

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Ignazio DEL CASTILLO	Presidente
Carlo GRECO	Consigliere - relatore
Angelo BAX	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità, iscritto al n.**59885/R** del Registro di segreteria e promosso dalla Procura regionale nei confronti della dr.ssa **Sonia N**, nata a Reggello (FI) il 15 marzo 1951 (cod. fisc. NBBSNO51C55H222Z), rappresentata e difesa dall'Avv. Gaetano VICICONTE del Foro di XXXXXXXXX con studio in v.le Mazzini n.60;

Visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale Angelo CANALE, depositato il 23 luglio 2014;

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 marzo 2015, con l'assistenza del Segretario Armando GRECO, il relatore Cons. Carlo GRECO, l'Avv. Giampaolo BACICCHI all'uopo delegato per la parte convenuta ed il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale Acheropita MONDERA ORANGES;

Visto l'art.132 c.p.c. (così come modificato dall'art.45, comma 17°, legge n.69/09) da ritenersi applicabile anche al processo contabile per effetto del rinvio di cui all'art.26 del R.D. 1038/33;

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

Ritenuto in

FATTO

Con l'atto di citazione in esame la Procura regionale ha convenuto in giudizio la Dr.ssa Sonia N per sentirla condannare *“al pagamento, a favore dell'Erario, della somma di € 20.000,00 o della diversa somma che sarà equitativamente determinata dal collegio, aumentata degli interessi legali e della rivalutazione, a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento del patrimonio dell'Amministrazione e fino all'effettivo soddisfacimento delle ragioni del creditore e per la causale di cui in narrativa, oltre al pagamento delle spese del giudizio.”*

Nel merito dei fatti, dalle allegazioni processuali risulta che in data 24 luglio 2012, perveniva alla Procura una notizia di danno, relativa al conferimento alla Srl Caldarini e Associati di Reggio Emilia, da parte del Comune di XXXXXXXX, di un incarico per la formazione del personale dell'Area Risorse e Direzione Risorse Umane.

A seguito della ricezione di tale esposto (cfr. all.1 della nota di deposito n.1 del 24 luglio 2014), venivano avviate indagini istruttorie volte alla verifica della effettiva sussistenza del danno.

In particolare, veniva conferita apposita delega alla Guardia di Finanza, che rendeva le proprie conclusioni in data 29 aprile 2013 (all.2 nota citata).

Dall'indagine condotta, emergeva che la Coordinatrice dell'Area Risorse, dott.ssa Sonia N, con determinazione dirigenziale n. 2012/DD805941 del 13 giugno 2012 (all.2/1 nota citata), disponeva la realizzazione di un'attività di supporto conoscitivo e metodologico specialistico per il personale dell'Area Coordinamento Risorse, finalizzata alla ricostruzione dei fondi di alimentazione del salario accessorio del personale dipendente, relativamente agli anni 1995-2009.

Si trattava, in sostanza, di un (denominato) corso di formazione, la cui realizzazione, secondo quanto risulta dalla stessa determina, era conseguente all'attività

ispettiva e dei relativi rilievi, effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla contrattazione integrativa del Comune di XXXXXXXX.

Com'è noto, i rilievi ispettivi avevano evidenziato un (ipotizzato) ingente danno erariale dovuto sia ad irregolarità nella costituzione dei fondi per il salario accessorio, sia a profili di illegittimità nella attribuzione delle progressioni economiche orizzontali, sia alla indebita erogazione di compensi e indennità accessorie.

In questo contesto, la determina dirigenziale in questione, nell'intento di procedere alla ricostruzione dei fondi del salario accessorio del personale, affidava l'attività di "formazione" sopra indicata alla Caldarini e Associati Srl, per un importo pari a € 20.000,00

La somma necessaria per il pagamento del corso di "formazione", era stata impegnata sul capitolo 18920 del bilancio 2012, capitolo relativo alle "Prestazioni di servizi per aggiornamento e qualificazione del personale".

