

Corte dei Conti - Giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale - Sezione Giurisdizionale Umbria - Sentenza n. 18 del 24 gennaio 2008 - Fruizione di permessi retribuiti per partecipare a riunioni di organismi consiliari ed esecutivi - Mancat

Autore: Crucitta Giuseppe - Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

Con la sentenza di cui in epigrafe, la Sezione Giurisdizionale della regione Umbria della Corte dei conti, si pronuncia in merito alla legittimità di fruire di permessi retribuiti per la partecipazione a riunioni di organismi collegiali quali la Conferenza dei Sindaci ovvero la Giunta comunale in assenza di relativi riscontri documentali.

La Sezione preliminarmente rammenta come tutti gli amministratori e dipendenti pubblici abbiano un "dovere rinforzato" di conoscenza delle leggi (ex art. 54 Cost.) e che, pertanto, chi voglia beneficiare di un permesso retribuito per l'espletamento del mandato elettorale è tenuto ad accertare il grado di compatibilità del permesso stesso con il sistema.

Tale considerazione è di particolare interesse in quanto viene a costituire elemento prodromico rilevante nel delineare una fattispecie complessa di responsabilità come quella in discorso determinata dall'apporto congiunto di soggetto istante ed organo autorizzante.

Nello specifico, i giudici non riconoscono l'operatività delle norme del TUEL (art. 79 e ss.) per la partecipazione alla Conferenza dei Sindaci in quanto tale organismo non è stato espressamente contemplato dal legislatore in merito ai permessi de quibus e ritenendo quindi non sostenibile giuridicamente un'interpretazione estensiva in tal senso delle predette disposizioni così come auspicato da alcune delle parti convenute.

Parimenti il Collegio, puntualizza come la prassi di non verbalizzare le sedute non deliberative di Giunta, sia da considerarsi contra legem, almeno ai fini di cui all'art. 79 TUEL; proprio in questa ottica, infatti, la giurisprudenza nega la fruibilità di permessi retribuiti per riunioni di Giunta in mancanza del relativo verbale (v. Sez. Valle d'Aosta sent. n°11/2007 e, ancora prima, di questa stessa Sezione sent. n°379/1999). E ciò ben diversamente di quanto accade per i permessi retribuiti per la partecipazione alle sedute

consiliari, ex comma 1 dell'art. 79 TUEL, per i quali è sufficiente la sola convocazione del Consiglio (v. Cons. Giust. ***** n°454/1990 e Cass. Civ. Sez. Lavoro n°1356/1992).

Ancora la Sezione rileva come legittimamente i componenti la Giunta possano anche incontrarsi in riunioni informali, "politiche" o "volanti" che dir si voglia, per le quali è giustificata anche la fruizione dei permessi retribuiti a plafond (oltre che di quelli non retribuiti), previsti dall'art. 97 TUEL.

Ciò che va, invece, decisamente escluso secondo i giudici è che simili riunioni "informali" possano essere equiparate, ai fini della fruizione dei permessi di cui all'art. 79, comma 3, TUEL, alle riunioni di Giunta formalizzate in apposito verbale, stante la differenza ontologica che intercorre tra le une e le altre, legata proprio al loro diverso rigore formale.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza ha escluso la fruibilità dei permessi in discorso anche per la partecipazione alle c.d. "giunte volanti"; per la partecipazione, cioè, a quelle riunioni di Giunta che, al pari delle "giunte politiche", sono "tenute informalmente, senza deliberare alcunché ed in assenza di un segretario verbalizzante" (v. pag. 8 e 22 della sent. n°379/1999 di questa Sezione, resa con riferimento alle norme dell'art. 4, comma 3, della l. n°816/1985, e dell'art. 8 del d.l. n°8/1993, convertito in l. n°68/1993, ora refluite nel comma 3 dell'art.79 TUEL).

Per quanto predetto, i giudici convengono per l'accoglimento delle domande attoree.

Qui la pronuncia.

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE DELL'UMBRIA

composta dai seguenti Magistrati :

Dott. *****

Presidente

Dott. *****

Consigliere rel.

Dott. *****

Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore Regionale nei confronti di *****, F.S., T. D. e ****..

Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n°10958/EL del registro di Segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 18/12/2007, con l'assistenza del Segretario, dr. *****; il relatore, nella persona del cons. *****; il P.M., nella persona del cons. *****; il difensore dei sigg. O. e F., avv. prof. *****; i difensori dei sigg. F. e T., avv.ti ***** e *****.

Svolgimento del processo

1) - Con citazione del 17/4/2007, la Procura ha convenuto in giudizio i sigg. *****, F.S., T. D. e F. L., per ivi sentirli condannare al pagamento della complessiva somma di € 12.180,00, a favore del Comune di Arrone, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio (quest'ultime a favore dello Stato), corrispondente al danno causato - a dire della Procura - al Comune stesso, per irregolarità nella fruizione dei permessi di cui all'art. 79 del D.L. vo n°267/2000, nella loro qualità di, rispettivamente: consigliere comunale con incarico di vicesindaco del menzionato comune, nonché di Vice-presidente della Comunità Montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio, il primo; consigliere comunale con incarico di assessore, il secondo; responsabile dell'ufficio finanziario del predetto Comune di Arrone, il terzo; sindaco del medesimo Comune, il quarto.

