



Sentenza n. 288/2020

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE**

**TOSCANA**

composta dai magistrati:

GALEOTA Antonio                      Presidente

BAX Angelo                              Consigliere

MICCI Maria Rita                      Consigliere – relatore

ha pronunciato il seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 59632 del registro di Segreteria, e promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

1. **PAOLINI CARLO** (PLNCRL45P21F648N) nato a Montespertoli il 21 settembre 1945, rappresentato e difeso dall'avv. Renzo Grassi del foro di Livorno ed elettivamente domiciliato in Firenze, via G. La Pira n. 17 presso lo studio dell'avv. Luca Capecchi ed Associati, dichiara di voler ricevere comunicazioni presso i recapiti qui di seguito indicati ([luca.capecchi@firenze.pecavvocati.it](mailto:luca.capecchi@firenze.pecavvocati.it) - FAX 0554631852).

2. **GUADAGNI ADOLFO** (GDGDLF8T30A390T) nato ad Arezzo il 30 dicembre 1948 rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo Lasciafari ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Firenze, via Masaccio n. 17 - dichiara di voler ricevere comunicazioni presso FAX 0552264808 - [leonardo.lasciafari@firenze.pecavvocati.it](mailto:leonardo.lasciafari@firenze.pecavvocati.it);

3. **LIGA SARINA** (LGISRN55D62I199M) nata a Sant'Agata Militello (ME) il 22 aprile 1955, residente in via Spotorno (SV), via Serra n. 49, rappresentata e difesa congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Waldemaro Flick, Arturo Flick, Mattia Crucioli del Foro di Genova ed Ettore Nesi, presso il cui studio in Firenze, via F. Puccinotti n. 30 è elettivamente domiciliata. Dichiarano di voler ricevere le comunicazioni presso n. FAX 055492210 - [avvocato.nesi@pec.studiolegalepn.it](mailto:avvocato.nesi@pec.studiolegalepn.it) - [waldemaro.flick@ordineavvgenova.it](mailto:waldemaro.flick@ordineavvgenova.it) - [arturo.flick@ordineavvgenova.it](mailto:arturo.flick@ordineavvgenova.it) - [mattia.crucioli@ordineavvgenova.it](mailto:mattia.crucioli@ordineavvgenova.it)

4. **MENDUNI GIOVANNI** (MNDGNN53R02D612A) nato a Firenze il 2 ottobre 1953, residente in Impruneta (FI), via Montauto n. 32 e rappresentato e difeso dall'avv. Luisa Gracili ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Firenze, alla via dei Servi n. 38, dichiara

di voler ricevere le comunicazioni al n. FAX  
0552396452 – [luisa.gracili@firenze.pec.avvocati.it](mailto:luisa.gracili@firenze.pec.avvocati.it);

5. **NEBBIAI SONIA** nata a Reggello il 15 marzo 1951  
(NBBSNO51C55H222Z), residente in Firenze, via  
Donato Bramante n. 2, rappresentata e difesa dall'avv.  
Gaetano Viciconte ed elettivamente domiciliata presso  
il suo studio in Firenze, viale Mazzini n. 60 – dichiara di  
voler ricevere le comunicazioni al n. FAX 055561478 –  
[gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it](mailto:gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it)

6. **BARTOLI LUCIA** nata a San Giovanni Valdarno (AR)  
11 ottobre 1963 rappresentata e difesa dall'avv.  
Domenico Iaria ed elettivamente domiciliata presso il  
suo studio in Firenze, via de' Rondinelli n. 2. Dichiara  
di voler ricevere le comunicazioni al n. FAX 055264470  
– [domenico.iaria@firenzepec.avvocati.it](mailto:domenico.iaria@firenzepec.avvocati.it)

Uditi alla pubblica udienza del 9 settembre 2020, il relatore  
dott.ssa Maria Rita Micci, il Pubblico Ministero, dott.ssa  
Chiara Imposimato nonché gli avvocati della difesa: avv.  
Renzo Grassi per Carlo Paolini, avv. Leonardo Lascialfari per  
Adolfo Guadagni, avv. Domenico Iaria per Bartoli Lucia, avv.  
Mattia Crucioli e avv. Arturo Flick per Sarina Liga, avv.  
Gracili Luisa per Menduni Giovanni ed avv. Gaetano Viciconte  
per Nebbiai Sonia. Con l'assistenza del dott. Armando Greco.

Esaminati gli atti di causa

Premesso in

## FATTO

Con atto integrativo del 6 giugno 2019, la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha citato in riassunzione i signori BARTOLI LUCIA, GUADAGNI ADOLFO, LIGA SARINA, MENDUNI GIOVANNI, NEBBIAI SONIA e PAOLINI CARLO, al fine di sentirli condannare al ristoro dei danni asseritamente subiti dal Comune di Firenze, per il riconoscimento e la relativa erogazione di progressioni economiche orizzontali ed altre indennità in assenza dei requisiti di legge.

Il presente giudizio trae origine da alcune segnalazioni relative a possibili irregolarità palesatesi nella gestione dei trattamenti accessori, corrisposti al personale dipendente del Comune di Firenze, che hanno portato la Procura contabile a delegare, nel mese di maggio 2009, l'Ispettorato Generale di Finanza - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, presso il Ministero dell'Economia e Finanze che ha compiuto le sue verifiche nella relazione del 30 settembre 2009, cui sono seguite, le deduzioni del Comune di Firenze, una relazione conclusiva dell'Ispettorato (la n. 16974 del 23 novembre 2011) e, su successiva delega della Procura erariale, le relazioni della Guardia di Finanza n. 270010 del 5 luglio 2012, n. 217555 del 30 maggio 2012 e la n. 304133 del 24 settembre 2013.

La Procura contabile, quindi, ha depositato l'atto di citazione con il quale ha convenuto in giudizio, tra gli altri, anche gli

odierni convenuti, al fine di sentirli condannare al pagamento, a favore del Comune di Firenze, dei danni derivanti dalla non corretta costituzione del Fondo per il salario accessorio, dal non corretto riconoscimento di Progressioni economiche orizzontali nonché dalla non corretta erogazione di diverse indennità al personale dipendente del Comune di Firenze e ciò dal 2007 al 2012, rimettendo al Collegio la quantificazione, anche in via equitativa del danno contestato.

Alla prima udienza di trattazione, fissata per il 2 luglio 2014, la Sezione, con ordinanza a verbale, ha provveduto a riunire il presente giudizio con quello iscritto al n. 59767, introdotto con ulteriore atto di citazione depositato in data 28 gennaio 2014, assunto nei confronti di alcuni rappresentanti sindacali e a disporre la sospensione dei giudizi fino alla decisione dei regolamenti preventivi di giurisdizione proposti da quasi tutti i convenuti innanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione che, con ordinanza n. 14689 del 14 luglio 2015, ha dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti dei rappresentanti sindacali.

All'esito della successiva udienza, all'uopo fissata, la Sezione ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione nei confronti delle rappresentanze sindacali, in conformità alla decisione della Suprema Corte e, con separata ordinanza, ha delegato ulteriori incumbenti istruttori alla Procura contabile

nel senso di acquisire una più puntuale determinazione del danno erariale azionato, cui seguiva la relazione n. 352125 del 24 ottobre 2016, con la quale la Guardia di Finanza ha quantificato il danno in euro 56.442.812,58.

Nelle more, con atto del 18 marzo 2016 i signori Guadagni, Paolini, Liga, Menduni, Nebbiai e Bartoli hanno chiesto la rimessione della causa sul ruolo al fine di sentir dichiarata l'intervenuta cessazione della materia del contendere a seguito della adozione, in conformità con il dettato normativo di cui al decreto-legge 6 marzo 2014 n. 16, art. 4, convertito con legge 2 maggio 2014 n. 68, da parte del Comune di Firenze, dell'atto di recupero di quanto indebitamente erogato da parte del Comune medesimo, nel mancato rispetto dei vincoli finanziari imposti alla contrattazione collettiva integrativa, negli anni dal 2004 al 2014, attraverso il riassorbimento graduale delle somme con quote annuali di bilancio per un numero di annualità corrispondenti a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli in parola e ciò per un totale di euro 44.528.588,01 (come da provvedimento dirigenziale del 17 febbraio 2016 n. 1048 - Direzione Risorse Umane e provvedimento dirigenziale del 25 febbraio 2016 della Direzione Generale) definitivamente quantificato in euro 40.049.911,19 (come da provvedimento di approvazione del Piano di recupero n. 01176 del 25 febbraio 2016).

Occorre precisare che con due distinte sentenze (n. 888 e 889 del 2015) il Tribunale di Firenze – Sezione Lavoro, adito al fine di far dichiarare illegittime le azioni di recupero tentate dal Comune di Firenze nei confronti dei singoli dipendenti percettori dei benefici economici accessori illegittimamente percepiti, ha dichiarato irripetibili nei confronti dei dipendenti le somme erogate oltre i limiti imposti alla contrattazione integrativa ed ha individuato nella compensazione graduale delle somme indebitamente corrisposte, a valere sui bilanci futuri dell'ente, secondo le previsioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, lo strumento idoneo ad assicurare il recupero delle somme di che trattasi. All'esito dell'udienza del 27 settembre 2017, la Sezione ha dichiarato la nullità della citazione introduttiva del giudizio per assoluta indeterminatezza del contestato danno, ai sensi dell'art. 164, comma 4, c.p.c. (oggi confluito nell'art. 86, comma 6, decreto legislativo n. 174/2016), assegnando alla Procura il termine di 180 giorni dalla comunicazione della sentenza per l'integrazione della domanda.

La Procura ha depositato, quindi, atto integrativo di citazione rappresentando quanto segue.

A seguito del deposito della sentenza dichiarativa di nullità (n. 280/2018), la Procura contabile ha conferito due deleghe alla Guardia di Finanza al fine di "1) *acclarare, presso il*

*Comune di Firenze, lo stato del recupero delle somme di cui alle ipotesi di danno prospettate nell'ambito dell'atto di citazione che ha condotto al giudizio n. 59632, facendosi determinare compiutamente la base su cui era stato effettuato il piano di recupero, nonché acquisendo i provvedimenti che hanno consentito le attività di recupero delle somme erogate illegittimamente ed ogni altro documento utile al fine di ottemperare a quanto statuito nella sentenza in precedenza citata; 2) acquisire, presso il Comune di Firenze, i conteggi dei citati danni al fine di determinare esattamente il danno come stabilito dalla medesima sentenza; 3) vagliare la possibilità di determinare esattamente il danno come indicato dalla medesima sentenza; 4) qualificare più approfonditamente le condotte, i ruoli e le competenze specifiche dei convenuti dall'atto di citazione del 2013, al fine di consentire alla Procura contabile di indicare la percentuale di responsabilità dei singoli convenuti; 5) acquisire, presso il Comune di Firenze, un elenco nominativo dei soggetti che hanno percepito, nell'ambito del comparto, dall'01/07/2007 al 31/12/2012, le Progressioni economiche orizzontali".*

La Guardia di Finanza ha compendiato l'esito delle indagini con nota 59/2019 e relativa documentazione allegata i cui esiti sono riportati nell'atto di citazione integrativo.

La Procura contabile, pertanto, alla luce delle



indicazioni offerte dalla Guardia di Finanza ha ritenuto di poter ridurre il proprio *petitum* con riferimento al *quantum* limitando la richiesta ai soli danni che possano essere correttamente individuati in assenza di valutazioni equitative; la Procura, quindi, ha ritenuto di non dover procedere alla richiesta di risarcimento del danno in relazione a quanto inserito nel piano di recupero, stante la inattualità del danno prospettato fino alla scadenza del termine per la recuperabilità delle somme di che trattasi. La Procura precedente, quindi, ha ritenuto di poter richiedere in pagamento, con l'atto integrativo di citazione, unicamente le Progressioni economiche orizzontali erogate dal 1° luglio 2007 al 31 luglio 2012, oltre alle indennità illegittimamente erogate dal 2010 al 2012.

Con riferimento al *quantum*, inoltre, la Procura ha ritenuto di poter ridurre la richiesta formulata decurtando dall'originaria somma anche quanto recuperato sino ad oggi in virtù del noto piano di recupero previsto per legge.

Un'ulteriore riduzione è stata prospettata dalla Procura attrice con riferimento alla verosimile sussistenza di una quota legittima di Progressioni economiche orizzontali stimata, anche in armonia con la recente giurisprudenza contabile, attorno al 35% del totale erogato secondo le indicazioni successivamente offerte dallo stesso Comune di Firenze, arrivando, così a contestare un danno pari ad euro

11.629.063,55.

La Procura, quindi, al fine di consentire al Collegio di addivenire alla determinazione delle singole quote di danno attribuibili ai singoli convenuti, ha offerto le indicazioni qui di seguito riportate.

Con riferimento alla prima voce di danno la Procura ha ricordato che le Progressioni economiche orizzontali sono state previste per la prima volta dal CCNL del 31 marzo 1999, mentre la normativa primaria (art. 67 decreto-legge 112/2008, decreto legislativo 150/2009 e art. 40 bis, comma 3 del decreto legislativo 165/2001) ha introdotto i principi di limitazione e selezione nel sistema di erogazione delle Progressioni Economiche.

Il Comune di Firenze, invece, ha, in sede di contrattazione decentrata, introdotto un sistema di erogazione delle PEO mediante criteri di progressione automatica con conseguente incremento dei fondi destinati al salario accessorio, non conforme a legge.

La Procura ha, quindi, ricordato come i contratti collettivi decentrati integrativi a partire dall'anno 2000 ed i successivi contratti collettivi decentrati integrativi adottati dal Comune negli anni 2003 e 2005, fino al contratto del 28/05/2009, abbiano consentito l'erogazione, ai dipendenti del comparto non dirigenziale del Comune, di numerosi incrementi retributivi svincolati dai limiti imposti dai C.C.N.L.

In particolare, il **C.C.D.I. del 20/11/2000**, per la Delegazione Trattante Pubblica, come individuata con deliberazione di Giunta Comunale n. 1492/1178 del 22/10/1999, è stato sottoscritto dai seguenti soggetti: BILLI Giacomo (Assessore al Personale), **PAOLINI Carlo** (Segretario/Direttore Generale), TOZZI Lamberto (Resp. le Direzione Organizzazione) – deceduto e **GUADAGNI Adolfo** (Responsabile dei Servizi Organizzazione e Relazioni Sindacali), prevedendo, al Capitolo 2. Punto 4, un "**Sistema a regime**", che sarebbe dovuto iniziare **dall'anno 2001** per l'attribuzione delle P.E.O. mediante un sistema di valutazione permanente, sistema non effettivamente introdotto in concreto. L'unico limite, al fine dell'attribuzione del premio di produttività, previsto dal CCDI del 2000 era quello di non essere stato destinatario di una valutazione negativa. Come evidenziato nella relazione ispettiva del M.E.F. del 2009, il citato C.C.D.I. del 2000 ha previsto le modalità di svolgimento del sistema delle P.E.O. anche negli anni successivi. Il contratto decentrato era suddiviso in una prima parte, che avrebbe dovuto rivestire carattere provvisorio (avendo introdotto per la prima volta l'istituto delle P.E.O.) ed in una seconda parte che disciplinava l'erogazione delle P.E.O. "**a regime**", basato su una valutazione permanente dei dipendenti. L'entrata in vigore del sistema a regime è stata posticipata, di volta in volta, dai contratti collettivi

decentrati che si sono succeduti nel tempo e, infatti, al momento della prima relazione M.E.F. non era stato ancora concretamente attuato.

Il **C.C.D.I. del 15/04/2003** per la Delegazione Trattante Pubblica, come individuata con la stessa deliberazione di G.C. n. 1492/1178 del 22/10/1999, è stato sottoscritto dai seguenti soggetti: TESI Elisabetta (Assessore al Personale), **PAOLINI Carlo** (Segretario/Direttore Generale) e **GUADAGNI Adolfo** (Responsabile della Direzione Organizzazione). Il citato contratto decentrato ha previsto, al Capitolo 2. Punto 6, l'entrata in vigore del **"Sistema a regime" dall'anno 2002**, mantenendo inalterata la restante parte che disciplinava le *"future"* progressioni da erogarsi con il sistema di valutazione. A conferma della volontà di rimandare l'introduzione effettiva delle procedure selettive, nella *"Dichiarazione congiunta"* al contratto (pag. 44 dello stesso), le parti si sono impegnate a disciplinare: **"nella futura tornata contrattuale decentrata"** le materie che dovevano essere definite nello stesso C.C.D.I. (sistema a regime per le progressioni orizzontali e sistema permanente di valutazione).

Il **C.C.D.I. del 29/12/2005** ha poi attribuito una progressione a tutti i dipendenti inquadrati nella prima posizione economica di ogni categoria, mediante l'utilizzo dei fondi accantonati negli esercizi precedenti (c.d.