Per quanto detto, l'attività in questione è stata considerata, dalla dott.ssa N, come una attività di "formazione".

Come ampiamente descritto in citazione, secondo la Procura, nella pubblica amministrazione il concetto di "formazione" avrebbe dei contorni ed una connotazione ben precisa.

In particolare, si dovrebbe far riferimento agli indirizzi contenuti nella Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, che prevede, per il personale, il diritto alla formazione permanente, attraverso la pianificazione e la programmazione delle attività formative, oltre ad individuare alcuni elementi, ritenuti essenziali, da osservare nell'espletamento delle attività di formazione: individuazione degli obiettivi e dei contenuti, elaborazione di un processo di analisi dei fabbisogni e programmazione degli interventi, specificazione delle metodologie di apprendimento, previsione di sistemi di valutazione

della formazione, definizione dell'organizzazione della formazione.

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, vengono in rilievo, in particolare, sia la necessità di elaborare un piano di formazione, sia la necessità della gestione del processo di valutazione della formazione e cioè la verifica dei risultati raggiunti.

Oltre alla Direttiva del Ministro sopracitata, anche il d.lgs. n. 165/2001 si occupa della formazione ed in particolare, l'art. 7-bis, prevede la predisposizione di un piano di formazione che tenga conto dei fabbisogni formativi rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi dell'amministrazione, di programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche.

In questo quadro normativo, come rileva espressamente la Procura, *“il Comune di XXXXXXXX, annualmente, provvede alla predisposizione di un Piano della Formazione del Personale, che contiene indicazioni di massima sui corsi da attivare.*

L'attività formativa del personale è supervisionata dalla Direzione Risorse Umane che utilizza, a tal fine, le risorse economiche disponibili sul capitolo 18920, appositamente dedicato alle spese per la formazione.

I corsi di formazione, normalmente, sono organizzati dalla Direzione Risorse Umane che procede in base alle segnalazioni delle esigenze formative ricevute dalle varie strutture che compongono l'ente”.

Sempre dall'atto di citazione emerge che il *“Piano in questione indica la quantità delle risorse destinate alla formazione, suddivise in tre ambiti di intervento (risorse destinate alle singole Direzioni per la formazione del personale loro assegnato, risorse destinate al pagamento delle quote di iscrizione ai corsi esterni, risorse destinate alla realizzazione di corsi a carattere interdirezionale), individua le aree di intervento prioritarie, esplicita i principali argomenti su cui saranno progettati i corsi, definisce gli indicatori da utilizzare sia per il monitoraggio delle iniziative di formazione, sia per le*

verifiche da parte del Controllo di Gestione.

Si tratta di un Piano non soggetto ad approvazione formale, ed è modificabile nell'anno di riferimento, per tenere conto di nuovi fabbisogni formativi o per la rimodulazione di quelli già individuati. Per come è strutturato, non ha valenza autorizzatoria, rispetto alle spese da sostenere per la formazione. Per ogni corso, infatti, è necessario assumere un impegno di spesa mediante uno specifico provvedimento dirigenziale”.

Come già rilevato, l'organizzazione dei corsi di formazione è curata dalla Direzione Risorse Umane, che provvede in base alle specifiche richieste trasmesse dai responsabili delle varie strutture del Comune.

A tal fine, gli uffici proponenti compilano e sottoscrivono una apposita scheda, denominata "Scheda di input alla progettazione", in cui vanno indicate le informazioni essenziali per la progettazione del corso di formazione: oggetto, durata, potenziali destinatari, requisiti dei docenti.

Sulla base di tali indicazioni, la Direzione Risorse Umane effettua una ricerca per individuare il soggetto fornitore, cui affidare la realizzazione del corso, previa valutazione dell'offerta e del preventivo di spesa.