2) - Riferisce la citazione che, a seguito di apposita istruttoria sulla “illecita fruizione di permessi retribuiti per le sedute degli organi consiliari ed esecutivi” del Comune di Arrone, ex art. 79 del D.L. vo n°267/2000, è emerso che:

a) il sig. O., avrebbe fruito di “numerosi permessi remunerati per sedute inesistenti di Giunta e di altri organi (Conferenza Sindaci)”; in particolare, “nel periodo luglio 2004-dicembre 2005, su un totale di 212 giorni lavorativi di permessi usufruiti, pari a 1.696 ore, non risultano i verbali o comunque idonea documentazione certificativa, attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine delle sedute per 111 giornate lavorative, pari a 888 ore”;

b) analogamente, il sig. F.avrebbe fruito di “numerosi permessi remunerati per sedute inesistenti di Consigli e di Giunte del Comune di Arrone”; in particolare, “nel periodo luglio 2004-giugno 2005, (previo scomputo delle 4 ore remunerate a plafond) per 98 ore lavorative non risultano i verbali o comunque idonea documentazione certificativa attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine della seduta”.

La Procura ha precisato:

A) di aver desunto i dati sugli ingiustificati permessi, confrontando “l'elenco delle delibere di Giunta e di Consiglio comunale” con le “note della società OMISSIS Terni Spa (presso cui lavorano il sig. O. ed il sig. F.), relative alle richieste di rimborso delle assenze dal lavoro” dei medesimi, e con i “tabulati delle presenze dei (predetti), e relativi codici di assenza, dove (la sigla) PCE corrisponde a Permesso Carica Elettiva”;

B) di aver determinato il danno dopo aver scomputato “le 24 ore mensili di permessi retribuiti forfetariamente ed ulteriormente attribuite ai lavoratori dipendenti dall'art. 79, comma 4, del D.L.vo n°267/2000, da utilizzare proprio per (le) riunioni e (gli) impegni non formalizzati, né altrimenti documentabili”.

3) - Con atto del 6/11/2006, la Procura ha invitato gli odierni convenuti a dedurre, per un danno complessivo di € 12.180,00, di cui : € 10.437,36, per i permessi del sig. O., ed € 1.742,64, per i permessi del sig. F..

Sul piano dell'imputazione soggettiva, il danno è stato attribuito:

a) per il 60% degli importi erogati dal Comune, agli stessi soggetti beneficiari dei permessi illeciti, "in relazione al relativo rapporto", addebitando loro di "essersi consapevolmente e volontariamente assentati dal lavoro, adducendo apparenti motivi connessi all' espletamento del mandato elettorale, così innescando la procedura di cui agli artt. 79 e 80 del TUEL, mentre è stato accertato che in un numero rilevante di casi i medesimi non avevano diritto al beneficio non essendo stata svolta o non essendo documentata né documentabile la riunione prevista, ovvero avendo usufruito di permessi giornalieri (8 ore) in luogo di permessi orari, ovvero ancora avendo superato l'ammontare massimo di ore mensili di permesso retribuito per l'espletamento delle altre mansioni connesse al mandato elettorale, tenuto conto del disposto dell'art. 79, comma 6, TUEL";

b) per "il 30% del totale degli importi erogati", al responsabile dell'Ufficio Finanziario pro tempore, sig. D. T.", addebitando al medesimo di non aver verificato "la regolarità della documentazione necessaria per la liquidazione dei rimborsi al datore di lavoro";

c) per il restante 10%, al sindaco, sig. L. F., addebitando al medesimo di "avere attestato, contrariamente al vero, lo svolgimento delle sedute di Giunta e la presenza dell'O., (così) casualmente contribuendo alla verifica del danno".

4) - Con distinte note controdeduttive depositate (tutte) il 27/1/2007, gli intimati hanno declinato ogni addebito, riportandosi alla documentazione già in possesso della Procura, dalla quale - a loro dire - sarebbero dovuti emergere elementi idonei a dimostrare che le adunanze del Consiglio e della Giunta comunale, oltre che della Conferenza dei Sindaci erano state effettivamente tenute.

5) - Con l'atto introduttivo della causa, parte attrice ha ribadito gli addebiti mossi, ulteriormente

illustrando il sistema normativo dei permessi di cui agli artt. 79 ed 80 del D.L. vo n°267/2000 e richiamando la giurisprudenza di questa Corte sia in ordine alla necessità, a fini di rimborso, di giustificare con apposita certificazione i permessi per l'espletamento del mandato elettorale, sia in ordine alla necessità di limitare il rimborso alle sole "ore di partecipazione alle attività di Giunta ed a quelle comunque connesse alla funzione di amministratore e non per intere giornate, né per la partecipazione alle c.d. giunte politiche, non previste dalla legge".

In particolare, parte attrice ha tratto conferma del fatto che i rimborsi in questione avvenivano "in assenza della verifica documentale", richiesta dall'art. 79, comma 6, dalle dichiarazioni del Segretario comunale (ex verbale del 28/6/2006, redatto dal Corpo Forestale), per le quali "era prassi in uso nel Comune di Arrone verbalizzare le sedute di Giunta nel solo caso in cui si (fosse addivenuti) ad una vera e propria deliberazione", così come era prassi "convocare anche telefonicamente la Conferenza dei Sindaci e omettere, anche in questo caso, qualsivoglia verbalizzazione, qualora non si (fosse assunta) alcuna delibera". Né, ha precisato parte attrice, "la puntuale documentazione delle attività e dei tempi di espletamento del mandato (può rintracciarsi) nel modulo prestampato a firma del sindaco, in cui si attesta l'avvenuto svolgimento delle riunioni senza indicazione di un numero di protocollo, di un oggetto, dei nominativi dei partecipanti alla seduta, delle deliberazioni assunte o degli argomenti discussi, ecc."