"riallineamento" del personale in prima posizione economica, inteso quale "incentivo alla fidelizzazione" aziendale).

Quest'ultimo contratto collettivo integrativo decentrato, per la Delegazione trattante pubblica, come individuata con la deliberazione di G.C. n. 2005/G/00304 del 17/05/2005, è stato sottoscritto dai seguenti soggetti: **PAOLINI Carlo** (Segretario/Direttore Generale) e **GUADAGNI Adolfo** (Responsabile Direzione Organizzazione). Lo stesso contratto decentrato ha previsto, al Capitolo 15, le "Progressioni e Sistema a regime", indicando il 2006, quale anno di entrata in vigore del sistema selettivo delle progressioni orizzontali.

Il **C.C.D.I. del 28/05/2009** ha, ulteriormente, disciplinato le P.E.O. con modalità analoghe ai precedenti contratti, sulla base dei criteri generali stabiliti dal C.C.D.I. del 2005. Il CCDI del 28/05/2009, per la Delegazione Trattante Pubblica, come individuata con la deliberazione di Giunta Comunale n. 2005/G/00304 del 17/05/2005, è stato sottoscritto da:

**PAOLINI Carlo** (Segretario/Direttore Generale) e **LIGA Sarina** (Responsabile della Direzione Organizzazione). Il contratto decentrato del 2009 ha previsto, al Capitolo 3.1, il "Sistema di valutazione", e ha disposto che il sistema di valutazione adottato dal C.C.D.I. del 2003, per quanto concerne l'erogazione del premio incentivante, fosse indispensabile non solo per assicurare il c.d. "Sistema a regime", ma anche per procedere a corrispondere il premio

incentivante. Il Capitolo 4 relativo alle P.E.O. ha stabilito, quindi, che *"il c.d. <<Sistema a regime>> non può essere attivato senza un adeguato sistema di valutazione (...), il quale può disporre solo per il futuro, essendo necessario intraprendere tutte le azioni possibili per coinvolgere e formare i valutatori. Il sistema a regime della PEO ha decorrenza dall'esercizio 2010"*.

La contrattazione collettiva decentrata, quindi, aveva introdotto un sistema di attribuzione delle Progressioni Economiche denominato *"provvisorio"* a partire dall'anno 2000, che, tuttavia, è stato prorogato fino al CCDI del 2009 che ha assicurato, per il periodo preso in considerazione con l'azione di che trattasi (01/07/2007-31/07/2012), una prima progressione economica a tutti i dipendenti, con la sola esclusione di coloro che avevano avuto una insufficienza nel biennio precedente, e, successivamente, una seconda attribuzione economica a tutti dipendenti a tempo indeterminato. L'erogazione delle P.E.O. alla generalità dei dipendenti, ha ricordato la Procura nel suo atto introduttivo, è stata possibile in ragione degli illegittimi incrementi della parte stabile dei fondi, sottoposti a verifica in conseguenza delle attività ispettive del M.E.F. L'attribuzione delle progressioni economiche, quindi, secondo la prospettazione attorea è avvenuta direttamente dalla clausola contrattuale decentrata, cui non è seguito un percorso valutativo

individuale.

Quanto all'applicazione da parte del comune di Firenze del decreto-legge n. 78 del 2010, si specifica che lo stesso comune, pur non avendo effettuato nuove progressioni economiche, in ottemperanza dell'art. 9, comma 21, del citato decreto legge, ha, comunque, continuato a riconoscere dopo il 2010 il beneficio economico delle Progressioni previste anteriormente al blocco disposto dallo stesso decreto legge, nel limite di un monte di risorse disponibili maggiore rispetto a quanto consentito dalla disciplina contrattuale nazionale.

Con riferimento agli incarichi ricoperti la Procura ha rappresentato che **"1) Il sig. PAOLINI ha ricoperto i seguenti incarichi: a) è stato **Segretario Generale/Direttore Generale e Direttore Organizzazione del Comune, nonché Presidente della Delegazione Trattante di Parte Pubblica fino al 23/06/2009 (è cessato dal servizio in data 31/10/2009); b) ha sottoscritto, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica, i **Contratti Collettivi Decentrati Integrativi degli anni 2000, 2003, 2005 e 2009.******

**2) Il sig. GUADAGNI ha ricoperto i seguenti incarichi: a) è stato **Dirigente Servizi organizzativi e Relazioni Sindacali del Comune e Direttore della Direzione Organizzazione del Comune fino al 14/05/2006; b) ha****

**sottoscritto**, quale componente della Delegazione trattante di parte pubblica, **i Contratti Collettivi Decentrati Integrativi degli anni 2000, 2003 e 2005.**

**3)** La sig.ra **LIGA** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stata **Direttore della Direzione Organizzazione** del Comune **dal 27/10/2008 fino al 21/09/2009;** **b)** ha **sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo del 2009. (...)**

**4)** Il sig. **MENDUNI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stato **Direttore Generale del Comune dall'01/09/2009;** **b)** è stato **componente e, successivamente, Presidente della Delegazione Trattante Pubblica** del Comune, come previsto con Delibera di Giunta Comunale n. 476 del 22/11/2011; **c)** ha **sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica, in qualità di Direttore Generale del Comune, **il verbale di Accordo sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati del 23/12/2010;** **d)** ha **sottoscritto**, quale Presidente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, in qualità di Coordinatore Area Programmazione Sostenibilità ed Innovazione, **il verbale di riepilogo impieghi Fondo Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012;** **e)** ha **predisposto e sottoscritto gli atti organizzativi prodromici alla costituzione dei Fondi relativi agli anni**



**2010 e 2011.**

**5)** La sig.ra **NEBBIAI** ha ricoperto i seguenti incarichi:

**a)** è stata **coordinatore dell'Area Risorse del Comune dal 05/11/2009** (Ordinanza GC n. 719/2009); **b)** è stata **componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune dal 25/09/2009;** **c)** ha sottoscritto, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **il verbale di Accordo sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati del 23/12/2010;** **d)** è stata presente alla stesura del verbale ricognitivo del 2012, quale componente della Delegazione Trattante di Parte Pubblica del Comune, in qualità di Coordinatore Area Programmazione Sostenibilità ed Innovazione (Delibera G.C. n. 476/2011) e **del verbale di riepilogo impieghi Fondo Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012.**

**6)** La sig.ra **BARTOLI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stata **Dirigente della Direzione Risorse Umane dal 05/10/2009;** **b)** è stata **componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune di Firenze dal 05/10/2009;** **c)** ha sottoscritto, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **il verbale di Accordo sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati del 23/12/2010;** **d)** ha sottoscritto il verbale ricognitivo del 2012, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **del verbale di**

**riepilogo impieghi Fondo Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012".**

**La prima voce di danno (Progressioni economiche orizzontali)**, quindi, è stata attribuita dall'attore pubblico ai soggetti in precedenza indicati per colpa grave, anche con riferimento alla possibilità che avrebbero avuto gli interessati di interrompere gli effetti delle clausole dei contratti, sottoscritti ed in corso di esecuzione, adottate in violazione delle disposizioni generali, mediante l'istituto della "disdetta". Con riferimento alla

**seconda voce di danno (indennità illegittimamente erogate)**, poi, la Procura ha ritenuto che *"è possibile rilevare palesi responsabilità in capo ai componenti della Delegazione Trattante Pubblica, prevista dall'art. 10, comma 1, del C.C.N.L. dell'1/04/99, (MENDUNI, BARTOLI e NEBBIAI), i quali, pur essendo a conoscenza delle puntuali conclusioni depositate dal M.E.F. in relazione alla illegittima corresponsione delle citate maggiorazioni stipendiali a titolo di indennità, mediante il verbale cd. di "interpretazione autentica del 23 dicembre 2010", hanno provato a ricondurre in un alveo di legittimità i pagamenti delle indennità che erano stati già effettuati, riconducendo tali erogazioni, a posteriori, nell'ambito dei "Progetti Speciali o finanziati ex art. 208 C.d.S." [Codice della Strada]. (...)"*. Una ulteriore illegittimità concerne l'effettiva attuazione dei Progetti

Speciali in parola che non sarebbero mai stati realizzati ma utilizzati solo nominalmente per gli anni 2010 e 2011 al fine di corrispondere le indennità ritenute non legittime negli anni 2010, 2011 e 2012.

La Procura ha, infine, precisato come non sia possibile suddividere la due voci di danno (P.E.O. ed indennità) dal momento che il piano di recupero prospettato dal Comune non presenta alcuna suddivisione in tal senso. È possibile, però, stabilire che per gli anni 2007, 2008 e 2009 il danno riguarda solo le Progressioni economiche orizzontali mentre per gli anni 2010, 2011 e 2012 il danno ricomprende anche le indennità illegittimamente corrisposte nella misura del 7,09% per il 2010, del 4,57% per il 2011 e dello 0,05 per il 2012.

**Con memoria del 20 luglio 2020** ha formulato le proprie conclusioni in ordine all'atto di citazione in riassunzione presentato dall'attore pubblico, il dott. **CARLO PAOLINI**, rappresentato e difeso dall'avv. Renzo Grassi, chiedendo, in via preliminare, che fosse dichiarata la prescrizione del danno richiesto in pagamento, nel merito il rigetto della domanda attorea e, nella denegata ipotesi di condanna, l'applicazione del potere riduttivo. La difesa Paolini ha chiesto, in ogni caso, che possa essere sentito il consulente, dott. Canossi, che ha redatto le perizie depositate dalla difesa.

La difesa, dopo aver brevemente ripercorso i fatti di causa ed essersi riportato alle memorie già in atti, ha ricordato che il proprio assistito ha prestato servizio sino al 31 ottobre 2009; prendendo come riferimento l'originario atto di citazione del 3 ottobre 2013, possono essere presi in considerazione fatti sino al 3 ottobre 2008 e, pertanto, l'arco temporale rilevante ai fini della valutazione della condotta del convenuto Paolini va dal 3 ottobre 2008 al 31 ottobre 2009. L'atto di citazione nel caso in esame è stato dichiarato nullo e, pertanto, non potrà più valere ai fini interruttivi della prescrizione e sospensivi della stessa in sede processuale, ma al massimo quale atto di messa in mora, se ne possiede i requisiti. Nel caso in esame, pertanto, vi è stata unicamente una interruzione e non già una sospensione del decorso del termine prescrizionale, con termine ultimo dello spirare dello spirare dello stesso alla data del 3 ottobre 2018, mentre l'atto di citazione integrativo risale al 22 luglio 2019.

Analogo risultato si ottiene se consideriamo il termine prescrizionale introdotto dall'art. 66 del c.g.c., ove il termine di sette anni ivi previsto spirerebbe al 31 ottobre 2016 decorrendo dal 31 ottobre 2009, data di cessazione dell'incarico.

A parere della difesa Paolini, però, anche l'atto di citazione integrativo risulta essere affetto da nullità, stante la riconoscibile indeterminatezza del danno contestato.

In ogni caso, ai fini di una eventuale determinazione del danno risarcibile il Collegio non può non considerare l'apporto causale della condotta di altri soggetti coinvolti e non citati.

Per ciò che attiene alla esatta quantificazione del danno, anche alla luce dei chiarimenti offerti dal perito dott. Canossi, di cui la difesa Paolini riporta le conclusioni, tutte le somme pretese in pagamento dall'attore pubblico devono ritenersi ricomprese nel piano di recupero di cui al decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014.

In ogni caso il convenuto Paolini ha sempre agito perseguendo il pubblico interesse; la correttezza del suo operato e l'oggettivo stratificarsi confuso di norme, non possono non portare il Collegio ad escludere, in ogni caso, la gravità della colpa sottostante la condotta tenuta dal convenuto medesimo.

**Con memoria del 17 luglio 2020** ha formulato le proprie conclusioni il convenuto **GUADAGNI ADOLFO**, rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo Lascialfari, chiedendo, previo rinvio a quanto esposto nella memoria in precedenza depositate, in via preliminare, che sia dichiarata la prescrizione e, nel merito, il rigetto della domanda, con applicazione del potere riduttivo nella denegata ipotesi di condanna, con vittoria di spese, diritti ed onorari.

Con riferimento alla eccepta prescrizione, la difesa

Guadagni ha ricordato l'inidoneità dell'atto di citazione ad avere effetti interruttivi della prescrizione, qualora lo stesso sia dichiarato nullo.

Nel merito la difesa Guadagni ha ritenuto non sussistere il danno contestato, stante l'operatività delle prescrizioni di cui all'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 che impongono il recupero di quanto dovuto al comune con l'approvazione del piano di rientro e sanciscono la non operatività della nullità di cui all'art. 40, comma 3 quinquies, decreto legislativo 165/2001, con ciò assicurando un effetto sanante per tutti i pagamenti e le eventuali irregolarità commesse dall'ente locale entro il 31 dicembre 2012.

Da qui la illogicità della pretesa attorea. L'attore pubblico, infatti, ha avanzato una pretesa creditoria di fatto inesistente, avendo il comune già in precedenza ricalcolato i fondi irregolari ed evidentemente compensato gli stessi con eventuali poste attive, da qui il minore ammontare delle somme da recuperare rispetto al coacervo delle Progressioni Economiche erogate nel periodo di riferimento.

La difesa Guadagni ha insistito, quindi, nella persistente indeterminatezza del danno contestato, con conseguente nullità della citazione, anche con riferimento alla mancata quantificazione dell'apporto causale di ciascun convenuto.

La difesa Guadagni ha, poi, contestato il metodo di calcolo del coacervo delle Progressioni Economiche erogate nel

periodo di riferimento, considerate "per cassa", stante l'inevitabile sovrapporsi di pagamenti arretrati e a volte risalenti rispetto al periodo in cui il Guadagni ha prestato servizio (2007, 2008, 2009) e probabilmente rientranti nel periodo ormai coperto da prescrizione. Ne deriva, pertanto, una irrimediabile indeterminatezza della quantificazione del danno.

Nella denegata ipotesi in cui il Collegio volesse ravvisare profili di illegittimità nelle Progressioni Economiche concesse, la difesa Guadagni ha contestato la scelta della Procura di ritenere legittime, in assenza di chiare prescrizioni normative in tal senso, un numero di Progressioni concesse pari al 35% e ciò sulla base di pregressa giurisprudenza di altra Sezione di questa Corte nonché di successive scelte della stessa amministrazione danneggiata, ed ha suggerito, invece, di attenersi ai parametri successivamente offerti dalla Ragioneria Generale con Circolare 15/2019 che ha ritenuto ammissibile il riconoscimento di Progressioni Economiche nella misura del 50% annuo, quindi non oltre la metà dei dipendenti.

La difesa, infine, ha ritenuto censurabile la contestazione avanzata dall'attore pubblico in assenza di una riduzione del danno *pro quota* in ragione dell'eventuale apporto causale delle condotte di altri soggetti coinvolti e non citati.

**Con memoria del 21 luglio 2020** ha esposto le sue

conclusioni la convenuta **LIGA SARINA**, rappresentata e difesa congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Waldemaro Flick, Arturo Flick, Mattia Crucoli del Foro di Genova e Ettore Nesi richiamando le precedenti memorie depositate e chiedendo che fosse dichiarata la prescrizione del diritto preteso, l'improcedibilità dell'azione, stante l'operatività delle prescrizioni di cui all'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, la nullità della citazione originaria ed integrativa e, nel merito, il rigetto della domanda attorea con applicazione del potere riduttivo nella denegata ipotesi di condanna, con vittoria di spese ed onorari.

La difesa Liga ha contestato le premesse esposte dall'attore pubblico in ordine all'asserito incremento della spesa comunale per il personale dipendente, riportando i dati della perizia del dott. Canossi in atti, anche con riferimento alla costituzione ed all'utilizzo dei fondi contestati.

L'operatività delle previsioni di cui all'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 e la piena attuazione data alle stesse dal Comune, rendono il presunto danno inattuale e, come tale, non esigibile, anche alla luce del recupero ormai in corso. In ogni caso la difesa Liga ha formulato le sue osservazioni in ordine alla ricostruzione dei fondi ed al presunto illegittimo uso degli stessi, con particolare riferimento alle Progressioni Economiche ed alle indennità contestate.



Anche l'atto di citazione integrativo non ha risolto le problematiche prospettate.

La difesa, infatti, ha ritenuto imprecisa ed approssimativa la quantificazione del danno, anche alla luce della unilaterale quantificazione della percentuale eventualmente legittima di Progressioni Economiche concedibili. Carente, poi, è, a detta della difesa, la allegazione probatoria in ordine alla responsabilità di ciascun convenuto e, in particolare, della convenuta Liga che ha prestato servizio per soli undici mesi, quando ancora le risultanze della relazione ispettiva non erano note. La convenuta Liga ha fatto parte unicamente delle Delegazione (con Presidenza Paolini) per la stipula del contratto integrativo 2009, meramente confermativo dei precedenti, già passati al vaglio dei competenti organi; è innegabile, pertanto, il fatto che la stessa non potesse discostarsi da scelte ed orientamenti già consolidati, anche in considerazione del fatto che il contratto decentrato stipulato il 28 maggio 2009 era relativo agli esercizi 2008 e 2009, per i quali le scelte di bilancio erano già state effettuate, mentre tutte le Posizioni Economiche erano già consolidate dal 2004.