Normalmente, poi, il provvedimento dirigenziale per l'affidamento del servizio è sottoscritto dal responsabile della P.O. "Formazione e valutazione", delegato a ciò dal Direttore delle Risorse Umane.

Nel caso di specie, la scheda di input alla progettazione (all.2/6 della nota cit.) è stata predisposta dalla Direzione Risorse Umane, in qualità di committente interno e ufficio proponente e ha ad oggetto "Tutoring finalizzato alla revisione della spesa per il personale, del conto annuale, delle procedure di liquidazione".

Tale scheda risulta sprovvista della data e della firma dell'ufficio proponente e tale

circostanza deriverebbe dal fatto che il proponente, essendo il dirigente della Direzione Risorse Umane, coincide con il soggetto che avrebbe successivamente predisposto e sottoscritto l'atto dirigenziale di impegno, cioè la convenuta dr.ssa Sonia N.

L'attività di "formazione" in questione è stata poi inserita nel Piano annuale, predisposto al 31 dicembre 2012, nell'Area tematica Giuridico Amministrativa.

In concreto la proposta della Caldarini e Associati Srl prevedeva la fornitura di una attività formativa nella forma di affiancamento/*tutoring*, comprensiva di cinque giornate in presenza di una figura professionale particolarmente qualificata in materia, attività di *back office* e di *tutoring* a distanza con la collaborazione di altri esperti, messa a disposizione di materiali e strumenti, il tutto finalizzato alla ricostruzione dei fondi di alimentazione del salario accessorio del personale dipendente per gli anni 1995-2009.

Per l'espletamento dell'attività "formativa" veniva indicato il Prof. Luca Tamassia, esperto in organizzazione pubblica e gestione del personale.

Tale proposta veniva accettata dal Comune di XXXXXXXX, con la citata determinazione dirigenziale n. 2012/DD/05941 del 13 giugno 2012 a firma della dott.ssa N cui seguiva l'espletamento dell'attività "formativa" ed il pagamento di quanto pattuito pari ad €. 20.000,00.

Poiché, ad avviso della Procura, l'attività svolta dal Prof. Luca Tamassia non rientrava tra quelle formative, trattandosi di una vera e propria attività di consulenza, finalizzata esclusivamente alla ricostruzione dei Fondi per le Politiche di Sviluppo delle Risorse umane per la produttività, già oggetto di contestazione da parte del MEF, veniva notificato alla dott.ssa N l'invito a dedurre previsto dalla normativa (all.3 nota citata).

In tale atto, si rilevava che l'attività espletata dal Prof. Luca Tamassia non poteva essere fatta rientrare tra quelle di "formazione" in quanto non riguardava astrattamente i criteri e le modalità di formazione dei fondi ma proprio l'esame della precedente

costituzione degli specifici fondi, oggetto dei rilievi del MEF e l'adozione di misure correttive.

Tale ipotesi ricostruttiva, secondo la Procura era avvalorata da numerosi indici: lo scarso numero e la tipologia dei partecipanti al "corso di formazione" (fra cui il Segretario comunale, l'Assessore al personale, il Presidente della delegazione trattante di parte pubblica), la mancata previsione della valutazione (sostituita da una rilevazione di gradimento), l'espressa indicazione nella proposta della Caldarini e Associati che si trattava di un intervento finalizzato alla ricostituzione dei fondi del salario accessorio, il tenore delle mail scambiate tra i partecipanti al "corso" e il "docente".

A seguito della ricezione dell'invito a dedurre, la dott.ssa N faceva pervenire alla Procura, in data 17 aprile 2014, le proprie deduzioni (all.4 nota citata).

Nelle deduzioni, la dott.ssa N affermava che l'incarico conferito alla Srl Caldarini e Associati non rientrava tra quelli di consulenza, ma tra quelli di formazione, in quanto era volto a fornire le nozioni ed a suggerire i metodi affinché il Comune potesse procedere alla corretta ricostruzione dei fondi e non alla richiesta di un parere ad un esperto.