Per quanto più specificatamente attiene alle sedute della Conferenze dei Sindaci, parte attrice ha sostenuto che "la normativa non prevede la possibilità di utilizzare permessi retribuiti per questo tipo di riunioni, per cui resterebbe solo la facoltà di avvalersi delle 24 ore mensili dei permessi retribuiti a plafond, il cui ammontare però - ha ulteriormente chiarito - è stato già considerato, ai fini dei conteggi, con la dicitura "espletamento mandato", oppure (avvalersi) dei permessi non retribuiti".

Di qui la richiesta di condanna nelle medesime percentuali di riparto indicate nell'invito a dedurre.

6) - Costituitosi nell'interesse dei sigg. O. e ***** memoria depositata il 17/10/2007, il prof. avv. *****, ha avverso la pretesa attrice eccependo, preliminarmente, la "nullità ed inammissibilità dell'atto di citazione", per "assenza di una compiuta esposizione dei fatti che consenta di individuare e distinguere i presunti casi di assenza dalle riunioni collegiali da quelli di mancata documentazione delle

stesse, nonché di chiarire nell'esercizio di quale carica siano stati compiuti dai componententi". Nel merito, invece, ha eccepito "l'insussistenza di una condotta antiggiuridica", osservando - da un lato- come la Procura abbia erroneamente rapportato l'effettivo svolgimento delle riunioni all'adozione di una deliberazione, laddove ben possono esistere sedute collegiali nelle quali non venga assunta alcuna deliberazione, e -dall'altro - si è richiamato alla "prassi invalsa presso il Comune di Arrone già nota, in quanto riferita in citazione", per ciò che attiene alle "censure (sulla) mancata documentazione delle sedute".

Il predetto difensore, inoltre, ha contestato il riparto del danno tra i convenuti ed ha eccepito la carenza della colpa grave e del nesso di causalità. In subordine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

7) - Costituitisi nell'interesse dei sigg. F. e T. con memoria depositata anch'essa il 17/10/2007, gli avv. ***** e ***** hanno avverso la pretesa attrice, eccependo la genericità delle contestazioni, "nel senso - hanno chiarito - che non viene indicato quale siano le singole giunte ritenute inesistenti". I predetti legali hanno inoltre eccepito la carenza della colpa grave e dell' antiggiuridicità, sottolineando che le contestate sedute sono state realmente tenute, seppur non verbalizzate. In via istruttoria hanno chiesto che la Procura indichi "con esattezza le date di cui contesta la inesistenza delle Giunte" e che siano acquisiti, "ove ritenuti utili, gli appunti ed i verbali di Giunta in possesso dei singoli membri", nonché delle dichiarazioni testimoniali.

8) - Alla pubblica udienza del 18/12/2007, il PM ha argomentato per l'infondatezza dell'eccezione di nullità-inammissibilità della citazione, facendo presente che ragioni di ordine pratico, dovute al numero elevato delle sedute, hanno suggerito di non elencarle specificamente nell'atto introduttivo della causa ("per non appesantire"), comunque ampiamente rilevabili dagli allegati, depositati insieme alla citazione (pure richiamati nella citazione medesima), che articolatamente specificano le censurate riunioni di Giunta e della Conferenza dei Sindaci .

Nel merito, ha evidenziato come la vicenda in discussione non investa le riunioni consiliari, ma solo quelle di Giunta e le riunioni della Conferenza dei Sindaci, per le quali ha sostanzialmente ribadito le considerazioni espresse in citazione, escludendo anche che le attestazioni di partecipazione a tali riunioni, rilasciate dal sindaco F., possano validamente certificarne il reale svolgimento e la effettiva durata. A tal proposito, ha chiesto la fissazione di un termine per la presentazione di apposita querela di falso, qualora il Collegio dovesse ritenere rilevanti le certificazioni stesse per decidere .

Il prof. F., dal canto suo, ha ribadito l'eccezione di nullità-inammissibilità, osservando che i chiarimenti forniti in aula dal PM sul fatto che le sole riunioni interessate dalla citazione sono quelle di Giunta e della Conferenza dei Sindaci non risolvono il problema della necessità di distinguere e separare le ipotesi delle riunioni inesistenti da quelle non verbalizzate. Nel merito, il predetto difensore ha ulteriormente illustrato le considerazioni scritte, concludendo per la reiezione della domanda attrice .

Analogamente gli avv. ***** e ***** hanno illustrato i loro scritti, concludendo per la reiezione della

domanda attrice.

In particolare, l'avv. ***** ha argomentato per la veridicità delle attestazioni del sindaco F., sia (sul piano formale) per la loro effettiva provenienza dal medesimo sindaco e sia (sul piano sostanziale) per l'effettiva tenuta delle riunioni ivi indicate, sottolineando che la mancata verbalizzazione delle stesse è dipesa dalla presenza solo "a scavalco" del Segretario nel Comune di Arrone.

A richiesta del Collegio, i predetti difensori hanno anche precisato che nel Comune di Arrone manca un regolamento di Giunta e che i componenti la Giunta stessa non hanno alcun potere di direzione diretta di uffici e/o servizi, ex art. 53, comma 23, della l. n°388/2000.

In via di replica, il PM ha sottolineato come il punto nodale da sciogliere, ai fini della soluzione dell'odierna controversia, sia quello di chiarire se, per aversi una riunione di Giunta, rilevante ai fini della fruibilità dei più volte menzionati permessi, sia necessaria o meno la verbalizzazione della riunione stessa, nonostante la mancata adozione

- in essa- di una delibera.

Motivi della decisione

9) - In via preliminare, il Collegio si dà carico di esaminare l'eccezione di "nullità-inammissibilità" della citazione, dedotta dalle difese dei convenuti.

