sostiene (e la difesa del convenuto F. non smentisce) che al Segretario comunale i diritti di rogito per i sette contratti da questi stipulati in veste di ufficiale rogante sono stati corrisposti nella misura (non consentita) del 100 %, anziché in quella inferiore consentita dalla legge.

In proposito, si evidenzia, con riferimento alla potestà rogatoria del Segretario comunale, così come previsto dall'art. 17, comma 68, lettera b) della legge n. 127/1997, che, ai sensi dell'art. 21, 4° comma, D.P.R. 465/97, sono ad esso dovuti i diritti di rogito nella misura prevista dalla tabella D della legge 8 giugno 1962 n. 604 e s.m.i.

Ciò detto va affermata la responsabilità del convenuto F., nella qualità di Responsabile del Settore Tecnico, avendo esso proceduto a liquidare i diritti di rogito senza alcun criterio, sovrastimando in eccesso le somme dovute, omettendo di verificare i casi di spettanza del diritto e quelli di non spettanza, e incrementato il danno per il Comune liquidando anche a se stesso somme del tutto prive di titolo giustificativo.

In senso contrario, non ha pregio la deduzione difensiva secondo la quale il calcolo e la liquidazione dei diritti di rogito venivano operati dalla Segreteria del Comune, che provvedeva ad allegarle alle determinazioni sottoscritte dal convenuto F., il quale <<interveneva esclusivamente nell'accertamento della disponibilità degli importi sulla base di dati contabili già elaborati ed inseriti>>.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che accedendo le liquidazioni alle determinazioni sottoscritte dal convenuto F., questi aveva un preciso ruolo di controllo e garanzia anche in rapporto alle risultanze delle prime. Del resto, dalle risultanze in atti (ad es., v. determinazione n. 23 del 27.2.2003) è dato constatare che il convenuto F. dava conto con la dovuta analiticità, all'interno delle determinazioni di sua competenza, delle operazioni di computo dei diritti di rogito da corrispondere, delle singole voci considerate e delle relative risultanze, sicché non appare credibile che non fosse in condizione di accorgersi di un eventuale errore altrui (degli uffici della Segreteria comunale, come sostengono gli scritti difensivi) nell'applicazione della percentuale massima consentita, in quanto diversa dal 100 %.

Detto ruolo di controllo e garanzia, nel caso concreto, è stato vanificato dal F. con una condotta la cui intensità raggiunge il livello della colpa grave, anche alla luce dei coevi comportamenti di incremento del danno per il Comune realizzati attraverso la liquidazione a se stesso di somme del tutto prive di titolo giustificativo.

Né, tantomeno, potrebbe valere ad escludere la responsabilità del F. la tesi difensiva secondo la quale, avendo il Comune di omissis introitato dalle cooperative assegnatarie somme non soltanto sufficienti a coprire ogni spesa (ivi inclusa quella consistente nell'erogazione dei diritti di rogito al Segretario in misura superiore al consentito) ma addirittura di importo tale da formare una rimanenza in attivo di oltre

10.000 euro, non vi sarebbe alcun danno erariale da risarcire.

L'accoglimento di una simile impostazione significherebbe infatti considerare le somme versate dalle cooperative al Comune e quelle erogate da quest'ultimo ai componenti l'Unità di staff e ai soggetti roganti (non aventi titolo o aventi titolo solo fino ad un certo importo) come formanti, nel loro complesso, una <<contabilità separata>> rispetto a quella generale dell'ente locale.

Il che, evidentemente, non è, perché - a tacer d'altro - vi osta l'art. 162, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui dispone che <<gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità.>>.

Del resto, la cessione della proprietà delle aree interessate alle cooperative assegnatarie è avvenuta a fronte di un corrispettivo, nel quadro di un contratto di compravendita. Le somme introitate dal Comune a tale titolo sono quindi affluite al bilancio comunale, insieme a tutte le altre entrate, e al complesso indistinto formato dalle prime e dalle secondo si è di conseguenza attinto per i pagamenti non dovuti erogati ai componenti l'Unità di staff e ai soggetti roganti non aventi titolo o aventi titolo solo fino ad un certo importo.

Da tale punto di vista, l'inconfigurabilità di una <<contabilità separata>>, esclude in radice la possibilità di effettuare quell'operazione di sostanziale compensazione fra alcune partite di entrata e alcune partite di spesa - isolatamente considerate rispetto a tutte le altre affluite al bilancio comunale - prospettata negli scritti difensivi. Di riflesso, dunque, è proprio quella inconfigurabilità a far coincidere con ogni pagamento in tutto o in parte non dovuto un corrispondente danno erariale.

Ad ogni modo, tenuto conto dell'importanza che l'attuazione di un PEEP riveste ai fini della risoluzione del problema abitativo a vantaggio delle comunità locali e della quantità e qualità di lavoro che questa operazione solitamente richiede, il Collegio ritiene congruo, per le ragioni sin qui esposte, porre a carico dei convenuti, a titolo di risarcimento dovuto al Comune di omissis, la somma di euro 80.000,00 (rispettivamente, di euro 65.000,00, a carico del convenuto S., e di euro 15.000,00, a carico del convenuto F.), comprensiva di rivalutazione monetaria e interessi alla data della presente sentenza, e delle spese di giudizio.

La condanna del convenuto al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia - definitivamente pronunciando, condanna i convenuti D.S. e C.F. al pagamento in favore del Comune di omissis della somma di euro 80.000,00 (per euro 65.000,00, a carico del convenuto S., e per euro 15.000,00, a carico del convenuto F.),

comprensiva di rivalutazione monetaria e interessi alla data della presente sentenza, e delle spese di giudizio, liquidate in complessivi €.....

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 6.6.2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dr. *****

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sezione-giurisdizionale-lombardia-sentenza-n-4412007-costituzione-di-unita-di-staff-per-attuazione/>