**Con memoria del 20 luglio 2020**, ha formulato le ulteriori conclusioni il convenuto **GIOVANNI MENDUNI**, a mezzo dell'avv. Luisa Gracili, chiedendo, dopo aver ripercorso i fatti rilevanti che lo hanno visto coinvolto, che fosse dichiarata la

nullità della citazione integrativa e, in ogni caso, la prescrizione del danno richiesto in pagamento. Nel merito la difesa Menduni ha ritenuto non attuale il danno e, quindi, ha chiesto il rigetto della domanda attorea stante la non riconducibilità alla persona del Menduni delle eventuali illegittimità contestate o, quantomeno, per assenza di colpa grave. Nella denegata ipotesi di condanna, la difesa Menduni ha chiesto applicarsi il potere riduttivo nonché calcolarsi il danno in proporzione alle quote di responsabilità di altri soggetti eventualmente coinvolti e non citati.

Con riferimento alla prospettata nullità, la difesa ha ritenuto non correttamente quantificato il danno, nemmeno a seguito della citazione integrativa e, in ogni caso, non provato. La citazione integrativa si è, inoltre, basata sulla relazione della Guardia di Finanza che ha agito su delega della Procura, ponendo in essere un'attività inammissibile e, quindi, inutilizzabile in questa fase. La precedente citazione dichiarata nulla, poi, ha lasciato ferme decadenze e fatto salvi i diritti quesiti. Da qui la prospettata prescrizione.

L'operatività del piano di recupero di cui al decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 ha reso del tutto inattuale il danno richiesto in pagamento che, in ogni caso, è risultato essere stato quantificato, a detta della difesa Menduni, in modo errato da parte della Procura. In ogni caso, la difesa ha ricordato che, a mente delle previsioni di cui al comma 3

dell'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, il legislatore ha previsto una sanatoria per tutti gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi posti in essere in violazione dei limiti previsti dalla legge.

Eventuali somme residuali di cui l'amministrazione sarebbe creditrice, oltre al piano di recupero non sarebbero da imputare al convenuto, bensì, eventualmente, all'amministrazione che avrebbe approvato il piano, stante l'avvenuta interruzione del nesso di causalità fra la condotta del convenuto medesimo e l'asserito danno, a seguito dell'approvazione del piano di recupero.

La citazione integrativa risulta nuovamente carente rispetto alla corretta quantificazione del danno e, segnatamente rispetto alla precisazione in ordine alla costituzione e uso dei fondi nel periodo 2010 - 2012, periodo di diretto interesse per il convenuto Menduni, e ciò nonostante il Collegio avesse precedentemente formulato un esplicito quesito.

La difesa Menduni, infatti, ha ricordato come a decorrere dal 2010, le Progressioni Economiche siano state pagate sempre con la parte stabile del fondo, in conformità ai rilievi mossi dal MEF.

La difesa Menduni, quindi, ha rimandato alla lettura delle memorie difensive già in atti per ricordare come l'opera di ricostruzione dei fondi posta in essere dal convenuto dal 2010 in poi, non abbia trovato spesso l'appoggio della parte

politica e dei sindacati e che, in ogni caso, alla fine, i fondi sono stati costituiti per importi notevolmente minori rispetto al passato e con l'eliminazione della voce di risorse aggiuntive utilizzate per finanziare le Progressioni Economiche. Da qui l'erronea quantificazione del danno da parte della procura attrice.

Nessun danno può, comunque, essere attribuito al Menduni, in ordine alle Progressioni Economiche, dal momento che dopo la sua nomina non ne sono state istituite di nuove; nessuna condotta omissiva sembra essere imputabile al Menduni, tra l'altro inammissibilmente contestata per la prima volta con l'atto di citazione integrativo del 2019, dal momento che lo stesso non poteva in nessun modo incidere negativamente sui diritti quesiti dei pubblici dipendenti che avevano ormai visto entrare le attribuzioni per le Progressioni Economiche nella loro sfera patrimoniale né, tantomeno, procedere alla disdetta dei CCDI, stante la chiara opposizione del personale dipendente e la mancanza di collaborazione della parte politica in tal senso. Nessuna disdetta unilaterale, invece, era ammissibile dal momento che detto istituto è riferibile unicamente al CCNL.

Nessuna censura può essere mossa, inoltre, nei confronti del Menduni nemmeno con riferimento alle indennità asseritamente illegittime, dal momento che la condotta contestata non riguarda la illegittima istituzione e/o

erogazione ma solo un asserito illegittimo effetto sanante *ex post* a mezzo della sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica. La difesa ha precisato che non c'è stato alcun "trasferimento" di erogazioni da indennità a progetti speciali, come dimostrato dalla documentazione versata in atti da cui emerge chiaramente che, a seguito della sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010, le indennità non dovute sono state dapprima ridotte e poi definitivamente sospese.

Da qui la totale assenza di tale voce di danno.

La difesa Menduni ha ricordato, infine, come il convenuto abbia comunque operato in un contesto difficile caratterizzato da norme di non facile interpretazione, dalla mancata collaborazione della parte politica nonché dalle ostilità provenienti dal personale, attivandosi sin dall'inizio della sua attività, dapprima, per uniformare i fondi per il salario accessorio ai rilievi del MEF e, all'esito della relazione conclusiva del MEF medesimo, per proporre novità correttive in armonia con le contestazioni sollevate, ancor prima dell'avvio dell'azione contabile.

**Con memoria del 20 luglio 2020**, ha formulato le proprie conclusioni la dott.ssa **NEBBIAI SONIA**, a mani dell'avv. Gaetano Viciconte, la quale, nel ripercorrere i fatti di causa, ha chiesto, in via preliminare, che fosse dichiarata la prescrizione del diritto e, nel merito, il rigetto di tutte le

pretese attoree.

La difesa Nebbiai ha ritenuto, in ogni caso, persistere la indeterminatezza nella quantificazione del danno da parte della Procura procedente anche sotto il profilo della attribuzione causale delle condotte tenute da ciascun convenuto, la cui responsabilità è stata indicata unicamente con il riferimento agli incarichi svolti nel tempo da ciascuno di essi. La difesa Nebbiai, pertanto, ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione di nullità dell'atto introduttivo del presente giudizio.

La Procura, nell'atto di citazione integrativo, ha precisato che alla Nebbiai, quale Direttore dell'Area Risorse dovrebbe essere riconducibile l'eventuale danno per il periodo 2010 - 2012. La dott.ssa Nebbiai era stata nominata con provvedimento del 25 settembre 2009. La difesa ha ricordato, quindi, come per periodo di che trattasi, la dott.ssa Nebbiai avesse formulato, quale membro della Delegazione trattante, diverse proposte finalizzate a porre rimedio alle irregolarità rilevate dal MEF, che non hanno mai trovato l'approvazione dell'organo politico e che, pertanto, sono rimaste inattuato, anche per le proteste intraprese dal personale dipendente in quello stesso periodo.

La convenuta, quindi, ha assunto tutti gli atti necessari alla ricostruzione dei fondi per il salario accessorio conformi a legge e, quale membro della Delegazione di parte pubblica,

ha predisposto il CCDI pienamente conforme alle prescrizioni normative. Alla dott.ssa Nebbiai si deve anche la quantificazione degli stanziamenti effettuati in eccedenza rispetto ai vincoli finanziari, ma il piano di recupero è rimasto a lungo inattuato in attesa delle determinazioni della Giunta. Nel frattempo, tutti i soggetti che si erano impegnati nelle attività di riorganizzazione a seguito dei rilievi del MEF sono stati sostituiti, senza procedere al recupero di cui all'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, attivato solo a seguito di sollecitazioni dei dirigenti interessati, ormai raggiunti dagli atti della Procura contabile. Con riferimento alle contestazioni mosse con l'atto di citazione integrativo, la difesa Nebbiai ha ricordato che nel periodo in cui la stessa ha prestato servizio, nessuna nuova Progressione Economica è stata riconosciuta da parte del Comune, ma sono state unicamente pagate le Progressioni Economiche già riconosciute in precedenza, risultando oggettivamente impossibile poter procedere alla ricognizione delle eventuali Progressioni illegittime concesse in passato.

La difesa ha, quindi, precisato che attualmente il Comune di Firenze continua a pagare le Progressioni Economiche in essere nella stessa misura che oggi si contesta, senza averne revocata nessuna, sebbene attingendo alla parte di risorse fisse del fondo. L'attuale recupero delle somme erogate in esubero, ormai in corso, può far ritenere cessata

la materia del contendere, dal momento che nel piano di recupero sono state inserite, secondo le valutazioni effettuate dal Comune, tutte le somme erogate in assenza dei presupposti di legge.

Non trova alcun riscontro normativo, poi, l'avvenuta quantificazione delle Progressioni da ritenersi eventualmente legittime, pari al 35% del totale, dal momento che detta percentuale è stata indicata dal Comune probabilmente per la momentanea assenza di grosse disponibilità economiche dovute al piano di recupero in corso.

Con riferimento alle presunte illegittime indennità pagate di cui ai verbali del 23 dicembre 2010 e del 21 marzo 2012 occorre precisare che gli stessi non possono essere considerati alla stregua di delibere ma necessitano della preventiva autorizzazione della Giunta e delle rappresentanze sindacali. In ogni caso con detti verbali non sono state riconosciute e/o erogate nuove spese. L'erogazione delle indennità eventualmente illegittime non può essere riconducibile ai suddetti verbali essendo stati gli stessi emanati in epoca successiva, con l'effetto di ridurre l'erogazione delle indennità di che trattasi, cosa di cui l'accusa non ha tenuto conto.

Il verbale del 21 marzo 2012, inoltre, è stato puramente ricognitivo degli impegni presi con il fondo 2010, mentre il verbale del 23 dicembre 2010, come detto, ha offerto



indicazioni per l'eliminazione delle indennità non dovute e non cumulabili oltre a prevedere la possibilità di finanziare alcune indennità con progetti speciali, cosa, di fatto, non avvenuta per l'anno 2010 ma unicamente per il 2011 e per cifre nettamente inferiori. La difesa ha, in ogni caso, precisato e provato che anche negli anni precedenti il 2010 sono state pagate indennità ed in misura maggiore rispetto agli anni successivi.

Il verbale del 23 dicembre 2010 non può ritenersi, pertanto, la fonte del pagamento delle presunte illegittime indennità per il periodo successivo dal momento che, proprio dopo la sottoscrizione di detto verbale, il pagamento delle indennità è stato, dapprima, ridotto e, quindi, del tutto sospeso.

In ogni caso la dott.ssa Nebbiai non ha mai sottoscritto il verbale del 23 dicembre 2010 come non ha mai ricoperto il ruolo di Coordinatore area Programmazione Sostenibilità ed Innovazione, come, invece, indicato in citazione. La stessa non ha, quindi, provveduto alla elaborazione dei fondi 2010 e 2011 ma ha unicamente provveduto alla ricostruzione degli stessi in conformità all'indicazione del MEF per riordinare una situazione confusa da oltre un decennio.

Non condivisibile, poi, è la scelta della Procura erariale di introdurre in sede di citazione integrativa una nuova *causa petendi* in relazione alla condotta omissiva contestata

relativa alla possibilità di disdetta dei contratti decentrati che avevano dato origine alle Progressioni Economiche asseritamente ritenute illegittime, con ciò rendendo la domanda inammissibile. L'istituto della disdetta risulta essere riferibile unicamente alla contrattazione collettiva a livello nazionale e la convenuta Nebbiai, in ogni caso, si è mossa sempre nell'ambito delle direttive offerte dagli organi di governo che hanno sempre offerto indirizzi di senso contrario.

La difesa ha ricordato, in ogni caso, come la trattativa sindacale per la definizione del nuovo contratto decentrato si sia conclusa con la sottoscrizione, il 20 dicembre 2012, di un verbale per l'adozione temporanea unilaterale del CCDI 2013, in conformità alla normativa nazionale ma la Giunta non ha autorizzato in contratto; la sua efficacia è rimasta sospesa ed i componenti della Delegazione trattante sono stati sostituiti.

**Con memoria del 20 luglio 2020**, ha formulato le proprie conclusioni la convenuta **BARTOLI LUCIA**, eccependo la nullità della citazione e la prescrizione dell'azione e, in ogni caso, la improcedibilità della stessa per le previsioni di cui all'art. 4, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 ha chiesto, quindi, il rigetto della domanda attorea e, in subordine, la riduzione dell'addebito, in caso di condanna, anche per l'incidenza della condotta di soggetti coinvolti e

non citati nonché per applicazione del potere riduttivo.

La difesa ha ripercorso dettagliatamente i fatti di causa ricordando come la convenuta Bartoli si fosse inserita nell'amministrazione comunale quando le scelte direttive ed organizzative erano già compiute. Dopo i rilievi del MEF, tutti gli atti di disposizione sono stati condizionati dagli organi di governo, anche se la dott.ssa Bartoli ha sempre tenuto una condotta finalizzata a riportare l'operato del Comune nei limiti di legge, secondo le indicazioni offerte dal MEF. Con particolare riferimento alle retribuzioni dei dipendenti, le stesse non state toccate per esplicite indicazioni espresse in tal senso dall'organo politico. La convenuta, pertanto, ha affermato di essere pienamente estranea ai fatti, in quanto cronologicamente disallineati rispetto al periodo di servizio; alla stessa non è riconducibile, infatti, la sottoscrizione di nessun contratto collettivo decentrato, né la sottoscrizione di impegni di spesa o mandati di pagamento e nessuna condotta omissiva sembra potersi ravvisare nella condotta dalla stessa tenuta, spettando solo alla Giunta, gli eventuali poteri di disdetta esposti dalla pubblica accusa.

La difesa, infatti, ha ricordato come la convenuta Bartoli abbia prestato servizio nel biennio 2010 - 2012, subentrando ad oltre un decennio di gestione di salario accessorio non conforme a legge. Nel periodo di che trattasi la convenuta Bartoli ha tenuto una condotta attiva e

diligentemente orientata verso la risoluzione delle problematiche palesatesi, intrattenendo numerosi incontri con il MEF e le rappresentanze sindacali al fine di trovare la soluzione migliore, ferme restando sempre le indicazioni originariamente date dall'organo politico, sempre finalizzate al mantenimento costante del livello di retribuzione dei dipendenti comunali.

La convenuta Bartoli, assieme ai convenuti Nebbiai e Menduni è stata membro della Delegazione Trattante che, però, non ha ricevuto il dovuto sostegno da parte dei vertici politici che, dapprima, hanno deciso di essere supportati da un ufficio di scopo appositamente costituito e, quindi, hanno ritenuto necessario procedere alla revoca degli incarichi degli su menzionati convenuti per sostituirli immediatamente con altri nominativi. La difesa ha rappresentato, altresì, come l'avvenuta sostituzione dei vertici amministrativi non abbia comportato per il Comune alcun risultato innovativo, riprendendo, in larga parte il lavoro già svolto dalla Delegazione Trattante precedente.

La difesa Bartoli ha, quindi, ricordato, come negli anni successivi a quelli presi in considerazione dal presente atto di citazione, il Comune abbia continuato a pagare le Progressioni Economiche nella stessa misura oggi contestata, proprio sulla base del fatto che le stesse, una volta concesse, non potevano più essere revocate. Contrariamente a quanto

rappresentato dall'attore pubblico, la convenuta Bartoli ha ricordato quanto la stessa si fosse impegnata al fine di correggere tutte le problematiche rilevate dal MEF. Una prima soluzione finalizzata al rispetto delle indicazioni del MEF, alla luce dell'indirizzo offerto dalla Giunta relativo alla intangibilità dell'accordo decentrato 2009, è stata la sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010 con il quale si è tentato di eliminare indennità illegittime in quanto non rispettose dei vincoli imposti dalla contrattazione collettiva nazionale.

A seguito della sottoscrizione di detto verbale sono state dapprima ridotte e, quindi, eliminate le indennità non dovute.