9a) - Il prof. F., a tal proposito, dopo aver ricordato che l'odierna controversia attiene a delle irregolarità nella fruizione dei permessi retribuiti, di cui all'art. 79 del D.L. vo n°267/2000, da parte dei convenuti sigg. O. e F., dipendenti della OMISSIS di Terni, ha dedotto la "nullità -inammissibilità" della citazione sotto il duplice profilo:

a) della mancanza -in essa- della "compiuta esposizione dei fatti che consente di individuare e distinguere i presunti casi di assenza (dei predetti) dalle riunioni collegiali da quelli di mancata documentazione delle riunioni stesse" (v. pag. 8 della relativa memoria di costituzione in giudizio);

b) della mancata indicazione -nella citazione- della "carica" alla quale si riferisce il contestato permesso, considerando in proposito che, mentre le disposizioni del citato art. 79 disciplinano i permessi in base alla "carica" rivestita da chi li fruisce, entrambi i convenuti rivestivano più di una "carica" e potevano, perciò, fruire di più permessi, anche cumulabili tra loro . Entrambi i convenuti, si è infatti chiarito, erano consiglieri del comune di Arrone, ma il sig. O. era anche ***** e Vicepresidente della Comunità Montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio, laddove il sig. F.era anche assessore del predetto Comune

(v. pagg.2-4 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

9b) - Analogamente, gli avv. ***** e ***** hanno lamentato l'estrema genericità ed imprecisione "delle contestazioni mosse, nel senso -hanno chiarito- che non viene indicato quale siano le Giunte ritenute inesistenti" (v. pag. 5 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

9c) - Il Collegio ritiene che l'eccezione in discorso non abbia pregio e debba perciò essere respinta, sotto entrambi i profili della sua prospettazione.

9d) E' da escludere, anzitutto, una qualsivoglia forma di inammissibilità della citazione, non essendo stata allegata dai convenuti (né è altrimenti riscontrabile) la violazione di regole procedurali che determinano un simile effetto, come -di solito- quelle sull'invito a dedurre, ex art. 5, comma 1, della l. n°19/1994 .

9e) - E' da escludere, inoltre, la nullità della citazione, in quanto dall'atto introduttivo del giudizio emerge adeguatamente il petitum sostanziale dell'azione, e dunque l'entità del danno e le ragioni della domanda attrice.

Vale, al riguardo, precisare che gli artt. 2 e 3 del R.D. n°1038/1933, dispongono la nullità della citazione solo quando -per quel che qui interessa- vi sia "assoluta incertezza sull'oggetto della domanda".

Di qui l'infondatezza dell'eccezione in parola, considerando anche che, per il codice di rito, i casi di nullità della citazione sono tipici, ex art. 164 cpc (cfr, in termini, di questa stessa Sezione, sent. n°206-R/1999 e sent. n°554/2002).

9f) - D'altronde, una serena, pacata ed imparziale lettura dell'atto introduttivo di causa, porta decisamente a negare che in esso non siano indicate le "cariche" ai quali si correlano i contestati permessi e/o le "riunioni" per le quali i permessi stessi sono stati fruiti.

In realtà, seppur con la tecnica della formulazione sintetica della contestazione mediante rinvio agli atti istruttori, imposta dalla necessità di "non appesantire troppo la citazione" (ha precisato in aula parte attrice), la citazione stessa chiarisce adeguatamente :

a) quanto al sig. O., che i permessi contestati al medesimo sono solo quelli fruiti nella "carica" di Vicesindaco del Comune di Arrone, afferendo essi "alle riunioni di Giunta ed alle riunioni della Conferenza dei Sindaci per il secondo semestre 2004 e per il primo semestre 2005, ex tabella a pag. 3 dell'informativa del Corpo Forestale dell'1/7/ 2006,..... allegato n°5, da considerare fino al mese di giugno 2005 compreso" (v. pag. 12 della citazione);

b) quanto al sig. F., che i permessi contestati al medesimo sono solo quelli fruiti nella "carica" di assessore, afferendo essi "alle riunioni di Giunta per il secondo semestre 2004 e per il primo semestre 2005, ex prospetto a pag. 8 dell'informativa del Corpo Forestale del 10/10/2006,.... da considerare fino

al mese di giugno 2005 compreso” (v. pag. 15 della citazione).

La citazione, dunque, ha ben specificato le “cariche” e le riunioni alle quali si riferiscono i permessi, mediante rinvio agli atti istruttori espressamente richiamati nella citazione medesima.

Trattasi di atti che, a loro volta, si sostanziano in degli elenchi delle sedute di Giunta (e, per il sig. O., della Conferenza dei Sindaci) nei quali vengono individuati, con estrema precisione (e con la sigla “OK”) le riunioni che -secondo la Procura - consentono di fruire dei permessi in discorso, dalle altre che non consentono di fruire di tali permessi.

Gli atti in questione, inoltre, sono stati depositati insieme alla citazione e, costituendo un tutt'uno con essa (secondo la tecnica della formulazione sintetica degli addebiti in concreto seguita), potevano anche essere agevolmente consultati dai convenuti, senza alcuna limitazione e/o compressione del loro diritto di difesa.

9g) - D'altronde, con specifico riferimento alla “carica” del sig. O. di “Vice Presidente della Comunità Montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio”, alla quale il prof. F. ha correlato - in tesi- l'autonoma fruibilità di ulteriori permessi retribuiti, rispetto a quelli fruibili come Vicesindaco (v. pag. 3 della relativa memoria di costituzione in giudizio), si osserva che la citazione esclude chiaramente dal suo ambito i permessi fruiti per la predetta Comunità Montana, circoscrivendolo ai “permessi retribuiti per le sedute degli organi del Comune di Arrone” (v. pag. 1 della citazione).