Inoltre, sempre ad avviso della deducente, l'attività formativa aveva dato i suoi frutti in quanto, a seguito della medesima, erano stati adottati numerosi atti di ricostruzione e ricostituzione dei fondi ed inoltre era stato predisposto un piano di recupero delle differenze, anche se, a seguito della modifica organizzativa operata all'interno del Comune di XXXXXXXX, che aveva sottratto alla dr.ssa Sonia N ogni competenza in materia, tali atti non avevano avuto seguito.

Valutate non esaustive le deduzioni pervenute, la Procura ha provveduto alla notifica dell'atto di citazione in esito al quale la convenuta si è costituita in giudizio mediante patrocinio dell'Avv. Gaetano Viciconte.

Ciò premesso le tesi difensive, da una parte, richiamano le argomentazioni già

esposte nelle controdeduzioni e, dall'altra, sottolineano l'ipotizzata valenza, nella fattispecie, delle linee di indirizzo interpretative definite dalla Corte dei Conti nella pronuncia delle SS.RR. 15 febbraio 2005 in materia di "affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza".

Sempre in sede difensiva è stata ipotizzata anche l'applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*.

Chiamato il giudizio all'odierna udienza entrambe le parti hanno ribadito le difformi argomentazioni.

Al riguardo la Procura ha sottolineato l'oggettivo interesse specifico della dr.ssa Sonia N e degli altri Dirigenti partecipanti, trattandosi del tentativo di trovare una soluzione ad una problematica fonte di danno per il Comune di XXXXXXXX e, di riflesso, di un potenziale danno erariale.

Rilevante sarebbe, altresì, il carteggio intercorso nella fase di formalizzazione della iniziativa, dal quale emergerebbero elementi per escludere la valenza formativa della prestazione resa.

Infine, per quanto concerne l'astratta previsione della valutazione dell'*utilitas*, la Procura ha fatto presente che il "prodotto" della iniziativa è comunque rimasto senza effetto, superato da altre scelte operate dal Comune di XXXXXXXX, per cui non vi sarebbe stato alcun vantaggio per Amministrazione comunale, eventualmente da defalcare dalla richiesta risarcitoria.

L'Avvocato patrocinante ha, invece, fornito la propria lettura del citato portato delle SS.RR. nonché della nozione di "incarico di tutoring" che troverebbe legittimazione nel quadro normativo da applicare così come anche riferito dal Prof. Tamassia con la dichiarazione del 14 aprile 2014 allegata alle memorie di costituzione.

Per quanto concerne le dichiarazioni di cui trattasi la Procura ha fatto però

presente che si tratta di un atto redatto comunque dopo l'invio dell'invito a dedurre.

Su queste basi il giudizio è passato in decisione.

Considerato in

DIRITTO

A parere di questo Collegio, nella vicenda in esame si ravvisa l'esistenza di tutti i presupposti necessari e sufficienti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile.

In primo luogo è indubitabile che all'epoca degli eventi la parte convenuta era direttamente legata all'Amministrazione comunale da un rapporto di servizio, rilevanti però nella fattispecie sono l'indagine sull'**elemento soggettivo**, sul **nesso causale** e l'individuazione della posta di **danno azionabile**.

1. Elemento soggettivo

Sul punto è determinante il tenore del carteggio intercorso tra la convenuta (ed altri Dirigenti interessati) e la Srl Caldarini e Associati.

Come già rilevato, tra l'altro, è stata acquisita dalla Gdf la "scheda di richiesta corso e di input alla progettazione" per l'inserimento nel "Piano annuale della formazione del personale" di quanto richiesto.

In effetti in esito a tale scheda, né datata né sottoscritta, risulta inserito nel suddetto piano un corso denominato "tutoring finalizzato alla ricostruzione dei fondi salario accessorio" destinato secondo la scheda a n.5/10 dipendenti di cat. D3, e che, diversamente, nel Piano salgono a n.25.