Con riferimento alle Progressioni Economiche, invece, le stesse non potevano essere revocate perché contrattualizzate e, in ogni caso, le indicazioni offerte dall'organo politico erano di senso contrario. Deve, pertanto, escludersi ogni possibile coinvolgimento della convenuta, quanto meno, sotto il profilo della colpa grave. In ogni caso deve ritenersi inammissibile la domanda presentata dalla Procura per la prima volta nell'atto integrativo relativa alla possibilità di riconoscere per la convenuta Bartoli una condotta di tipo omissivo, mai prospettata sino ad ora, per non avere la stessa proceduto alla disdetta dei contratti in essere. In ogni caso l'istituto della disdetta è riferibile

unicamente alla contrattazione nazionale ed è comunque riservato all'organo politico; occorre precisare, poi, che una eventuale disdetta del contratto decentrato in essere avrebbe avuto effetto solo per il futuro, senza poter incidere sui singoli contratti di lavoro in corso.

Il piano di recupero in corso, inoltre, rende il danno non attuale e la relativa azione improcedibile.

La difesa ha chiesto, quindi, la sospensione del giudizio sino all'avvenuto integrale recupero delle somme da parte del Comune al fine di verificare, solo allora, la possibile sussistenza di un danno residuale dovuta ad errori nella determinazione dei fondi.

La difesa Bartoli ha, quindi, chiesto che sia dichiarata la nullità dell'attività di indagine svolta dalla Guardia di Finanza in esecuzione della sentenza del 2016 dal momento che in detta fase processuale nessuna attività investigativa poteva essere più delegata. Stessa cosa dicasi per l'attività di indagine delegata dopo la sentenza del 2018, con conseguente nullità dell'atto di citazione integrativo.

Conseguentemente, la difesa Bartoli, pur dichiarando di non accettare il contraddittorio con la Procura rispetto alle domande non provate, ha contestato *in toto* i calcoli posti a fondamento dell'atto di citazione, ritenendo non condivisibile principalmente l'arbitrario riconoscimento di Progressioni Economiche legittime unicamente nella misura del 35%.

La difesa ha ribadito, quindi, la eccezione di nullità della citazione sotto il profilo della quantificazione non corretta del danno e della sua mancata indicazione circa i criteri di ripartizione tra i convenuti.

Con riferimento alle indennità asseritamente illegittime, poi, la difesa ha precisato che i verbali sottoscritti dalla convenuta Bartoli sono stati meramente ricognitivi e non già autorizzativi di spesa, attraverso l'eliminazione di indennità illegittime ed il riconoscimento di attività dovute attraverso progetti. I progetti non sono stati, poi, liquidati nel 2010, come non sono mai stati liquidate somme ex art 208 cds.

Da tutto quanto esposto, la difesa Bartoli ha insistito per l'assoluzione della propria assistita, chiedendo, in ogni caso, nella denegata ipotesi di condanna una riduzione del *quantum* in relazione all'apporto causale di altri soggetti coinvolti e non convenuti nonché, in ogni caso, in applicazione del potere riduttivo.

**All'udienza del 9 settembre 2020**, il Pubblico Ministero ha insistito per l'accoglimento delle proprie pretese, ribadendo la tempestività dell'azione, la legittimità dell'attività istruttoria portata avanti dalla Guardia di Finanza su delega della Procura, dopo la declaratoria di nullità dell'atto di citazione iniziale, nonché la piena coincidenza fra il contenuto della domanda proposta nel 2013 rispetto a quella integrativa del 2019, anche per ciò che concerne la

contestazione della condotta dei convenuti e ciò al fine di contrastare l'eccezione di *mutatio libelli*, formulata dai convenuti. L'attore pubblico, poi, ha ricordato come nessuna interferenza possa ravvisarsi tra l'esclusione di nullità degli atti di utilizzo dei fondi, di cui al terzo comma dell'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 e l'azione erariale. Quest'ultima, infatti, non può ritenersi preclusa dalle previsioni di cui al comma 3, dell'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014.

Il Pubblico Ministero ha ritenuto, in ogni caso, potersi eventualmente ridurre l'ammontare del danno qualora il Collegio ravvisasse la responsabilità di altri soggetti nella causazione dello stesso nonché in applicazione del potere riduttivo.

L'avv. Renzo Grassi ha insistito per l'accoglimento di tutte le richieste formulate per il suo assistito Paolini, in particolare per l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione dell'azione ed ha chiesto dichiararsi la nullità dell'atto di citazione integrativo per la perdurante non chiarezza del *petitum* nonché per la mancata indicazione delle quote di danno attribuibili a ciascun convenuto.

L'avv. Grassi ha insistito, altresì, per la declaratoria di inammissibilità dell'azione stante l'operatività del terzo comma dell'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014.

In ogni caso ha ritenuto non sussistere la colpa grave.



L'avv. Lascialfari per Guadagni Adolfo ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già formulate nelle memorie difensive in atti ed ha eccepito, in particolare, l'inammissibilità dell'azione per l'avvenuta approvazione del piano di recupero ove, la possibile differenza tra quanto inserito nel piano e quanto dovuto non può costituire danno da imputarsi agli odierni convenuti ma semmai a coloro che hanno approvato un piano di recupero errato.

L'avv. Crucioli per Liga ha ribadito la completa estraneità ai fatti della propria assistita dal momento che alla stessa è attribuibile unicamente la sottoscrizione del CCDI 2009, in virtù del quale non sono state erogate nuove PEO, essendo detto CCDI meramente confermativo dei precedenti. In ogni caso, ai fini della valutazione della gravità della condotta, la condotta della convenuta Liga deve essere correttamente collocata nel periodo che precede l'introduzione di CCDI unilaterale nonché la limitazione del numero delle PEO ad opera del decreto legislativo 150/2009.

L'avv. Iaria per Bartoli ha insistito per l'accoglimento delle proprie conclusioni, in particolare per l'eccezione di prescrizione, stante l'effetto meramente interruttivo e non già sospensivo dei termini prescrizionali ad opera dell'atto di citazione nullo. L'avv. Iaria ha ritenuto nulla tutta l'attività istruttoria delegata dalla Procura dopo la declaratoria di nullità dell'atto di citazione, in quanto svolta in modo

unilaterale. Concordemente con l'avv. Lascialfari, l'avv. Iaria ha ritenuto doversi attribuire quanto richiesto in pagamento dalla Procura in eccesso rispetto al piano di recupero approvato dal Comune, unicamente a coloro che ebbero ad approvare un piano di recupero non sufficiente.

In ogni caso, l'avv. Iaria ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 in quanto posto in violazione dei principi di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che con la sua applicazione si realizza una disparità di trattamento tra i lavoratori percettori ed i dirigenti che dovrebbero comunque ritenersi responsabili.

L'avv. Iaria ha comunque eccepito la nullità dell'atto di citazione integrativo per indeterminatezza dell'oggetto e per la mancata indicazione delle quote di responsabilità di ciascun convenuto.

L'avv. Vicicone per la convenuta Nebbiai Sonia ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già in atti, ribadendo la circostanza data dal fatto che la propria assistita ricoprì, in ogni caso, un ruolo di coordinazione e non già di direzione concreta.

L'avv. Vicicone ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 21 decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, a suo dire, norma di natura processuale, per avere lo stesso assicurato una disparità di

trattamento fra soggetti giudicati nel medesimo periodo, prevedendo solo per alcuni una limitazione della colpa grave.

L'avv. Gracili per Menduni si è associato alla questione di legittimità costituzionale sollevata dall'avv. Vicicone con riferimento all'art. 21 decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 ed ha ricordato come dal 2009, anno in cui ha preso servizio il proprio assistito, il Comune di Firenze non abbia, in ogni caso, approvato nuove PEO.

Il Pubblico Ministero ha replicato unicamente con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, ricordando come la norma abbia natura sostanziale e non processuale.

## **DIRITTO**

**1.** Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la Procura contabile ha integrato e precisato quanto già richiesto in pagamento, con precedente atto di citazione del 2013, nei confronti degli odierni convenuti, a favore del comune di Firenze, quale amministrazione asseritamente danneggiata.

Il lungo percorso processuale ha portato alla definizione della domanda sulla quale oggi il Collegio è chiamato a decidere.

Come ampiamente esposto in narrativa, la vicenda prende l'abbrivio dai rilievi effettuati in ordine alla non corretta predisposizione di fondi per il salario accessorio dei dipendenti comunali con conseguente e parallela erogazione di benefici stipendiali non conformi a legge. A seguito delle

richieste del Collegio, dei supplementi istruttori disposti dall'attore pubblico, nonché dell'intervento del legislatore con decretazione d'urgenza, la Procura procedente ha limitato le proprie richieste restitutorie al coacervo delle Progressioni economiche orizzontali erogate nel periodo luglio 2007 - luglio 2012 nonché delle indennità non spettanti erogate per gli anni 2010 - luglio 2012, il tutto al netto di quanto inserito dal comune di Firenze nel piano di recupero, ed in parte già recuperato, in virtù della applicazione del piano di rientro approvato ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014.

Prima di scrutinare la vicenda nel merito, occorre esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalle difese dei convenuti.

**2. Nullità della citazione integrativa per il persistere della indeterminatezza del danno.** Tutti i convenuti hanno eccepito la nullità dell'atto di citazione integrativo in quanto, a loro dire, ancora carente del requisito della determinatezza del *quantum* richiesto in pagamento, anche sotto il profilo della omessa indicazione delle quote di danno attribuibili a ciascun convenuto.

L'eccezione non è meritevole di accoglimento.

Per poter qualificare una citazione come nulla occorre che la stessa sia totalmente carente dei suoi elementi essenziali. La giurisprudenza (Cass. 20294/2014 - Cass. 1681/2015),

infatti, parla di assoluta indeterminatezza dell'oggetto ed impone, in ogni caso, al giudice chiamato alla individuazione del *petitum*, di non limitarsi alla lettura delle conclusioni ma di procedere ad un esame complessivo dell'intera vicenda. Dalla lettura della citazione integrativa è possibile ricavare, non solo, l'ammontare del danno richiesto in pagamento ma anche le singole quote di danno che possono essere richieste a ciascun convenuto, attraverso un rapido percorso volto, da un lato, ad integrare le richieste da ultimo formulate dalla Procura nel 2019, con quelle già formulate nei precedenti atti introduttivi e, dall'altro, ad analizzare i singoli ruoli ricoperti, nella vicenda in esame, da ciascun convenuto e puntualmente descritti dall'attore pubblico, onde ricavare l'incidenza nella causazione dell'asserito danno, della condotta tenuta da ciascuno dei chiamati. Come affermato dalla Suprema Corte di Cassazione, infatti, l'onere di quantificazione della domanda è da ritenere assolto anche con la sola indicazione dei titoli su cui si fonda la pretesa (Cassazione civile, Sez. lav., 14/11/2017 n. 26873).

**3. Ambito di operatività dell'art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014. Ammissibilità dell'azione erariale dopo l'approvazione e l'esecuzione del piano di recupero (art. 4, decreto-legge 6 marzo 2014 n. 16) – improcedibilità dell'azione (eccezione sollevata dai convenuti: BARTOLI – LIGA -PAOLINI - GUADAGNI) –**

**sospensione del giudizio (richiesta dalla convenuta BARTOLI) – illegittimità costituzionale art. 4, comma 3**

**decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 (richiesta dalla convenuta BARTOLI).** Ai fini del decidere risulta

necessario, a parere del Collegio, procedere ad un attento e

preliminare esame della normativa sopravvenuta nel corso

del giudizio, anche in relazione alle eccezioni sollevate dai

convenuti. In considerazione della *"straordinaria necessità*

*ed urgenza di adottare disposizioni in materia di finanza*

*locale, misure volte a consentire il superamento di situazioni*

*di crisi finanziaria degli enti territoriali, nonché per garantire*

*l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria dei medesimi",*

il Governo ha emanato il decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16

(in Gazz. Uff., 6 marzo 2014, n. 54), convertito, con

modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68, recante

*"Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché*

*misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle*

*istituzioni scolastiche",* all'art. 4 prevede che: "1. Le regioni

*e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari*

*posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati*

*a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie*

*a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale*

*e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate*

*mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote*

*annuali e per un numero massimo di annualità*

*corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle*

*disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turnover.*

*Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.*

*2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.*

*3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai*



*commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. (...)”.*

La norma, sostanzialmente, da un lato, ha la finalità di correggere per il futuro i fondi di bilancio destinati al salario accessorio, attraverso una rettifica degli stanziamenti utilizzati in passato ed un recupero delle eventuali somme conferite in eccesso attraverso un sistema di riassorbimento, diluito nel tempo, sulle risorse da destinarsi ai medesimi fini per gli anni a venire e, dall'altro, di escludere la ripetibilità delle somme suddette nei confronti dei singoli percettori, stante l'esplicita esclusione della applicazione dell'istituto

nullità per tutti gli atti di disposizione posti in essere, in violazione dei limiti di legge, entro il 31 dicembre 2012.

L'attore pubblico, anche alla luce delle indicazioni contenute nella relazione redatta dalla Guardia di Finanza nel 2019, ha ritenuto di poter sottrarre dall'ammontare del presunto danno contestato nel 2013, l'intero importo che risulta essere stato inserito nel piano di recupero, chiedendo la restituzione unicamente di quanto erogato in eccedenza.

I convenuti hanno sollevato eccezione di improcedibilità dell'azione contabile, stante l'avvenuta approvazione ed esecuzione del piano di recupero, ritenendo eventualmente responsabili, con interruzione del nesso di causalità per gli odierni convenuti, per le somme ancora eccedenti il piano di recupero, coloro che ebbero ad approvare il piano medesimo, dal momento che non hanno tenuto conto del reale ammontare del danno.

In ogni caso l'azione di responsabilità amministrativa sarebbe preclusa, dall'esclusione della applicazione della sanzione della nullità per gli atti di disposizione posti in essere in violazione della contrattazione nazionale sino al 31 dicembre 2012.

Il Collegio ritiene di aderire a quell'indirizzo giurisprudenziale (Corte conti Veneto 98/2015; Corte conti Sicilia 157/2020) in virtù del quale l'azione erariale non può ritenersi preclusa dall'avvenuta approvazione dalla parte del

Governo del decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, art. 4.

Anche dalla lettura del testo normativo, infatti, si apprende come il legislatore abbia voluto definire con urgenza *“un percorso guidato per recuperare in via graduale le somme attribuite al di fuori dei vincoli economici e normativi prescritti per la contrattazione integrativa”* (v. Circolare relativa alle modalità attuative dell’art. 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 del 12 maggio 2014), senza pensare minimamente di poter dettare le regole per le ipotesi di responsabilità erariale eventualmente emergenti prevedendo, quindi, una sorta di *“amnistia contabile”*.

Mentre con il primo comma dell’art. 4 decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 il legislatore ha voluto assicurare la ricostruzione dei fondi in conformità delle previsioni nazionali ed il recupero di quanto stanziato in eccesso in passato attraverso il riassorbimento sui fondi futuri, con il terzo comma il legislatore si è occupato della eventuale illegittima destinazione dei fondi suddetti, prevedendo una disciplina transitoria ed eccezionale ad effetto c.d. *“sanante”*, escludendo la temporanea disapplicazione dell’istituto della nullità per gli atti di disposizione dei fondi medesimi affetti da illegittimità in quanto in contrasto con la normativa nazionale, escludendo la ripetibilità delle somme erogate in eccesso, nei confronti dei singoli percettori, fermo restando l’obbligo di recupero secondo le modalità di cui al primo

comma dell'art. 4, da parte dell'ente locale. Unico limite alla irripetibilità delle somme è dato dall'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna per danno erariale, dal momento che avrebbe già deciso, *incidenter tantum*, sulla nullità (v. Corte conti Sezioni controllo delibera n. 224/2015 Lombardia, Corte conti Sezioni controllo delibera n. 249/2017 Lombardia, Corte conti Sezioni controllo delibera n.98/2017 Toscana, Corte conti Sezioni controllo delibera n. 157/2017 Puglia).

Il possibile recupero, attraverso modalità alternative, di quanto in passato illegittimamente speso, non esclude il giudizio sulla responsabilità di coloro ai quali potrebbero ricondursi gli atti autorizzativi degli esborsi illegittimi, posti in essere con dolo o colpa grave, stante la particolare natura restitutoria e, al contempo, sanzionatoria, che caratterizza il processo innanzi alla Corte dei conti. Voler ridurre lo scopo dell'attività del Giudice contabile al mero *"recupero delle somme costituenti danno erariale, finirebbe per ignorare la complessa fisionomia della responsabilità erariale, la cui attuale conformazione, si "articola secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori "(Corte costituzionale, sent. n. 453 del 30.12.1998)"*, e ciò lo si può dedurre da diversi elementi quali l'obbligatorietà dell'azione contabile ad iniziativa del PM, il carattere personale dell'azione e l'intrasmissibilità agli

eredi nonché il potere del giudice di ridurre l'addebito (v. Corte conti I appello 15/2003).