9h) - Sempre con riferimento al sig. O., inoltre, la citazione ha ulteriormente precisato che, nell'ambito dei permessi fruiti per la partecipazione alle sedute degli organi comunali, essa si riferisce solo ai “permessi per (le) sedute di Giunta (e) della Conferenza dei Sindaci” (v. pag. 2 della citazione), con ciò escludendo anche i permessi per le riunioni del Consiglio comunale .

In sostanza, e concludendo sul punto, i contestati permessi attengono :

a) quanto al sig. O., ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei Sindaci ed alle riunioni di Giunta;

b) quanto al sig. sig. F., ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di Giunta.

9i) - Analogamente infondata, poi, è l'eccezione di nullità della citazione per la parte che concerne la mancata individuazione (e separata indicazione) in essa delle riunioni giuntali inesistenti, rispetto a quelle non documentate e/o non documentabili, su cui - in aula - ha particolarmente insistito il prof. F. (v. anche pag. 5 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

In realtà, parte attrice non ha operato alcuna distinzione tra le riunioni di Giunta inesistenti, rispetto a quelle non documentate né documentabili da apposito verbale, nell'implicito -ma del tutto evidente- presupposto che esse, pure astrattamente distinguibili, sul piano giuridico si equivalgano, almeno ai fini

della fruizione dei permessi di cui all'art. 79, comma 3, TUEL (v. in tal senso, anche le conclusioni rassegnate in aula dal PM).

Ora, si potrà anche dissentire da una simile impostazione, ma sicuramente essa non è causa di nullità, tenuto anche conto del riferito principio di tipicità delle nullità della citazione, ex precedente paragrafo **9e**).

10) - Così respinta l'eccezione di "nullità-inammissibilità" della citazione, nel merito, la pretesa attrice è fondata, sia per quanto attiene alla fruizione di permessi retribuiti per la partecipazione del sig. O. alle riunioni della Conferenza dei Sindaci, sia per quanto attiene alla fruizione, da parte del predetto e del sig. F., di permessi retribuiti per la partecipazione alle sedute di Giunta non documentate dal relativo verbale.

11) - Quanto alla indebita fruizione di permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei Sindaci, si osserva che, come correttamente precisato da parte attrice, "la normativa non prevede la possibilità di utilizzare (simili) permessi per questo tipo di riunioni" (v. pag. 14 della citazione), non rientrando -aggiunge il Collegio- la Conferenza dei Sindaci tra gli organi di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 79 TUEL.

11a) - *****, al riguardo, richiamare il costante, consolidato orientamento della giurisprudenza (anche costituzionale) che si è sempre attenuta ad una lettura rigorosa delle disposizioni sui permessi di che trattasi e che, in relazione al carattere "eccezionale" (v., tra le tante, TAR Marche n°1/1993) di tali disposizioni, ha sempre negato "ogni estensione ai casi non espressamente considerati", come - nella specie- la Conferenza dei Sindaci (cfr. Cons. Sta. Sez. IV^ n° 992/1993, id. Sez. I^ parere n°740/1994 e, di questa stessa Sezione, sent. n°379-EL/1999).

In questa prospettiva, la Corte Costituzionale, nel risolvere le varie questioni sottoposte al suo esame, ha sempre posto l'accento sull'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel disciplinare la materia, astenendosi dall'intervenire essa stessa direttamente, nei casi esaminati (v. Corte Cost. sent. n°193/1981, sent. n°194/1984 e sent. n°52/1997).

Un così ampio margine di discrezionalità legislativa, perciò, "riduce notevolmente la discrezionalità interpretativa del giudice e non consente di enucleare figure nuove, normativamente non previste, o di avvicinare così tanto tra loro figure previste da accordare all'una la disciplina che è propria dell'altra" (cfr. ancora sent. n°379/1999, di questa stessa Sezione, già citata).

11b) - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, deve dirsi che la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei Sindaci non consente di fruire dei permessi retribuiti di cui all'art. 79, commi 1 e 3, TUEL, così che gli oneri sostenuti a tale titolo dal Comune di Arrone, costituiscono danno per il comune stesso.

11c) - E' ben vero che, come chiarito da parte attrice, una simile partecipazione può anche farsi rientrare

nelle forme atipiche di espletamento del mandato amministrativo, per le quali il sistema prevede permessi aggiuntivi retribuiti a plafond di 24 ore (48 per i sindaci), ex comma 4 del precitato art. 79 (v. pag. 14 della citazione), ma è altrettanto vero che - nel caso di specie - tali ulteriori permessi retribuiti sono stati già detratti dal monte ore di quantificazione del danno, sotto la voce "Espletamento Mandato", ex allegato n°5 alla nota della Guardia Forestale 1/7/2006.

Gli oneri per i permessi indicati sotto la voce "Conferenza Sindaci" di detto allegato, pertanto, costituiscono senz'altro danno per il Comune di Arrone che li ha sopportati, quale spesa non dovuta.

11d) - Va da sé che simile conclusione comporta l'irrilevanza della questione di falso sollevata in aula dalla Procura, posto che la controversia si risolve "indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità", ex art. 11 del R.D. n°1038/1933, ossia -nel caso - indipendentemente dalle contestate attestazioni del sindaco F..

11e) - Il danno in parola, che sostanzialmente corrisponde a quello indicato dalla Procura, va determinato mediante il raffronto delle richieste (in atti) di rimborso della OMISSIS delle assenze del sig. O. per espletamento del mandato elettorale, con i tabulati (anch'essi in atti) sulla presenza al lavoro del medesimo (dove la sigla PCE corrisponde a : "Permesso Carica Elettiva") e con le attestazioni (pure in atti) del sindaco F. della partecipazione del sig. O. alle riunioni della Conferenza dei Sindaci, per una durata -in tutte le riunioni - di otto ore : "dalle 8 alle 16" (v. copia di tali certificazioni sub allegato n°4/a/1/ in allegato n°4/A in allegato n°7 della nota depositi atti della Procura n°1 del 20/4/2007).