La natura di consulenza diretta, piuttosto che di formazione del personale per futuri adempimenti amministrativi, emerge al tenore delle *mails* rinvenute dalla GdF (all.2/4 nota citata).

In data **20 aprile 2012** al dr. Tamassia viene richiesto un suo "*supporto per chiarire*

alcuni aspetti” circa le procedure seguite dal Comune per la ricostruzione del fondo miglioramento servizi relativamente agli straordinari per l'anno 1993 ex DPR 333/90.

Sempre nella stessa *mail* viene richiesto se *“la procedura adottata è corretta”* e se può inviare una *“tabella di calcolo che ritiene valida per verificare se abbiamo effettuato correttamente i calcoli”* per quanto concerne la Dichiarazione congiunta n.14 del CCNL del 2004.

In calce a tutto questo viene trasmesso in visione al dr. Tamassia un elaborato circa il Riallineamento Progressioni Orizzontali.

Successivamente in data **28 aprile 2012** il suddetto dr. Tamassia invia al Comune del *“materiale relativo alle economie di gestione che abbiamo verificato con la Provincia di Perugia e, ancor prima, con il Comune di Perugia”*.

In data **19 giugno 2012** il Comune invia *“il materiale che stiamo predisponendo per la ricostruzione dei fondi”*.

Il **26 giugno 2012** al dr. Tamassia viene chiesto *“qualche altro suggerimento per recuperare nuove risorse”*

In data **3 luglio 2012** il Comune allega una *“delibera indirizzo delegazione trattante”* nel testo *“rivisto dopo tel con Assessore”*.

Il **22 luglio 2012** il dr. Tamassia trasmette *“il parere relativo al Comune di Monza di cui ti ho parlato”*.

Con rinvio all'ulteriore documentazione in atti, tutta di analogo tenore, si può dedurre che ben prima dell'inizio del corso, formalizzato con la citata determina del 13 giugno 2012, era già avviata una attività di consulenza che sfocia, tra l'altro, in un parere datato **24 novembre 2012**, il cui *incipit* *“in relazione al quesito posto e dopo attenta disamina degli atti tutti per come trasmessi, esprimo il seguente sintetico avviso”*, contraddice la natura dell'affermato tutoraggio di n.25 dipendenti.

In realtà, dalla scarsa documentazione reperita dalla GdF (all.2/3 nota citata) presso la Direzione risorse umane del Comune, emergono solo sette schede presenza giornaliere con una media di 5/6 dipendenti o meglio dei Dirigenti apicali interessati e non risulta nemmeno un elaborato scritto, ad uso dei soggetti da “formare”.

Tutte queste considerazioni inducono il Collegio ad escludere la natura formativa della iniziativa che non si è neanche svolta sotto la forma dell’eccepito tutoraggio.

In altri termini *nulla quaestio* in ordine alla possibilità per il personale di essere affiancato da esperti esterni nella fase di apprendimento di procedure complesse od innovative ma, nella fattispecie, tutto ciò non è avvenuto ed il rapporto si è invece concretizzato nella classica figura della consulenza richiesta dalla dr.ssa N, nella sua qualità di Responsabile della Direzione Area di Coordinamento risorse, assumendosene la responsabilità per aver colposamente aggirato i limiti di spesa introdotti dal legislatore (di cui meglio infra).

2. Nesso

In effetti, nella fattispecie nessun dubbio sussiste in ordine alla circostanza che la contestazione del danno alla dr.ssa N, deriverebbe dal fatto che, trattandosi di attività di consulenza e non formativa, si sarebbe dovuta applicare la normativa relativa agli incarichi esterni la quale, come noto, è costituita da molteplici fonti.