L'azione contabile, pertanto, non si esaurisce nel diritto di credito dell'amministrazione danneggiata, ma ha come scopo, non è tanto e non solo, il semplice ripristino degli equilibri finanziari attraverso la soddisfazione del credito erariale, ma è volta soprattutto ad assicurare che le pubbliche risorse siano spese in modo tale da assicurare il rispetto del fine pubblico cui sono destinate.

Ne deriva, pertanto, che l'occasionale parziale recupero, a mezzo di riassorbimento, di quanto contestato dal pubblico ministero come danno erariale, non può consentire di precludere al Collegio il giudizio sulla responsabilità degli autori delle spese asseritamente illegittime, dal momento che, come già ampiamente esposto, il piano di recupero in corso non ha lo scopo di "condonare" gli eventuali illeciti erariali sottostanti, ma unicamente quello di rimodulare le modalità qualitative e quantitative di costituzione dei fondi dei fondi destinati al salario accessorio, disponendo il riassorbimento graduale di quanto stanziato in eccesso.

Il Collegio ritiene di dover prendere identica posizione anche in merito alla prospettata improcedibilità alla luce delle disposizioni di cui il terzo comma dell'art 4, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, in virtù del quale, non trova applicazione l'istituto della nullità di cui all'art. 40, comma 3

quinquies, decreto legislativo. 165/2001, per gli atti di uso distorto dei fondi posti in essere entro il 31 dicembre 2012, stante la diversa finalità perseguita dalla norma in parola, volta unicamente ad assicurare la irripetibilità delle somme percepite dai dipendenti, anche eventualmente in violazione delle norme dei CCNL.

L'istituto della nullità, di cui all'art. 40 comma 3 quinquies decreto legislativo. 165/2001, non è mai stato inteso come alternativo rispetto all'azione di responsabilità erariale che parallelamente, al ricorrere dei presupposti di legge, poteva eventualmente essere azionata (v. Corte conti Veneto n. 98/2015). Lo stesso comma 3 dell'art. 4, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, nell'escludere in generale, a ricorrere delle condizioni vi previste, la sanzione della nullità, ne impone l'applicazione là dove sia stata pronunciata una sentenza irrevocabile di condanna per danno erariale, con ciò dimostrando la piena operatività dell'azione contabile anche in presenza di altri strumenti di recupero delle risorse spese da parte dell'amministrazione danneggiata.

Alla luce di quanto sin qui affermato il Collegio respinge l'eccezione di improcedibilità dell'azione contabile per l'avvenuta approvazione ed esecuzione del piano di recupero di cui all'art. 4, comma 1, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014. Per le medesime ragioni, deve essere rigettata la richiesta di sospensione del giudizio in attesa del definitivo

recupero delle somme inserite nel piano, ferma restando la tassatività delle ipotesi di sospensione del giudizio contabile di cui all'art. 106 c.g.c. che chiaramente non contempla la predetta condizione. Nessuna rilevanza, infine, può riconoscersi alla questione di legittimità costituzionale della previsione normativa di cui all'art. 4, comma 3, decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, riguardando la norma una situazione di diritto soggettivo che non vede coinvolti i dirigenti e gli altri sottoscrittori del CCDI che possono aver dato vita ai pagamenti non dovuti.

**4. Prescrizione** - Le difese dei convenuti hanno sollevato, quindi, eccezione preliminare di prescrizione sostenendo che la dichiarazione di nullità dell'atto introduttivo del presente giudizio, sotto il profilo dell'*edictio actionis*, avesse travolto, stante la natura dei vizi di cui l'atto stesso era affetto, non solo l'effetto sospensivo, ma anche quello interruttivo, non avendo l'atto introduttivo di che trattasi, nemmeno i requisiti minimi idonei a consentire il riconoscimento dello stesso come valido atto di messa in mora, idoneo ad interrompere il decorso del termine prescrizionale, secondo quello che è l'orientamento di recente manifestato dalla Suprema Corte di Cassazione (sent 124/2020). Come noto, un diritto si estingue per l'inerzia del titolare che trascura di esercitarlo per un dato lasso di tempo. Il titolare di un diritto che non manifesta l'interesse di esercitarlo, quindi, perde ogni facoltà

relativamente al diritto medesimo e ciò al fine di assicurare una certezza nel tempo dei rapporti giuridici. Nel caso in esame, con atto integrativo del 2019, l'attore pubblico ha chiesto agli odierni convenuti il ristoro dei presunti danni derivanti da illegittime erogazioni di Progressioni Economiche dal luglio 2007 al luglio 2012 nonché da indennità non dovute negli anni 2010 - 2011 - 2012.

Gli asseriti danni, secondo la prospettazione attorea contenuta nell'atto integrativo di citazione, deriverebbero, per i convenuti Paolini, Guadagni e Liga da quanto qui di seguito indicato.

Il sig. **PAOLINI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stato **Segretario Generale/Direttore Generale e Direttore Organizzazione** del Comune, nonché **Presidente della Delegazione Trattante di Parte Pubblica fino al 23/06/2009** (è cessato dal servizio in data **31/10/2009**); **b) ha sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica, **i Contratti Collettivi Decentrati Integrativi degli anni 2000, 2003, 2005 e 2009.**

Il sig. **GUADAGNI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stato **Dirigente Servizi organizzativi e Relazioni Sindacali del Comune e Direttore della Direzione Organizzazione** del Comune fino al **14/05/2006**; **b) ha sottoscritto**, quale componente della Delegazione trattante di parte pubblica, **i Contratti Collettivi Decentrati**



**Integrativi degli anni 2000, 2003 e 2005.**

La sig.ra **LIGA** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stata

**Direttore della Direzione Organizzazione** del Comune

**dal 27/10/2008 fino al 21/09/2009; b) ha**

**sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante

Pubblica del Comune, il **Contratto Collettivo Decentrato**

**Integrativo del 2009.**

Per i convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli gli asseriti danni

sarebbero riconducibili alle seguenti attività: - Il sig.

**MENDUNI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stato

**Direttore Generale del Comune dal 01/09/2009;**

**b)** è stato **componente** e, successivamente, **Presidente**

**della Delegazione Trattante Pubblica** del Comune, come

previsto con Delibera di Giunta Comunale n. 476 del

22/11/2011; **c) ha sottoscritto**, quale componente della

Delegazione Trattante Pubblica, in qualità di Direttore

Generale del Comune, **il verbale di Accordo**

**sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati**

**del 23/12/2010; d) ha sottoscritto**, quale Presidente

della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, in qualità

di Coordinatore Area Programmazione Sostenibilità ed

Innovazione, **il verbale di riepilogo impieghi Fondo**

**Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012;**

**e) ha predisposto e sottoscritto gli atti organizzativi**

**prodromici alla costituzione dei Fondi relativi agli anni**

**2010 e 2011.**

La sig.ra **NEBBIAI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stata **coordinatore dell'Area Risorse del Comune dal 05/11/2009** (Ordinanza GC n. 719/2009); **b)** è stata **componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune dal 25/09/2009; c) ha sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **il verbale di Accordo sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati del 23/12/2010; d) è stata presente alla stesura del verbale ricognitivo del 2012**, quale componente della Delegazione Trattante di Parte Pubblica del Comune, in qualità di Coordinatore Area Programmazione Sostenibilità ed Innovazione (Delibera G.C. n. 476/2011) e **del verbale di riepilogo impieghi Fondo Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012.**

La sig.ra **BARTOLI** ha ricoperto i seguenti incarichi: **a)** è stata **Dirigente della Direzione Risorse Umane dal 05/10/2009; b)** è stata **componente della Delegazione Trattante Pubblica** del Comune di Firenze **dal 05/10/2009; c) ha sottoscritto**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **il verbale di Accordo sull'interpretazione autentica dei contratti decentrati del 23/12/2010; d) ha sottoscritto il verbale ricognitivo del 2012**, quale componente della Delegazione Trattante Pubblica del Comune, **del verbale di**

**riepilogo impieghi Fondo Risorse decentrate per l'anno 2010 del 21/03/2012".**

Al fine di valutare l'avvenuta prescrizione del diritto esercitato dalla Procura attrice, da ultimo, con citazione integrativa del 2019, occorre verificare cosa la Procura avesse richiesto con i precedenti atti introduttivi onde valutare la sussistenza di una eventuale inerzia del titolare dell'azione idonea ad assicurare, oggi, l'irrimediabile consumazione del diritto ad avanzare l'eventuale pretesa creditoria da parte della Procura attrice.

Questi i fatti. *"All'esito del primo rapporto preliminare, datato 30 maggio 2012, il Procuratore regionale disponeva la costituzione in mora - in relazione alle fattispecie dannose evidenziate dalla Relazione - dei soggetti presunti responsabili, segnatamente dei componenti della Delegazione trattante, degli assessori al personale, del direttore generale, dei direttori dell'area risorse e dei direttori del personale, del segretario generale del Comune"* (pag. 83 atto di citazione. Si dà atto dell'avvenuta messa in mora anche alle pagg. 96 e 97 dell'invito a dedurre).

La Procura, infatti, ha inoltrato una nota all'allora Sindaco della Città di Firenze, con preghiera di procedere alla costituzione in mora di tutti i soggetti coinvolti dei fatti di che trattasi. Con l'atto di messa in mora del luglio 2012, il Comune di Firenze ha chiesto, ai presunti responsabili, dopo

la generica esposizione dei fatti, il ristoro di un possibile danno derivante dalla erronea costituzione di fondi e dalla erogazione degli stessi fino al 2009, in conformità alla relazione MEF.

È seguito, quindi, invito a dedurre e, successiva citazione datata 2 ottobre 2013, regolarmente notificata a tutti i convenuti.

Nei suddetti atti la Procura ha fatto espressamente riferimento alla vicenda di che trattasi, rappresentando l'erronea costituzione, negli anni, dei fondi per il salario accessorio e la conseguente erogazione di progressioni economiche ed indennità sovradimensionate, chiamando per il ristoro del conseguente danno subito dal comune di Firenze, tra gli altri, gli odierni convenuti. I convenuti Paolini, Guadagni e Liga sono stati chiamati dalla Procura per avere sottoscritto, quali membri della Delegazione Trattante, sino al 2009, i CCDI che hanno dato origine alle erogazioni non dovute, i signori Menduni, Nebbiai e Bartoli, per non avere, dal 2009 in poi, tenuto una condotta idonea a contrastare il perdurare dell'asserita dispersione di pubbliche risorse e per aver sottoscritto il verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010 (pag. 99 invito a dedurre). Più in dettaglio, l'attore pubblico, in sede di invito a dedurre, pur premettendo che *<il "capitolo" delle personali responsabilità in questa non conclusiva fase può essere anche solo*

*accennato; più nello specifico sarà trattato nell'eventuale atto di citazione in giudizio>*, con riferimento alla posizione dei convenuti Paolini, Guadagni e Liga, ha rappresentato che (v. pagg. 98 - 99) *<Secondo la giurisprudenza della Corte dei conti in tema di danni derivanti da contratti collettivi decentrati, il momento genetico del danno è la sottoscrizione del contratto da parte delle "parti" (...). Nella fattispecie, tenendo conto della prescrizione già maturata per i fatti dannosi antecedenti al luglio 2007, i contratti decentrati "produttivi" di danno risarcibili sono quelli sottoscritti nel 2005 (per il triennio 2006 - 2007, limitatamente ai danni maturati dopo il giugno 2007) e nel 2009 (...). Per quanto concerne la "parte pubblica", i contratti in questione sono stati sottoscritti da: CCDI 2005: Carlo Paolini e Adolfo Guadagni. CCDI 2009: Carlo Paolini e Sara Liga>*. Con riferimento alla posizione dei convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli, agli stessi è stata contestata, in generale, essenzialmente una condotta omissiva per non aver adeguatamente affrontato le problematiche relative alle eccessive erogazioni del Comune a favore dei dipendenti dal 2009 in poi, e, in particolare, per non aver disapplicato le clausole nulle dei CCDI e per aver preso parte, quale parte pubblica, alla sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010 (v. pag. 99 invito a dedurre).

Già in sede di invito, inoltre, la Procura ha riconosciuto l'apporto causale nella determinazione del danno ai membri Collegio dei revisori nonché alle rappresentanze sindacali. Con riferimento al successivo atto di citazione dell'ottobre 2013, la Procura, alle pagine 175 e ss., sotto un capitolo dal titolo "26. Ancora sull'elemento soggettivo: ciascuno risponde per la parte che vi ha preso", ha precisato, citando espressamente i principi contenuti all'art. 1 quater L 20/1994, in virtù del quale "se il fatto è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso", che la riconducibilità degli esborsi asseritamente illegittimi, relativamente ai pagamenti effettuati dal 2006 al 2007 ed alla relativa costituzione dei fondi, è da individuarsi nella condotta dei signori Paolini e Guadagni, quali sottoscrittori del CCDI 2005, mentre quella per i pagamenti 2008 e 2009, e per la relativa costituzione dei fondi, alla condotta dei signori Paolini e Liga che hanno sottoscritto il CCDI nel 2009. Per i pagamenti relativi agli anni 2010 e 2012, invece, devono ritenersi responsabili, secondo la prima ricostruzione attorea, i signori Menduni, Nebbiai e Bartoli. "In particolare, quanto al MENDUNI emergevano responsabilità connesse alla irregolare costituzione dei fondi 2010 e 2011, nonché l'approvazione del verbale di interpretazione autentica e del verbale ricognitivo. Quanto alla NEBBIAI emergeva una più

*generale responsabilità omissiva (...) e commissiva (...). La BARTOLI (...) aveva il dovere di non applicare clausole contrattuali nulle”.*

Quindi, secondo le indicazioni offerte nell’invito a dedurre e, successivamente, definitivamente esplicitate in citazione nel 2013, l’attore pubblico, ha ritenuto responsabili per l’erronea costituzione dei fondi 2006 e 2007 e per i relativi pagamenti effettuati dal 2006 al 2007, nei limiti della prescrizione, i signori Paolini (nella qualità di Segretario e di Direttore Generale) e Guadagni (nella qualità di responsabile della direzione organizzazione) per avere, quali delegati di parte pubblica, sottoscritto il CCDI del 2005 ed i signori Paolini (nella qualità di Segretario e di Direttore Generale) e Liga, per la non corretta costituzione dei fondi 2008 e 2009 nonché per gli illegittimi pagamenti avvenuti nei medesimi anni, per la sottoscrizione, quali delegati di parte pubblica, del CCDI 2009.

I convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli, sono stati chiamati per non aver correttamente gestito la situazione palesatasi dopo il deposito della relazione del MEF, dapprima sottovalutando la situazione e, quindi, ponendo in essere azioni non risolutive idonee unicamente a “mascherare” il protrarsi dei pagamenti non dovuti.

La Procura contabile, poi, nell’originario atto introduttivo ha ipotizzato un concorso nella causazione del danno del

Collegio dei revisori che espressero parere favorevole per i CCDI del 2005 e del 2009, relativamente al danno prodottosi per il periodo luglio 2007 - 2009, nonché delle rappresentanze sindacali per i danni derivanti dalla sottoscrizione dei verbali di interpretazione autentica del 2010 e del 2012.

Con atto di citazione del 20 agosto 2015, la Procura attrice ha proceduto alla riassunzione del giudizio, già sospeso in attesa della definizione della questione di giurisdizione innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, al fine di procedere alla *"discussione della domanda risarcitoria contenuta negli atti introduttivi dei giudizi di responsabilità già iscritti ai numeri 59632/R - 59767/R"* (quest'ultimo dapprima riunito e, poi, successivamente separato all'atto di citazione n. 59632, introduttivo del giudizio di cui oggi è causa).

Il giudizio riassunto, come noto, si è concluso con sentenza di nullità nel 2018, cui è seguito l'odierno atto di citazione in riassunzione.

A questo punto, ai fini della valutazione della sussistenza o meno della eccepta prescrizione, occorre verificare se le richieste formulate, con atto di messa in mora del 2012, poi precisate da parte attrice nel 2013 e successivamente riassunte nel 2015 e, quindi, integrate nel 2019, siano tra loro sovrapponibili, al fine di dimostrare il persistere o meno



dell'interesse della Procura erariale a coltivare l'azione.

Come noto, infatti, l'atto di citazione nullo può, in ogni caso, valere come atto di costituzione in mora, qualora ne possieda i requisiti di sostanza e di forma (Cass. 124/2020).

Come visto poc'anzi, con invito a dedurre e atto di citazione del 2013, poi riassunto nel 2015, la Procura ha ritenuto responsabili per la costituzione dei relativi fondi per il salario accessorio e chiesto il relativo pagamento degli esborsi non dovuti per PEO e altre indennità, per il periodo luglio 2007 – dicembre 2007 ai signori Paolini e Guadagni, per la sottoscrizione del CCDI del 2005, con eventuale concorso del Collegio dei revisori; ha, poi, chiesto il ristoro per i pagamenti di PEO e altre indennità, relativi agli anni 2008 e 2009, con riconoscimento della loro responsabilità per la relativa costituzione dei fondi, ai signori Paolini e Liga, anche qui con eventuale riconoscimento del concorso *pro quota* del Collegio dei revisori, per la sottoscrizione del CCDI 2009.