11f) - Il danno stesso, inoltre, va addebitato, nelle proporzioni stabilite in citazione (che il Collegio considera del tutto appropriate, in relazione ai soggetti che hanno beneficiato della spesa illegittima ed al grado di compartecipazione avuta nell'illecito), ai convenuti sigg. O., F. e T., avendo tutti e tre contribuito, con la loro condotta gravemente colposa, alla sua causazione .

A tal proposito, nel rilevare come tutti gli amministratori e dipendenti pubblici abbiano un "dovere rinforzato" di conoscenza delle leggi (ex art. 54 Cost.), è impensabile che chi, come il sig. O., voglia beneficiare di un permesso retribuito per l'espletamento del mandato elettorale, non si periti di accertare il grado di compatibilità del permesso stesso con il sistema.

Evidente, nel tratteggiato contesto, la colpa grave, in rapporto anche al consolidato indirizzo interpretativo che, da sempre, ha negato l'attribuzione di permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di organismi non espressamente considerati a tali fini, come -nel caso- la Conferenza dei Sindaci (v. precedente paragrafo **11a**), non meno evidente è il contributo causale recato dall'O. medesimo alla produzione del danno, posto che, con le sue assenze dalla OMISSIS per la indebita partecipazione alle riunioni della Conferenza dei Sindaci, ha innescato "la procedura (di rimborso) di cui agli artt. 79 ed 80 del TUEL", e dunque il meccanismo etiologico del danno; giusta le considerazioni espresse in proposito da parte attrice (v. pag. 15 della citazione).

Analogamente, e per le stesse ragioni, vanno considerate gravemente colpose, oltre che casualmente orientate alla produzione del danno:

a) la condotta del sindaco F., sotto il profilo di aver agevolato il progredire dell'illecito, avendo egli attestato -non si comprende bene neanche a che titolo- la partecipazione del ***** alle riunioni della Conferenza dei Sindaci, con specifica annotazione della loro idoneità a consentire la fruizione dei permessi in questione (v. copie di tali attestazioni in atti, laddove si puntualizza : “Pertanto usufruisce dei permessi di cui alla legge n°265/1999”);

b) la condotta del responsabile dell'Ufficio Finanziario, sig. T., avendo egli chiuso la catena causale dell'illecito, per l'omessa, adeguata verifica, prima della liquidazione dei pagamenti alla OMISSIS, dei “documenti atti a comprovare il diritto acquisito dal creditore” (ex art. 184, comma 1 TUEL), dai quali emergeva chiaramente -nel caso- la partecipazione dell'O. ad un organo collegiale non previsto dall'art. 79 TUEL.

12) - Venendo, ora, ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di Giunta, bisogna chiarire anzitutto quale sia stato il criterio di determinazione del danno seguito da parte attrice .

12 a) -I convenuti, nel rilievo, che “il Corpo Forestale di Terni (delegato dalla Procura all'istruttoria) ha dedotto le Giunte inesistenti dal confronto tra l'elenco delle deliberedi Giunta e di Consiglio Comunale e le note della OMISSIS”, hanno sostenuto che, secondo parte attrice, “laddove non vi sono delibere, da cui poter ricavare un dato ufficiale e certo della effettività delle adunanze e relative presenze, si deve dedurre che le adunanze non si siano mai tenute” (v. pag. 2 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. ***** e ***** , nonché,in senso analogo, pagg. 8-9 della memoria di costituzione in giudizio del Prof. F.).

Una simile deduzione non è corretta.

Parte attrice, in realtà, muove dal “confronto dell'elenco delle delibere di Giunta (da un lato) con le note della OMISSIS ed i tabulati delle presenze con i relativi codici di assenza”, dall'altro (v. pag. 2 e 3

della citazione), ma va oltre nelle proprie valutazioni e giunge a contestare al sig. O. "888 ore lavorative", ed al sig. F. "98 ore lavorative", per la mancanza in atti -si badi - dei "verbali o di altra idonea documentazione certificativa attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine della seduta" (v. ancora pagg. 2, 3 e 4 della citazione).

In sostanza, parte attrice, dopo aver individuato le assenze per "Permesso Carica Elettiva" non coperte da sedute deliberative di Giunta, mediante il "confronto" di cui sopra, ha escluso che le attestazioni del sindaco F. possano davvero "certificare" le riunioni di Giunta in esse menzionate, sottolineando trattarsi di : "un modulo prestampato in cui si attesta, (specificamente) ai fini della produzione al datore di lavoro della giustificazione dell'assenza dal servizio, l' avvenuto svolgimento di una riunione della Giunta, con inverosimile identità, per tutte le sedute dell'orario di inizio e fine (8,00-16,00) per due anni, senza alcuna indicazione di un numero di protocollo, specificazione dell'oggetto, dei nominativi dei partecipanti, degli argomenti discussi, ecc." (v. pag. 13 della citazione).

In aula poi, addirittura, il PM è giunto a chiedere i termini per la proposizione di apposita querela di falso contro tali attestazioni, ai sensi dell'art. 10 del R.D. n°1038/1933.

12b) - Nel descritto contesto, è evidente che la portata reale della causa non investe l'astratta ipotizzabilità (del tutto pacifica) di sedute di Giunta prive di deliberazioni, come lascerebbero intendere le osservazioni dei convenuti, ma l'idoneità delle cennate attestazioni del sindaco F. a "certificare" il reale espletamento di simili sedute, ai fini -giova ribadirlo- della fruizione dei permessi di cui al comma 3 dell'art. 79 TUEL .