Secondo quanto riportato espressamente nell’atto di citazione, *“per quanto riguarda il caso in questione, vengono in rilievo l’art. 7, comma 6 del d. lgs. n. 165/2001, che indica i presupposti di legittimità per il conferimento di incarichi; l’art. 3, comma 56 della l. n. 244/2007, che dispone che i limiti, i criteri e le modalità per l’affidamento di incarichi di collaborazione devono essere fissati con apposito regolamento, e che la violazione delle disposizioni regolamentari costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale; l’art. 1, comma 127 della l. n. 662/1996; il Regolamento sull’ordinamento degli*

uffici e dei servizi del Comune di XXXXXXXXX.

In aggiunta, l'art. 3, comma 18 della l. n. 244/2007, abrogato dal d. lgs. n. 33/2013, ma all'epoca dei fatti in vigore, e quindi applicabile, disponeva che i contratti relativi ai rapporti di consulenza con le pubbliche amministrazioni erano efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione, mentre l'art. 1, comma 127 della l. n. 662/1996 (anch'esso abrogato, ma anch'esso applicabile), come modificato dall'art. 3, comma 54 della l. n. 244/2007, sanzionava l'omessa pubblicazione con la responsabilità erariale del dirigente preposto.

Tra l'altro, per le consulenze si pone anche il problema del rispetto del limite dell'importo massimo stabilito dalla legge, ai sensi del d.l. n. 78/2010, convertito in legge dall'art. 1, comma 1 della l. n. 122/2010, il quale prevede, all'art. 6, comma 7, che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non possa essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009. Il che, presumibilmente, non avrebbe consentito al Comune di XXXXXXXXX di venire incontro alle richieste della Caldarini e Associati.

In definitiva, poiché non aveva rispettato la normativa prevista dalle norme di legge e regolamentari per l'affidamento di incarichi esterni, la dott.ssa N appariva essere responsabile di un danno erariale, pari all'importo pagato alla Caldarini e Associati, asseritamente a titolo di spesa per "formazione".

In sintesi il tenore delle dichiarazioni rese alla GdF ed i riscontri documentali integrano un nesso tra il comportamento, connotato da colpa azionabile e l'erogazione *contra legem* delle somme in questione.

3. Danno erariale

Come sostenuto dalla Procura in citazione e come integrato in sede di discussione orale, gli esborsi patrimoniali di cui trattasi sia per la non corretta imputazione e

qualificazione della prestazione resa dalla Srl esterna, sia per la successiva riscontrata “inutilità” della stessa (come detto il Comune non ha dato esecuzione alla determina n.2013/DD/00619 del 22 gennaio 2013 che la Dr.ssa N ha adottato alla fine del rapporto con il Dr. Tomassia), costituiscono una posta di danno erariale (€ 20.000,00) che deve essere integralmente imputata a carico della Dr.ssa Sonia N, sia pure in termini omnicomprensivi di interessi e di rivalutazione monetaria.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza sono dovuti, invece, gli interessi nella misura del saggio legale fino al momento del saldo.

Le spese seguono la soccombenza;

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio n. **59885/R** e respinta ogni contraria istanza ed eccezione, in conformità delle conclusioni del Pubblico ministero,

CONDANNA

il convenuto dr.ssa **Sonia N** al pagamento in favore del Comune di XXXXXXXX della somma, omnicomprensiva di interessi e rivalutazione, di € 20.000,00 (ventimila/00).

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza sono dovuti gli interessi, nella misura del saggio legale, fino alla data di effettivo pagamento.

Condanna, altresì, la parte convenuta al pagamento delle spese processuali, in favore dello Stato che, fino alla presente decisione, sono liquidate in € 316,45.=(Euro trecentosedici/45.=)

Manda alla Segreteria le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Così deciso in XXXXXXXX, nelle camere di consiglio dell'11 marzo 2015.

II RELATORE

IL PRESIDENTE

F.to Carlo Greco

F.to Ignazio Del Castillo

Depositata in Segreteria il 25 GENNAIO 2016

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Paola Altini