Per gli anni 2010, 2011 e 2012 sono stati ritenuti responsabili per l'erronea costituzione dei fondi ed i relativi pagamenti i signori Menduni, Nebbiai e Bartoli, con eventuale concorso delle rappresentanze sindacali.

Nel 2019, anche a seguito delle successive indicazioni offerte dalla Guardia di Finanza, delegata dalla Procura a seguito delle indicazioni offerte dal Collegio in sede di declaratoria di nullità, l'attore pubblico ha contestato un danno per

pagamenti illegittimi di PEO e altre indennità per il periodo luglio 2007 – luglio 2012, ritenendo responsabili i signori Paolini e Guadagni per aver sottoscritto i CCDI 2000- 2003 – 2005 e Paolini e Liga il CCDI 2009, mentre i signori Menduni Nebbiai e Bartoli, per avere sottoscritto i verbali di interpretazione autentica del 2010 e 2012 e, in ogni caso, per non aver disdettato i CCDI precedentemente sottoscritti dagli altri rappresentanti di parte pubblica.

La declaratoria di nullità dell'originario atto di citazione impedisce al Collegio di riconoscere allo stesso effetti sospensivi della prescrizione ma non impedisce, però, allo stesso di avere effetti interruttivi, qualora possenga i requisiti di un atto di messa in mora, secondo le indicazioni offerte dalla suprema Corte di Cassazione. L'atto di messa in mora ha lo scopo di far conoscere all'interessato, l'inequivocabile intenzione che ha il creditore di curare i propri interessi, attraverso l'espressa richiesta ad un soggetto ben individuato, di un determinato pagamento (*petitum*), in virtù di un altrettanto determinato rapporto (*causa petendi*) (Cass. 16465/2017), essendo sufficiente che il creditore comunichi per iscritto al debitore il fatto costitutivo della pretesa e la sua intenzione di pretendere quanto a lui dovuto (Cass. 24054/2015).

Per l'atto introduttivo del giudizio, invece, è richiesto maggior rigore dal momento che lo scopo principale dello

stesso è quello di mettere la controparte immediatamente in grado di difendersi in modo puntuale, addirittura ancor prima di mettere il Giudice a conoscenza dei fatti (Cass. 12714/2015).

L'atto di citazione depositato dalla Procura nel 2013, seppure carente sotto il profilo della esatta determinazione del *quantum*, anche per la indicazione da parte della Procura di talune voci di danno da eventualmente valutare in via equitativa, sembra avere, a parere del Collegio, tutti i requisiti minimi richiesti dalla legge al fine di assicurare l'effetto interruttivo del decorso della prescrizione, avendo l'attore pubblico inequivocabilmente manifestato la propria volontà di richiedere il pagamento di quanto asseritamente dovuto. È facilmente individuabile, infatti, il nome degli interessati, tutti formalmente raggiunti dall'atto, il ruolo dagli stessi svolto, il periodo di riferimento, le azioni dagli stessi compiute, l'eventuale danno prodotto ed il rapporto giuridico posto alla base dell'asserito danno, nonché la relativa esplicita richiesta di ristoro.

L'elevato ammontare dei danni dedotti, la possibile duplicazione di voci di danno derivante dalla illegittima costituzione dei fondi nonché la sopravvenuta normativa d'urgenza che ha imposto ai Comuni la elaborazione dei nuovi fondi e dei relativi piani di recupero, ha reso difficilmente identificabile con esattezza il *quantum* richiesto,

con ciò potendo rendere difficoltoso per i convenuti organizzare una adeguata e puntuale strategia difensiva in sede processuale sul punto, ma non certo di comprendere che la Procura erariale fosse intenzionata a procedere al ristoro, a favore dell'amministrazione danneggiata, di quanto indebitamente pagato a titolo di Progressioni ed altre indennità attingendo da fondi per salario accessorio non conformi a legge.

L'atto introduttivo, pertanto, è stato dichiarato nullo, senza che ciò impedisse allo stesso di palesare, in ogni caso, l'inequivocabile volontà dell'attore pubblico di far valere il proprio diritto al ristoro. La Procura, quindi, ha palesato la propria volontà, nei termini anzidetti, con invito a dedurre e con successivo atto di citazione ed ha, poi, reiterato detta volontà con atto in riassunzione dell'agosto 2015 e, quindi, con atto integrativo del luglio 2019.

Occorre, però, fare alcune precisazioni, necessarie al fine di definitivamente delimitare il perimetro oggettivo dell'azione.

*Nulla quaestio* per i convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli, chiamati sin dal 2013 a rispondere dei danni per gli anni 2010, 2011 e 2012, in virtù di condotta omissiva, per non aver preso le iniziative idonee ad arginare gli esborsi di denaro già autorizzati, quali la disapplicazione delle clausole nulle, e per aver sottoscritto i verbali di interpretazione

autentica.

Per i convenuti Paolini, Guadagni e Bartoli, invece, l'originaria contestazione (invito a dedurre e citazione del 2013) ha riguardato unicamente i pagamenti delle progressioni economiche ed altre indennità derivanti dalla sottoscrizione dei CCDI 2005 (Paolini e Guadagni) e 2009 (Paolini e Liga), limitatamente al periodo luglio 2007 - 2009.

Con la citazione integrativa del 2019, la Procura ha richiesto, in modo generico, il pagamento di tutte le progressioni economiche pagate nel periodo luglio 2007 - luglio 2012, derivante dalla sottoscrizione dei CCDI 2000 (Paolini e Guadagni), 2003 (Paolini e Guadagni), 2005 (Paolini e Guadagni) e 2009 (Paolini e Liga). Ai fini della ricostruzione della fattispecie in esame, però, occorre considerare separatamente i singoli CCDI che hanno dato vita agli esborsi asseritamente illegittimi.

Come correttamente evidenziato dalla giurisprudenza di questa Corte (Corte conti Sardegna 2/2015), ogni singolo contratto decentrato deve essere considerato autonomamente dal momento che diversi sono i soggetti che lo hanno sottoscritto ed autonomi gli effetti giuridici che da ciascuno di essi derivano.

Le progressioni economiche erogate negli anni 2007 - 2012 dal comune di Firenze, ed oggi oggetto di contestazione, sono, infatti, il frutto dello stratificarsi degli effetti dei diversi

CCDI che si sono susseguiti nel tempo e che sono diventate, via via, parte stabile dello stipendio degli interessati e, come tali, sono destinate a perdurare fino al pensionamento degli stessi, così come correttamente rappresentato nella relazione del MEF del 2009.

Ogni singolo CCDI, infatti, ha previsto e disciplinato progressioni economiche estendibili a tutto il personale in servizio, con l'unico limite dato dalla nota di demerito.

L'autonomia dei singoli CCDI e degli effetti giuridici dagli stessi derivanti, destinati a stratificarsi nel tempo, la si può dedurre anche dal prospetto esemplificativo di busta paga offerto dalla Gdf nella sua ultima relazione nonché dai documenti ad esso allegati, dai quali è possibile riscontrare come l'importo per le PEO, riconosciuto ad ogni singolo dipendente, sia divenuto ogni anno via via crescente.

L'art. 13, comma 2, del CCNL del 31 marzo 1999 dispone, infatti, che *"la progressione economica all'interno della categoria secondo la disciplina dell'art. 5 si sviluppa partendo dal trattamento tabellare iniziale individuato nel comma 1, con l'acquisizione in sequenza degli incrementi corrispondenti alle posizioni successive risultanti dalla tabella B"*. La dove l'art. 5 del medesimo CCNL del 31 marzo 1999 ha precisato che *"all'interno di ciascuna categoria è prevista una progressioni economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento iniziale, di successivi*

*incrementi economici secondo la disciplina dell'art. 13".*

Come correttamente rilevato dalla Procura nel suo atto introduttivo, gli importi per le PEO erogati negli anni presi in esame, sono il frutto della sommatoria degli effetti giuridici dei diversi CCDI che si sono succeduti.

Con invito a dedurre e citazione del 2013, però sono stati contestati e richiesti in pagamento unicamente gli esborsi derivanti dai CCDI del 2005 e del 2009.

Le contestazioni per la sottoscrizione del CCDI 2000 e 2003 sono state formulate per la prima volta dalla Procura procedente nel 2019.

Ai fini della prescrizione, in conformità con gli insegnamenti delle Sezioni Riunite (5/2007/QM), quando il fatto dannoso è costituito da una pluralità di pagamenti derivanti da un unico atto deliberativo, l'esordio della prescrizione stessa va individuato al momento dell'inizio dei singoli esborsi e non già al momento della formazione dell'atto da cui sono derivati i pagamenti illegittimi.

Alla luce del principio suddetto, quindi, la Procura avrebbe potuto astrattamente richiedere in pagamento nel 2019, gli esborsi illegittimamente erogati in virtù dei CCDI 2000 e 2003, nei limiti della prescrizione, relativi al quinquennio antecedente la notifica e, precisamente, dal 2014 al 2019.

La richiesta della Procura relativa ai pagamenti di Progressioni Economiche, per gli anni 2007 e 2012, derivanti

dalla sottoscrizione dei CCDI 2000 e 2003, pertanto, non può ritenersi ammissibile in quanto prescritta, dal momento che la Procura procedente ha formulato la relativa contestazione per la prima volta proprio con atto di citazione integrativo del 2019.

Con riferimento, invece, al limite temporale indicato dall'attore pubblico, occorre precisare che l'originario atto di citazione (da considerarsi, ormai, come costituzione in mora), nonostante riguardasse pagamenti destinati a perdurare nel tempo, ha ritenuto di dover limitare le pretese nei confronti di Paolini e Guadagni al periodo 2006 - 2007 (con prescrizione fino al luglio 2007), per la sottoscrizione del CCDI 2005 ed al periodo 2008 - 2009 nei confronti di Paolini e Liga per a sottoscrizione del CCDI 2009. La Procura procedente, nell'atto di citazione integrativo, non ha specificato in che misura ripartire il danno tra i convenuti ma ha offerto, in ogni caso, gli elementi utili alla determinazione delle singole quote riferibili a ciascuno di essi.

Dagli elementi offerti e dalla documentazione messa a disposizione del Collegio, però, deve ritenersi che la limitazione temporale delle pretese oggi fatte valere con l'atto di citazione integrativo siano quelle dell'atto di citazione originario e, pertanto, le pretese nei confronti dei convenuti Paolini, Guadagni sono limitate agli anni 2006 e 2007 (con prescrizione fino a giugno 2007) e nei confronti di



Paolini e Liga al 2008 e 2009, a nulla rilevando il mantenimento nel tempo dei pagamenti di che trattasi.

In assenza di una esplicita indicazione in tal senso da parte della Procura nel suo ultimo atto introduttivo, deve ritenersi ribadita la richiesta nei confronti dei convenuti Paolini, Guadagni e Liga, limitatamente agli anni 2007 - 2008 e 2009.

In ogni caso, ogni interpretazione difforme dall'atto di citazione integrativo del 2019, volta a riconoscere eventuali pretese attoree nei confronti dei convenuti Paolini, Guadagni e Liga anche per gli anni 2010 - 2011 e 2012, sarebbe travolta da prescrizione in quanto richiesta in pagamento per la prima volta oltre il termine prescrizione.

Un'ulteriore precisazione deve essere fatta con riferimento al limite temporale sul quale deve cadere il presente giudicato, in conseguenza della diversa prospettiva di danno offerta dalla Procura nel suo ultimo atto introduttivo, dal momento che la propria richiesta di pagamento è ora per cassa e non per competenza. I pagamenti derivanti dal CCDI 2009, sebbene relativi, per competenza, anche ai fondi 2007 e 2008 (come rappresentato nell'atto di citazione del 2013) sono stati effettuati, però, per cassa, a decorrere dal 2009.

Nessuna pretesa, pertanto, può essere avanzata nei confronti dei convenuti Paolini e Liga relativamente alle spese, indicate oggi dalla Procura per cassa, relative al 2008.

Le spese per PEO di competenza di fondi 2008 autorizzate con CCDI del 2009 sono state, infatti, realizzate per cassa a decorrere dal 2009 in poi.

Pertanto, in parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti ed alla luce della corretta interpretazione che il Collegio deve fare della domanda attorea, anche in virtù della diversa impostazione alla stessa data dallo stesso attore pubblico con l'atto di citazione integrativo (pagamenti per cassa e non per competenza) è possibile definitivamente circoscrivere il perimetro oggettivo della presente controversia così come qui di seguito rappresentato.

Nei confronti dei convenuti Paolini e Guadagni possono essere avanzate le pretese derivanti dal CCDI del 2005, per il periodo luglio 2007 – dicembre 2007.

Nei confronti dei convenuti Paolini e Liga possono essere avanzate le pretese conseguenti alla sottoscrizione del CCDI del 2009, per i pagamenti dallo stesso derivanti, effettuati per tutto il 2009.

Nei confronti dei convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli, possono essere avanzate le pretese creditorie per gli anni 2010, 2011 e 2012.

#### **5. Inammissibilità della domanda per *mutatio libelli*.**

Da quanto rappresentato in punto di prescrizione discende l'immediato rigetto della eccezione formulata dai convenuti

Nebbiai e Bartoli relativamente alla inammissibilità della domanda formulata dall'attore pubblico con l'atto di citazione integrativo relativamente alla prospettazione, per la prima volta, di una condotta omissiva tenuta dalle convenute Baroli e Nebbiai. Come rappresentato, infatti, sin dalla stesura dell'invito a dedurre e del successivo atto di citazione, l'attore pubblico ha prospettato, con riferimento alle convenute in parola, una condotta omissiva tenuta dalle stesse, quanto meno in ordine alla mancata disapplicazione delle clausole nulle dei CCDI.

L'eccezione deve, pertanto, essere rigettata.

**6. Inutilizzabilità della relazione della Guardia di Finanza.** La difesa del convenuto Menduni e la difesa della convenuta Bartoli hanno eccepito la inutilizzabilità delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza nel 2016 e nel 2018, su delega della Procura procedente in quanto portate avanti in palese violazione del principio del contraddittorio.

Il Collegio ritiene di non poter accogliere l'eccezione formulata in tal senso dalla difesa dal momento che l'attività delegata è stata unicamente relativa a precisazioni tecniche relative ad una vicenda già abbondantemente sviscerata nei suoi tratti essenziali. Dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza nel 2016 e nel 2018 non sono emersi nuovi fatti e/o nuove contestazioni ma sono stati unicamente puntualizzati alcuni elementi che erano rimasti non del tutto chiari;

nessuna violazione delle garanzie del contraddittorio, pertanto, può ravvisarsi nella fattispecie in esame, con conseguente rigetto della relativa eccezione di inutilizzabilità.

### **7. Questione di legittimità costituzionale dell'art.**

**21 decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020.** I convenuti Nebbiai e Menduni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale relativamente alle recenti previsioni introdotte con l'art. 21 decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020.

La questione non è meritevole di accoglimento in quanto manifestamente infondata.

Il legislatore italiano, attraverso una decretazione di urgenza, ha introdotto con il decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 una serie di misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale della pubblica amministrazione, al fine di assicurare la più rapida ripresa del Paese a seguito delle gravi crisi causata dalla imponente pandemia ancora in atto.

Con riferimento alla responsabilità per danno erariale, il legislatore all'art. 21 ha voluto introdurre, per un periodo di tempo circoscritto, una limitazione della responsabilità dei funzionari che si trovano ad operare, unicamente alle condotte dolose, escludendo la perseguibilità di tutte quelle condotte commissive poste in essere con colpa grave e ciò al fine di assicurare che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie), rispetto al fare, ove la responsabilità

viene limitata al dolo (v. Relazione illustrativa della norma).

Dalla lettura della norma si comprende perfettamente come la stessa nasca sulla base di presupposti ben determinati dati dalla esigenza di rilanciare l'economia anche attraverso uno "snellimento" dell'attività della Pubblica Amministrazione, sollecitando all'azione i funzionari e i pubblici dipendenti in generale ed assicurando loro un minor rigore in sede di giudizio, qualora gli stessi preferiscano l'azione all'inerzia.

Il tutto per un periodo di tempo circoscritto, dato, ovviamente, il carattere eccezionale della norma.

La norma, quindi, ha chiaramente una natura sostanziale e non processuale, al fine di assicurare un giudizio meno rigido in caso di eventuale censura della condotta posta in essere innanzi alle Sezioni di questa Corte, unicamente per le fattispecie realizzatesi nell'arco temporale di vigenza della norma.