12c) - Soccorrono, in proposito, i principi generali del diritto amministrativo, che -come noto - ricordano l'esistenza stessa delle sedute degli organi collegiali ai relativi verbali, sia per quanto attiene ai lavori svolti, che alla presenza dei partecipanti alla riunione ed alla sua durata, in sé considerata ed in relazione a ciascuno dei predetti partecipanti .

Di tanto mette conto, per ciò che attiene alle riunioni di Giunta, l'art. 97, comma 4, lettera a), TUEL, dal quale emerge con chiarezza che la presenza del Segretario comunale, "con funzioni consultive, referenti e di assistenza", è necessaria per lo svolgimento delle riunioni stesse, anche ai fini della relativa "verbalizzazione", che -a sua volta- ne costituisce l'elemento consustanziale.

Se, dunque, la riunione di Giunta non può dirsi venuta a giuridica esistenza in mancanza del contestuale, relativo verbale, non si vede quale altro atto successivo ad esso ne possa validamente attestare l'effettiva tenuta e durata, anche per ciò che attiene -quanto a quest'ultima- alla presenza di ciascun partecipante, con la dovuta certezza che la materia impone, ex art. 79 TUEL.

12d) - Per tal via, le ipotesi astrattamente distinguibili delle riunioni giuntali inesistenti, rispetto a quelle non documentate e/o non documentabili, su cui ha particolarmente insistito il prof. F. (v. precedente paragrafo **9i**), sul piano giuridico finiscono per equipararsi. E ciò, ovviamente, comporta che gli oneri per i

permessi fruiti dal sig. O. e dal sig. F. in base al comma 3 dell'art. 97 TUEL, per le giunte non verbalizzate (quali individuate da parte attrice), costituiscano senz'altro danno per il Comune di Arrone che li ha sopportati, quale spesa non dovuta.

12e) - Anche in questo caso, le rassegnate conclusioni comportano l'irrelevanza della questione di falso sollevata in aula dalla Procura, al pari della analoga questione relativa alle riunioni della Conferenza dei Sindaci (v. precedente paragrafo **11d**), posto che -anche qui - la controversia si risolve "indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità", ex art. 11 del R.D. n°1038/1933, ossia indipendentemente dalle contestate attestazioni del sindaco F..

12f) - Il danno stesso va addebitato, nelle proporzioni stabilite in citazione (che il Collegio, anche in questo caso, considera del tutto appropriate, in relazione ai soggetti che hanno beneficiato della spesa illegittima ed al grado di compartecipazione avuta nell'illecito), ai convenuti, nelle rispettive qualità, poiché tutti hanno contribuito, con la loro condotta gravemente colposa, alla causazione del danno.

I sigg. O. e F., infatti, hanno innescato, con colpa grave il meccanismo etiologico dell'illecito, stante la loro piena consapevolezza di partecipare a sedute che non sarebbero state verbalizzate, mentre i sigg. F. e T. ne hanno -rispettivamente- agevolato il progredire e concluso l'iter, mediante il rilascio (F.) delle più volte menzionate attestazioni e mediante l'omessa, corretta verifica (T.) dei "documenti atti a comprovare il diritto acquisito dal creditore" (ex art. 184, comma 1, TUEL), rappresentato, nel caso, da un atto del tutto inidoneo, quali le attestazioni del sindaco F..

12g) - Né vale invocare, per negare la colpa grave dei convenuti, la presenza "a scavalco" del Segretario Comunale nel comune di Arrone e/o la "prassi" di non verbalizzare le sedute non deliberative di Giunta (v. pagg. 3-4 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. ***** e ***** , nonché, in senso analogo, pag 10-11 della memoria di costituzione in giudizio del Prof. F.).

Quanto alla prima, infatti, si rileva che la presenza del Segretario comunale, scelto direttamente dal Sindaco (ex art. 99 TUEL), viene modulata in base alle concrete esigenze del Comune, quale percepite e valutate proprio dai suoi amministratori, ai quali spetta il concreto esercizio del potere autorganizzatorio dell'Ente, ed è impensabile che tra tali esigenze non vengano considerate anche quelle per la verbalizzazione delle sedute (di tutte le sedute) di Giunta, stante -lo si ripete - il chiaro tenore letterale dell'art. 97, comma 4, lettera a), TUEL .

Quanto alla prassi di non verbalizzare le sedute non deliberative di Giunta, invece, è evidente che si tratta di una prassi contra legem, almeno ai fini dell'art. 79 TUEL, frutto di un palese errore di diritto, non giustificabile per l'importanza del bene-valore che la prassi stessa ha sacrificato, agevolmente individuabile nella chiarezza e trasparenza dell'azione amministrativa (v. paragrafo seguente), e che i convenuti perciò avrebbero dovuto senz'altro disattendere.

In questa ottica, del resto, la giurisprudenza è fermissima nel negare la fruibilità di permessi retribuiti per

riunioni di Giunta in mancanza del relativo verbale (v. Sez. Valle d'Aosta sent. n°11/2007 e, ancora prima, di questa stessa Sezione sent. n°379/1999). E ciò ben diversamente di quanto accade per i permessi retribuiti per la partecipazione alle sedute consiliari, ex comma 1 della rt. 79 TUEL, per i quali è sufficiente la sola convocazione del Consiglio (v. Cons. Giust. ***** n°454/1990 e Cass. Civ. Sez. Lavoro n°1356/1992).

12h) - Le considerazioni che precedono, è bene puntualizzarlo, non escludono che i componenti la Giunta possano anche incontrarsi in riunioni informali, “politiche” o “volanti” che dir si voglia.