Nessuna disparità di trattamento, tale da comportare una violazione di cui all'art. 3 Cost, sembra essere, quindi, stata realizzata dal legislatore dal momento che, l'ipotesi normativa sottoposta al vaglio del Collegio deve essere valutata, innanzi tutto, alla luce del principio di ragionevolezza in virtù del quale il legislatore deve trattare in modo uguale situazioni uguali ed in modo differente situazioni differenti (Corte Cost. 340/2004). I differenti

parametri di giudizio, censurati dalla difesa, con i quali devono essere valutate le differenti fattispecie trovano la loro giustificazione nei diversi presupposti di fatto in cui i soggetti si trovano ad agire; così, quindi, mentre i convenuti nel presente giudizio hanno posto in essere la loro attività in periodi di ordinaria gestione della cosa pubblica, coloro che si troveranno ad essere eventualmente giudicati per le ipotesi di cui all'art. 21 decreto-legge n. 76/2020, saranno coloro che avranno agito nel ristretto arco di tempo delimitato dal legislatore durante il quale l'emergenza sociale ed economica del Paese e la prioritaria necessità di una rapida ripresa, ha momentaneamente assicurato un minor rigore di giudizio. Da qui, quindi, il già preannunciato rigetto della prospettata questione di legittimità.

**8.Merito della vicenda.** È possibile, a questo punto, analizzare il merito della vicenda, partendo da un breve *excursus* della normativa di settore più rilevante.

Come già ampiamente esposto, con l'atto introduttivo del presente giudizio, l'attore pubblico ha richiesto la restituzione di quanto pagato in eccesso da parte del comune di Firenze, per progressioni economiche orizzontali, per gli anni 2007, 2008 e 2009, nonché per progressioni economiche orizzontali ed altre indennità per gli anni 2010, 2011 e 2012.

### **8.1. Annualità 2007, 2008, 2009 – convenuti**

**Paolini, Guadagni e Liga.** Per gli anni 2007, 2008 e 2009

sono stati chiamati in giudizio i convenuti Paolini, Guadagni e

Liga, quali sottoscrittori dei CCDI che avrebbero dato vita

agli esborsi asseritamente illegittimi per progressioni

economiche orizzontali e, precisamente, CCDI del 2005

(Paolini e Guadagni) e del CCDI del 2009 (Paolini e Liga).

Come noto, l'istituto delle progressioni economiche

orizzontali è stato introdotto nel nostro ordinamento con

CCNL del 31 marzo 1999, ed ha sostituito ed ampliato il c.d.

livello economico differenziato (LED), già introdotto con l'art.

35 del D.P.R. 333 del 3 agosto 1990, concernente il

recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista

dall'accordo del 23 dicembre 1989, relativo al personale del

comparto delle regioni ed altri enti locali. Il legislatore del

1990 aveva assicurato l'istituzione di un livello economico

differenziato per professionalità, per le qualifiche funzionali

appartenenti a quelle comprese tra la prima e la settima,

secondo criteri, modalità e limiti ivi definiti.

Con il CCNL del 31 marzo 1999, è stata ulteriormente

disciplinata la possibilità di premiare, all'interno di ciascuna

categoria, i lavoratori più meritevoli, introducendo l'istituto

delle progressioni economiche orizzontali in virtù del quale è

assicurata, dopo il trattamento iniziale, l'erogazione di

ulteriori incrementi economici, al ricorrere di determinati

criteri. L'art. 5 del CCNL ha previsto, infatti, che "1.

All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo la disciplina dell'art. 13. 2. La progressione economica di cui al comma 1 si realizza nel limite delle risorse disponibili nel fondo previsto dall'art. 14, comma 3 e nel rispetto dei seguenti criteri: a) per i passaggi nell'ambito della categoria A, sono utilizzati gli elementi di valutazione di cui alle lettere b) e c) adeguatamente semplificati in relazione al diverso livello di professionalità dei profili interessati; b) per i passaggi alla prima posizione economica successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, gli elementi di cui alla lettera c) sono integrati valutando anche l'esperienza acquisita; c) per i passaggi alla seconda posizione economica, successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, previa selezione in base ai risultati ottenuti, alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative ed ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale; d) per i passaggi all'ultima posizione economica delle categorie B e C nonché per la progressione all'interno della categoria D, secondo la disciplina dell'art. 12, comma 3, previa selezione basata sugli elementi di cui al precedente



punto c), utilizzati anche disgiuntamente, che tengano conto del: - diverso impegno e qualità delle prestazioni svolte , con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza; - grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità; - iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro".

L'art. 13 del CCNL ha precisato, inoltre, che "1. Il trattamento tabellare iniziale del personale inserito nelle categorie A, B, C e D è indicato nella tabella allegato B. Esso corrisponde alla posizione economica iniziale di ogni categoria, salvo che per i profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7, per i quali il trattamento tabellare iniziale corrisponde, rispettivamente, ai valori economici complessivi indicati nelle posizioni B3 e D3. 2. La progressione economica all'interno della categoria secondo la disciplina dell'art. 5 si sviluppa, partendo dal trattamento tabellare iniziale individuato nel comma 1, con l'acquisizione in sequenza degli incrementi corrispondenti alle posizioni successive risultanti dalla tabella B".

In ogni caso, secondo le indicazioni di cui all'art. 6 del medesimo CCNL, ogni ente locale deve assicurare la sussistenza di un precostituito "sistema di valutazione", adottando "metodologie permanenti per la valutazione delle

*prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica di cui al presente contratto; la valutazione è di competenza dei dirigenti, si effettua a cadenza periodica ed è tempestivamente comunicata al dipendente, in base ai criteri definiti ai sensi dell'art. 16, comma 2".*

Pertanto, in linea teorica, il lavoratore che avesse ottenuto valutazioni positive, poteva essere ammesso alla progressione economica all'interno della categoria di appartenenza, con ciò ricevendo, a parità di mansioni svolte, benefici economici maggiorati e proporzionati alle prestazioni ritenute da premiare. E' evidente, quindi, che, la contrattazione nazionale, sin da subito, pur non esplicitando la necessità di limitare ad un determinato e contingentato numero di dipendenti, quantificato nel suo esatto ammontare, l'erogazione dei benefici di che trattasi, avesse, in ogni caso, introdotto un sistema di progressioni economiche di natura premiante da erogarsi unicamente al ricorrere di determinati presupposti, la cui sussistenza doveva essere accertata, di volta in volta, attraverso un predeterminato metodo di valutazione.

Dell'istituto delle progressioni economiche orizzontali, però, molto spesso, all'atto pratico, se ne è fatto un uso distorto, attraverso il riconoscimento del beneficio in parola a tutti coloro che non avessero ottenuto un giudizio di non idoneità.

In tal modo, in molti enti locali, si è creato un sistema alterato di progressioni che, lungi, dall'assicurare una crescita meritocratica delle capacità di ciascuno, ha unicamente fatto lievitare verso l'alto, in modo artificioso, tutti i livelli delle categorie di lavoratori considerate.

Successivamente, è intervenuto il decreto legislativo 22 ottobre 2009 n. 150, attuativo della legge 4 marzo 2009 n. 15, il cui articolo 23 ha disciplinato le progressioni economiche orizzontali nel senso di stabilire che *"1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. 2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione"*.

Il legislatore delegato del 2009 non ha introdotto, quindi, un esplicito limite numerico ma ha, in ogni caso, precisato che le progressioni orizzontali debbano essere comunque concesse in modo selettivo, per un numero limitato di casi, ribadendo che il riconoscimento del beneficio dovesse avvenire nei limiti delle risorse disponibili.

Con riferimento al comune di Firenze occorre ricordare

che dall'entrata in vigore del CCNL 31 marzo 1999, il comune ha introdotto il sistema delle progressioni orizzontali adottando i diversi CCDI, qui di seguito meglio indicati.

Con il CCDI 20 novembre 2000 il comune di Firenze ha riconosciuto una prima progressione a tutti i dipendenti che *"spetterà al personale in servizio al Comune di Firenze alla data di decorrenza dello scatto, che abbia una anzianità di servizio di almeno un anno al 31 dicembre 1999 (...) dal tale progressione sono esclusi i dipendenti che negli anni 1998 e 1999 abbiano conseguito una valutazione consecutiva "insufficiente". (...) la decorrenza di tale scatto è dal 1° gennaio 2000"*.

Il medesimo contratto ha previsto una seconda progressione da riconoscersi a coloro che avessero frequentato un corso formativo entro il 30 novembre 2001. La decorrenza era prevista al 1° luglio 2000 per le categorie più basse ed al 1° ottobre 2000 per le categorie più alte, con l'unico limite dato alla attestazione di insufficienza per gli anni 1999 e 2000.

Con il CCDI del 2000 non era stato, però, disciplinato un sistema di valutazione a regime. Con il successivo CCDI del 15 aprile 2003 sono state riconosciute le medesime progressioni, che differivano, ovviamente, unicamente per gli anni di decorrenza e neanche nel 2003 è stato introdotto un sistema di valutazione a regime. È stato, quindi, sottoscritto il CCDI del 29 dicembre 2005 che ha agganciato il sistema

delle progressioni economiche ai processi di riorganizzazione ed innovazione del comune di Firenze, per poi attribuirle alle varie categorie di dipendenti, cercando di favorire i dipendenti inquadrati nelle categorie meno elevate.

Come si legge nella relazione del dr. Cimbolini del 2009, con il CCDI del 2005, *"viene attribuita una progressione a tutti i dipendenti inquadrati nella prima posizione economica di ogni categoria, mediante l'utilizzo dei fondi accantonati negli esercizi precedenti (c.d. "riallineamento" del personale in prima posizione economica, inteso quale incentivo alla "fidelizzazione" aziendale). Questa progressione ha decorrenza dal 1° gennaio 2004 per le categorie A, B, B3; dal 1° aprile 2004 per la categoria C; dal 1° luglio 2005 per le categorie D e D3 o comunque nel mese successivo alla data del compimento di un anno o dei due anni di anzianità prevista in relazione alla categoria di inquadramento. (...) La progressione si applica al personale in servizio nel 2005 e non hanno diritto i dipendenti che nel 2004 abbiano conseguito una valutazione "insufficiente" o che siano stati colpiti dalla sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e della retribuzione superiore a dieci giorni"*.

Con il successivo CCDI del 28 maggio 2009 sono state riconosciute nuove progressioni economiche orizzontali, sulla base dei criteri di cui al CCDI del 2005 ma su risorse già accantonate per progressioni economiche nel 2007 e nel

2008.

Parallelamente al riconoscimento di nuove progressioni economiche a mezzo della contrattazione decentrata, il comune, negli anni dal 2000 al 2009, ha istituito, secondo le modalità già ampiamente stigmatizzate nella relazione del 2009, i fondi per il salario accessorio con modalità non conformi a legge.

Come noto, ai sensi dell'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999, *"presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale (...) secondo la disciplina del CCNL del 31 marzo 1999"*, diverse risorse espressamente indicate dell'art. 15 medesimo.

Il successivo articolo 16 ha riconosciuto la possibilità di integrare il suddetto fondo con ulteriori risorse, nei limiti della disponibilità di bilancio, unicamente a quegli enti *"che certifichino di essere in possesso dei requisiti, desunti dal bilancio, individuati da un'apposita intesa che le parti del presente CCNL si impegnano a stipulare entro il 30 aprile 1999"*.

L'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999 ha proseguito stabilendo che *"1. Le risorse di cui all'art. 15 sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante realizzazione di*

*piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati. 2. In relazione alle finalità di cui al comma 1, le risorse di cui all'art. 15 sono utilizzate per: (...) b) costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alle progressioni economiche nella categoria secondo la disciplina dell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999; l'ammontare di tale fondo è determinato, a valere sulle risorse di cui all'art. 15, in sede di contrattazione integrativa decentrata;(...)"*

Sino al 2009, i fondi per il salario accessorio predisposti dal comune di Firenze hanno previsto una voce per "ulteriori risorse", costituita ex art. 16, comma 1, CCNL 1° aprile 1999, in assenza dei requisiti ivi previsti, con cui venivano pagate, di anno in anno, le progressioni economiche via via riconosciute. A decorrere dal 2010, a seguito dei rilievi del MEF, la voce ex art. 16, comma 1, CCNL 1° aprile 1999 è stata eliminata dal fondo.

Per gli anni dal 2007 al 2009, come noto, la Procura ha ritenuto responsabili per il pagamento delle progressioni economiche non dovute, i convenuti Paolini, Guadagni e Liga, per avere sottoscritto, quali delegati di parte pubblica, i CCDI 2005 (Paolini e Guadagni) e 2009 (Paolini e Liga).

Dalla lettura dei CCDI emerge chiaramente, sin dalla prima contrattazione decentrata del 2000, l'intento

dell'amministrazione di voler applicare l'istituto delle progressioni economiche in maniera incondizionata.

I CCDI che possono essere oggetto di valutazione da parte del Collegio, per quanto già ampiamente esposto in punto di prescrizione, sono unicamente quelli sottoscritti nel 2005 e nel 2009, con i quali l'amministrazione ha riconosciuto ulteriori scatti stipendiali ai dipendenti comunali che avevano, in ogni caso, già beneficiato di progressioni economiche negli anni precedenti.

Ne è derivato un riconoscimento generalizzato di progressioni economiche, con l'unico limite dato da un'eventuale nota di demerito, con un conseguente irrigidimento della spesa comunale su livelli troppo alti ed ingiustificati.

La scelta di riconoscere progressioni economiche a tutti i dipendenti si palesa come una scelta molto azzardata dal momento che, a differenza delle diverse indennità legate alla produzione, le progressioni economiche orizzontali *"si consolidano nel trattamento stipendiale fino al termine del percorso lavorativo dei dipendenti"* (v. relazione Cimbolini pag. 59). La scelta si palesa ancora più azzardata se si considera che, come emerge chiaramente dalla lettura dei CCDI, il criterio utilizzato per l'erogazione delle progressioni economiche è unicamente quello dell'anzianità, con ciò palesemente snaturando la *ratio* dell'istituto di che trattasi.



Il legislatore del 2009, attraverso l'introduzione di criteri utili a quantificare il numero massimo di progressioni concedibili ha, a parere del Collegio, offerto unicamente dei parametri esplicativi di una disciplina già chiara nei suoi tratti essenziali.

Sin dalla introduzione delle progressioni economiche, a mezzo dell'art. 5 CCNL 31 marzo 1999, infatti, è emersa chiaramente la natura premiante e selettiva dell'istituto, da concedersi *"nei limiti delle risorse disponibili"*, e nel rispetto dei criteri ivi indicati, quali la *"valutazione dell'esperienza acquisita (...) la selezione in base al risultato (...) le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative ed ai processi di riorganizzazione, agli impegni e alla qualità della prestazione individuale (...) selezione basata su elementi (...) che tengano conto o del diverso impegno e qualità delle prestazioni svolte (...) iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro"*.

Per il corretto riconoscimento delle progressioni economiche, quindi, il comune di Firenze, anziché ancorare gli scatti a generici ed impersonali criteri di anzianità validi per tutto il personale, avrebbe dovuto ricorrere a parametri soggettivi legati alla preparazione, produzione e qualità delle

prestazioni rese, al fine di assicurare quella "selezione" chiaramente prevista come requisito essenziale per il riconoscimento di progressioni economiche all'interno della categoria, sin dall'entrata in vigore dall'art. 5 del CCNL del 1999.

La necessità di limitare quantitativamente il numero delle progressioni economiche concedibili, la si può ricavare mutuando i principi generali contenuti nella previsione normativa di cui all'art. 35 del D.P.R. 333/1990, sostanzialmente sovrapponibile con quella delle più nuove progressioni economiche orizzontali.

Il legislatore del 1990 ha voluto precisare che *"il numero dei dipendenti da comprendere in tali livelli economici differenziati non può superare, in nessun caso, le percentuali massime complessive, non cumulabili annualmente, indicate per ciascuna qualifica funzionale nel comma 4. (...)".*

Dalla lettura del comma 4 si apprende che le percentuali di attribuzione del livello economico differenziato sono le seguenti: 1<sup>^</sup> qualifica funzionale 25%, 2<sup>^</sup> qualifica funzionale 25%, 3<sup>^</sup> qualifica funzionale 45%, 4<sup>^</sup> qualifica funzionale 60%, 5<sup>^</sup> qualifica funzionale 30%, 6<sup>^</sup> qualifica funzionale 60%, 7<sup>^</sup> qualifica funzionale 20%. Le indicazioni offerte dal legislatore del 1990, unitamente alle previsioni di cui all'art. 5 del CCNL del 1999, avrebbero dovuto indurre l'amministrazione comunale a fare un uso morigerato

dell'istituto, tanto più che l'applicazione dello stesso doveva, in ogni caso avvenire, sin da subito *"nei limiti delle risorse disponibili"*.