Nella pratica, anzi, sono piuttosto frequenti le c.d. “giunte politiche”, volte sostanzialmente a “concordare in maniera riservata la decisione da adottare” (v. Sez. Giur. Valle d'Aosta sent. n°11/2004).

In realtà, la partecipazione a simili “giunte” non solo è legittima, ma giustifica anche la fruizione dei permessi retribuiti a plafond (oltre che di quelli non retribuiti), previsti dall'art. 97 TUEL, come del resto ammesso anche da parte attrice, che correttamente ha quantificato il danno, previa decurtazione del monte ore relativo ai predetti, ulteriori permessi retribuiti.

Ciò che va, invece, decisamente escluso è che simili riunioni “informali” possano essere equiparate, ai fini della fruizione dei permessi di cui all'art. 79, comma 3, TUEL, alle riunioni di Giunta formalizzate in apposito verbale, stante la differenza ontologica che intercorre tra le une e le altre, legata proprio al loro diverso rigore formale.

In questa ottica, deve dirsi che le c.d. “giunte politiche” si contrappongono alle c.d. “giunte tecniche” non tanto per il loro reale, diverso contenuto (come mostrano di ritenere i convenuti nei loro scritti difensivi), quanto piuttosto per la mancanza nelle prime delle garanzie della verbalizzazione, in linea con l'informalità che è tipica della funzione politica. Verbalizzazione che, invece, è connaturale al trasparente esercizio collegiale delle funzioni amministrative, in relazione anche ai possibili casi di astensione degli amministratori già nella fase della “discussione” dell'affare di Giunta (ex art. 78, comma 2, TUEL), per la salvaguardia dei fondamentali beni-valori della legalità e della imparzialità, oltre che del buon andamento amministrativo, ex art. 97 cost. .

D'altro canto, come anticipato, la giurisprudenza ha escluso la fruibilità dei permessi in discorso anche per la partecipazione alle c.d. “giunte volanti”; per la partecipazione, cioè, a quelle riunioni di Giunta che, al pari delle “giunte politiche”, sono “tenute informalmente, senza deliberare alcunché ed in assenza di un segretario verbalizzante” (v. pag. 8 e 22 della sent. n°379/1999 di questa Sezione, resa con riferimento alle norme dell'art. 4, comma 3, della l. n°816/1985, e dell'art. 8 del d.l. n°8/1993, convertito in l. n°68/1993, ora refluite nel comma 3 dell'art.79 TUEL).

13) - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, la domanda attrice va integralmente accolta, non individuandosi motivi per l'esercizio del potere riduttivo, stante la delicatezza e la particolare rilevanza istituzionale della materia trattata, in rapporto alla leggerezza con cui i convenuti si sono accostati ad

essa .

I convenuti medesimi, pertanto, vanno condannati nei termini che seguono:

a) il sig. O., al pagamento della somma di € 6.262,42, pari al 60% degli oneri sopportati dal Comune di Arrone per gli ingiustificati permessi retribuiti fruiti dal medesimo, corrispondenti ad € 10.437,36 (v. pag. 6 e 7 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 5, 15 e 18 della citazione);

b) il sig. F., al pagamento della somma di € 1.045,58, pari al 60% degli oneri sopportati dal Comune di Arrone per gli ingiustificati permessi retribuiti fruiti dal medesimo, corrispondenti ad € 1.742,64 (v. pagg. 6 e 7 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 5, 15 e 18 della citazione);

c) il sig. T., al pagamento della somma di € 3.654,00, pari al 30% del danno complessivo (10.437,36 + 1742,64) di € 12. 180,00 (v. pag. 6 e 8 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 17 e 18 della citazione) ;

d) il sig. F., al pagamento della somma di € 1.218,00, pari al 10% del danno complessivo (10.437,36 + 1742,64) di € 12. 180,00 (v. pag. 6 e 8 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 17 e 18 della citazione).

14) - Sulle somme di cui sopra andranno corrisposti gli interessi compensativi, ma non anche la rivalutazione monetaria, da calcolare al tasso corrente al tempo delle varie erogazioni di spesa e successive modificazioni, fino alla data della presente sentenza.

15) - Le spese di giudizio seguono la soccombenza, nei seguenti termini :

a) - nella misura intera, per gli atti propri di ciascuno dei convenuti condannati, nel senso che ognuno dei condannati paga le spese di giudizio dei relativi atti;

b) - nella misura di $\frac{1}{4}$ ciascuno per le spese di giudizio relative agli atti comuni a tutti i convenuti.

16) - Sulle somma di condanna come sopra stabilite (per sorte, interessi compensativi e spese di giudizio), andranno corrisposti gli interessi legali, dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale dell'Umbria

CONDANNA

a) il sig. V. O., residente ad XX, n°46/B, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 6.262,42 (seimiladucentosessantadue,42 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione ;

b) il sig. S. F., residente ad XX, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 1.045,58 (millequarantacinque,58 euro) oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione ;

c) il sig. D. T., residente a XX, al pagamento a favore del Comune di Arrone della somma di € 3.654,00 (tremilaseicentocinquantaquattro,00 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione;

d) il sig. L. F., residente ad XX, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 1.218,00 (milleduecentodiciotto,00 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione.

Liquida altresì a favore dello Stato le spese di giudizio, da ripartire tra i convenuti secondo i criteri fissati in motivazione, nella misura, alla data di pubblicazione della sentenza medesima, di € 987,36 (novecentoottantasette/36)

Sulle somme di condanna come sopra stabilite andranno corrisposti gli interessi legali, con decorrenza dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 18/12/2007.

Depositata in Segreteria il 24 gennaio 2008

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sezione-giurisdizionale-umbria-sentenza-n-18-del-24-gennaio-2008-fruizione-di-permessi-retribuiti-p/>