Sebbene la Procura non abbia riproposto, con l'atto di citazione integrativo, l'ulteriore ipotesi di responsabilità, originariamente contestata ai convenuti, derivante dalla erronea costituzione dei fondi per il salario accessorio, il Collegio ritiene di poter considerare la circostanza come un utile parametro di valutazione della fattispecie. L'aver illegittimamente introdotto per quasi un decennio una voce per "ulteriori spese" ex art 16 CCNL 1 aprile 1999 da destinare a copertura delle progressioni economiche concesse nel tempo, costituisce una circostanza idonea a confermare l'abnormità delle scelte dell'amministrazione comunale, costretta a ricorrere a implementazioni del fondo per il salario accessorio non rispettose dei parametri di legge e particolarmente rischiose per la finanza locale, dal momento che si era scelto di pagare una parte stabile dello stipendio con una parte variabile del fondo per il salario accessorio, al fine di assicurare la copertura, nel tempo, delle progressioni economiche concesse, con ciò palesemente violando le previsioni della contrattazione nazionale che ha riconosciuto la facoltà di costituire un fondo per il pagamento, tra l'altro delle progressioni economiche all'interno di ciascuna categoria, con eventuale

implementazione ex art. 16, non già come previsione fine a se stessa, eventualmente utile ad assicurare l'incremento dello stipendio dei dipendenti comunali, bensì come facoltà dell'ente, strumentale al raggiungimento del fine ultimo previsto dalla legge, manifestato proprio nel primo comma dell'art. 17 del CCNL del 1 aprile 1999, consistente nell'assicurare il *"miglioramento dei livelli di efficacia ed efficienza degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali"*.

In sede di contrattazione collettiva nazionale, quindi, è stata introdotta, tra l'altro, la possibilità di riconoscere scatti stipendiali all'interno della categoria e con le indicazioni circa le modalità di reperimento ed accantonamento delle risorse necessarie per la copertura delle stesse, non già con il fine ultimo di assicurare una "promozione" a tutto il personale, ma con il solo scopo di introdurre un meccanismo selettivo e premiante al fine di assicurare il miglioramento qualitativo dei servizi resi, utile alla realizzazione degli obiettivi di efficienza ed efficacia di cui all'art. 97 della Costituzione. E' innegabile, pertanto, che in sede di stesura dei contratti collettivi decentrati sono state fatte scelte macroscopicamente distanti dai dettati normativi, attraverso la concessione c.d. "a pioggia" di progressioni economiche orizzontali, con l'unico risultato, da un lato, di alterare artificiosamente il sistema delle qualifiche funzionali dei

dipendenti comunali e, dall'altro, di costringere il comune di Firenze ad affrontare spese non dovute, che oggi la Procura richiede in pagamento.

È innegabile, infatti, che le scelte effettuate dall'amministrazione in sede di contrattazione decentrata si siano rivelate contrarie ai principi dettati dall'art. 40, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 in virtù del quale *"la contrattazione collettiva decentrata si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali (...). Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione (...)"* e, più in generale, ai principi di sana amministrazione che dovrebbero sempre ispirare le scelte di coloro ai quali è affidata la gestione della cosa pubblica.

Negli anni presi in considerazione dal presente giudizio, infatti, la contrattazione collettiva decentrata è stata orientata a realizzare interessi egoistici fini a sé stessi, anziché essere lo strumento attraverso il quale attuare in modo più agevole, anche attraverso la piena realizzazione degli interessi dei pubblici dipendenti, il bene della cosa comune.

Come noto, la Procura ha chiamato a rispondere delle

scelte non oculate effettuate dal comune di Firenze in sede di contrattazione decentrata, i Dirigenti comunali che, di volta, in volta, hanno fatto parte della Delegazione di parte pubblica: Paolini Carlo, Segretario generale e Direttore generale *pro - tempore* sino al 31 ottobre 2009, Guadagni Adolfo, Dirigente del comune di Firenze e Responsabile della Direzione Organizzazione, sino al 23 settembre 2009 e Liga Sara, Dirigente del comune di Firenze e Responsabile della Direzione Organizzazione dal 27 ottobre 2008 al 21 settembre 2009.

Il Collegio non può non riconoscere il ruolo determinante che hanno avuto i convenuti nella causazione del danno di che trattasi, avendo gli stessi, ognuno con riferimento ai periodi e per le qualifiche di propria competenza, attivamente preso parte alle trattative e, quindi, sottoscritto i contratti decentrati di che trattasi, nonostante le previsioni chiaramente contrarie a legge, in essi contenute.

L'azione contabile promossa nei confronti dei convenuti suddetti sembra dimenticare, però, l'iter necessario alla definitiva stesura dei contratti collettivi decentrati.

La sottoscrizione dei contratti collettivi decentrati, infatti, è preceduta da una sequenza di operazioni che vede coinvolti, a vario titolo, i diversi soggetti che si alternano nell'adempimento delle formalità necessarie alla definitiva stesura del CCDI.

La procedura finalizzata alla stipulazione di un contratto collettivo decentrato è avviata dalla nomina della Delegazione trattante di parte pubblica, da parte dell'organo politico, con la contestuale indicazione degli indirizzi di negoziazione da seguire nel corso delle trattative (art. 5, comma 2, CCNL 1° aprile 1999).

Alla contrattazione collettiva decentrata partecipano anche le rappresentanze sindacali, composte dalle R.S.U. e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del CCNL (art. 10 CCNL 1 aprile 1999); *"il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione decentrata integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato dal collegio dei revisori, ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno (...)"*, (art. 5, comma 3, CCNL 1 aprile 1999).

Prima della definitiva sottoscrizione, inoltre, la Delegazione trattante deve inviare l'ipotesi di accordo all'organo politico al fine di ottenere la necessaria autorizzazione. *"Gli enti sono tenuti a trasmettere all'A.R.A.N., entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio"*, (art. 5, comma 5, CCNL 1° aprile 1999).

Così, con riferimento al CCDI del comune di Firenze del

2005, con Delibera n. 2005/G/00304 del 17 maggio 2005, la Giunta comunale di Firenze, ha approvato, all'unanimità, "l'Atto di indirizzo sulla contrattazione decentrata" con contestuale nomina dei membri della Delegazione trattante, precisando che *"la Delegazione dovrà operare in stretta connessione con l'Assessore delegato, il quale interverrà nelle trattative in relazione alla valutazione, anche di ordine politico, sullo stato delle stesse"*.

In data 19 dicembre 2005, la Delegazione trattante ha inviato la relazione tecnica al Collegio dei Revisori, che ha espresso parere favorevole il successivo 20 dicembre.

In data 23 dicembre 2005, con Delibera n. 2005/G/00952, la Giunta, nel prendere atto del parere espresso dal Collegio dei Revisori dei conti, ha autorizzato la Delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto integrativo decentrato.

Anche il CCDI del 2009, stipulato in data 28 maggio 2009, ha seguito lo stesso iter del precedente. La Giunta comunale ha provveduto a nominare la Delegazione trattante, con Delibera n. 238 del 22 aprile 2009, là dove si dà atto che *"la contrattazione ha avuto ad oggetto il biennio 2008 e 2009 e rappresenta l'ultimo tassello del sistema contrattuale aziendale del comparto, costituito dal CCDI 15.4.2003 e dal CCDI 29.12.2005"*.

È possibile constatare, pertanto, come la stesura e



successiva sottoscrizione dei contratti collettivi decentrati sia il frutto della collaborazione tra più parti, i cui ruoli sembrano essere tutti equamente rilevanti: rappresentanza sindacali, Delegazione di parte pubblica, organo politico.

Già questa Corte, in fattispecie sovrapponibile, ha riconosciuto l'incidenza causale delle condotte di altri soggetti per gli eventuali danni derivanti dalla sottoscrizione di contratti collettivi decentrati e, così, ad esempio, è stata riconosciuta la responsabilità dei membri della Giunta (Corte conti Sicilia 157/2000) per aver autorizzato la sottoscrizione di un contratto decentrato che prevedeva indennità non dovute nonché quella delle rappresentanze sindacali che avevano partecipato all'accordo, decurtando la quota di responsabilità (Corte conti Lombardia 372/2006 - Corte conti Basilicata 123/2010).

Anche nel caso in esame il Collegio non può non riconoscere l'incidenza causale delle condotte di coloro che hanno contribuito alla causazione del danno ma che, però, non sono stati citati. Come noto, infatti, a mente del secondo comma dell'art. 83 c.g.c., *"quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza"*.

Nel caso in esame, i convenuti Paolini, Guadagni e Liga, quali membri della Delegazione trattante di parte pubblica, devono ritenersi responsabili per i danni derivanti dalla contrattazione decentrata non conforme a legge, il primo, quale Segretario Generale e Direttore Generale ed i secondi quali Direttori della Direzione Organizzazione che si sono succeduti nel tempo.

Nei limiti nel *petitum*, il Collegio, pertanto, non può non giudicare come illegittima la condotta di coloro che hanno partecipato alla stesura del contratto decentrato, quali membri della Delegazione trattante di parte pubblica, in quanto resisi responsabili per avere, con riferimento alla particolare fattispecie che ci interessa, abusato dell'istituto delle progressioni economiche all'interno della categoria, avendo consentito che il riconoscimento delle stesse avvenisse in condizioni che si allontanassero macroscopicamente dai parametri di legge. In virtù dei contratti decentrati sottoscritti, infatti, le progressioni economiche orizzontali, anziché essere valido strumento utile alla realizzazione del massimo efficientamento della pubblica amministrazione, attraverso un sistema che assicurasse di premiare e selezionare i dipendenti migliori, è diventato unicamente il mezzo per assicurare, a tutto il personale, progressivi incrementi stipendiali al più basati su criteri di anzianità, con conseguente danno per l'amministrazione di

appartenenza.

L'uso distorto dell'istituto in parola non può non ricondursi anche alla condotta dei convenuti Paolini, Guadagni e Liga che, nella qualità di membri della Delegazione trattante di parte pubblica, nonostante la linearità del dettato normativo che imponeva chiaramente il rispetto dei criteri di selettività, hanno macroscopicamente violato le norme di diligenza e prudenza che ogni amministratore pubblico dovrebbe seguire, prendendo parte alla scelta di fare un uso distorto del sistema delle progressioni di categoria, incarnando, così, una condotta gravemente colposa idonea a supportare la decisione del Collegio di addivenire ad una sentenza di condanna per i convenuti.

Il Collegio ritiene, in ogni caso, di poter imputare alla Delegazione trattante di parte pubblica un'incidenza causale nella determinazione del danno pari al 30% del danno totale stante la presenza di altri soggetti che hanno avuto un ruolo determinante nella formazione dei CCDI.

Occorre ora procedere alla quantificazione del danno, ricordando che la Procura ha richiesto in pagamento, con riferimento al CCDI del 2005, tutti gli esborsi per progressioni economiche effettuati per gli anni 2006 e 2007 che, in virtù della prescrizione, sono limitati al periodo luglio - dicembre 2007 e, con riferimento al CCDI del 2009, la

Procura ha chiesto in pagamento, gli esborsi per progressioni economiche relativi agli anni 2008 e 2009.

Condivisibile appare la decurtazione di una quota di danno effettuata dalla Procura, sulla base della verosimile sussistenza di una quota di progressioni economiche orizzontali che devono ritenersi, comunque, legittime, quantificate dalla Procura medesima, in una quota pari al 35% del totale.

Il Collegio ritiene di non potersi discostare da questa quota stante la sussistenza di una pluralità di fattori, quali la natura premiante dell'istituto che, in quanto tale, deve rimanere confinato ad una quota ristretta di beneficiari nonché la necessità di erogare le progressioni economiche nei limiti delle risorse disponibili nel fondo di cui all'art. 14, comma 3, CCNL 31 marzo 1999, così come indicato dall'art. 5 del CCNL del 31 marzo 1999.

Occorre precisare che l'art. 14, comma 3, del CCNL 31 marzo 1999 prevede espressamente che le progressioni economiche all'interno di categoria, al momento dell'entrata in vigore, dovranno essere finanziate, con l'insieme delle *"risorse già destinate alla corresponsione, al personale in servizio alla stessa data, del livello economico differenziato"*., ricordando che, con riferimento al livello economico differenziato, il legislatore espressamente ha indicato, come detto poc'anzi, all'art. 35 del D.P.R. 333/1990, le quota di

livelli economici concedibili per ciascuna categoria, che in media, sia aggirano attorno al 35% del numero totale dei dipendenti.

Occorre considerare, inoltre, la circostanza data dal fatto che, al fine di assicurare la copertura del numero totale di progressioni economiche concesse, il comune di Firenze, per anni, ha dovuto inserire nei fondi destinati al salario accessorio, delle voci non dovute. Ciò significa, quindi, che le risorse disponibili nei cui limiti le progressioni potevano essere riconosciute, a mente dell'art. 5 del CCNL 31 marzo 1999, erano notevolmente inferiori e, quindi, pienamente in linea con la quantificazione effettuata dalla Procura che, come noto, ha ritenuto di poter considerare legittima una quota di progressioni pari al 35% del totale, decurtando il presunto danno per la suddetta quota.

Tutti i pagamenti effettuati oltre la suddetta percentuale devono considerarsi danno dal momento che le risorse comunali sono state erogate per fini diversi da quelli previsti dalla legge, in quanto destinati ad uno scopo diverso dal premiare i dipendenti meritevoli.

Con riferimento ai pagamenti derivanti dalla sottoscrizione del CCDI del 2005, è richiesta in pagamento, relativamente al periodo luglio 2007 - dicembre 2007, la somma di euro 505.009,29. Detta somma è il coacervo delle progressioni economiche pagate per cassa nella seconda

metà del 2007, in virtù dei diversi contratti collettivi che si sono succeduti nel tempo (CCDI 2000, 2003, 2005). In virtù di quanto esposto in punto di prescrizione, è' necessario prendere in considerazione, pertanto, solo un terzo della somma contestata e, precisamente, quella verosimilmente corrispondente alle progressioni economiche erogate, da luglio a dicembre 2007, unicamente in virtù del CCDI 2005, oggi contestato.

Deve ritenersi, pertanto, riconducibile al CCDI 2005 l'erogazione di progressioni economiche pari ad euro 168.336,43 (pari a 1/3 di euro 505.009,29).

Per quanto già ampiamente esposto poc'anzi, deve ritenersi riferibile alla parte pubblica trattante unicamente il 30 % del contestato danno, pari ad euro 50.500,92 (30% di euro 168.336,43), stante il concorso di altri soggetti coinvolti e non citati.

Chiamati a rispondere, quali membri della parte pubblica trattante per la sottoscrizione del CCDI del 2005, sono i signori Paolini Carlo e Guadagni Adolfo che, pertanto, dovranno rispondere per la somma di euro 25.250,46 ciascuno ( $50.500,92 \times 2 = 25.250,46$ ).

Con riferimento al CCDI del 2009 la Procura ha chiesto in pagamento gli esborsi per progressioni orizzontali effettuati negli anni 2008 e 2009; come già precisato in punto di prescrizione, però, occorre prendere in riferimento, secondo

l'impostazione della domanda formulata dall'attore pubblico con l'atto di citazione integrativo, solo le spese effettuate per cassa che, relativamente al CCDI del 2009, decorrono dal medesimo anno, essendo stato il contratto sottoscritto il 28 maggio 2009. Avendo la Procura limitato la richiesta nei confronti dei convenuti Paolini, Liga e Guadagni, unicamente al periodo 2007 - 2009, la pronuncia del Collegio rimane confinata nel suddetto arco temporale.

Con riferimento al CCDI del 2009, quindi, possono essere presi in considerazione solo i pagamenti effettuati nel 2009; gli autori del danno derivante dai pagamenti suddetti sono i signori Liga e Paolini, quali sottoscrittori, per la parte pubblica, del CCDI del 2009 di che trattasi.

Anche per il 2009, per le ragioni già esposte, deve ritenersi imputabile ai suddetti convenuti, unicamente il 30% del danno contestato, stante la riconosciuta corresponsabilità di altri soggetti non citati.

Gli esborsi esatti derivanti dal CCDI del 2009 per progressioni orizzontali possono essere desunti dalla documentazione in atti.

L'art. 4.1 del CCDI del 28 maggio 2009 ha destinato risorse pari ad euro 294.006,52, quale somma residua sui fondi 2007, per le progressioni da riconoscersi nel 2009, con decorrenza 2007, mentre l'art. 4.2 del CCDI del 2009 ha destinato euro 211.659,27, quale residuo dei fondi 2008, cui

sono stati aggiunti ulteriori euro 100.000,00, per un totale di euro 311.659,27, da destinarsi alle progressioni economiche da riconoscersi nel 2009, con decorrenza 2008.

Vi è agli atti (doc. 156 produzione Bartoli) il provvedimento dirigenziale n. 2009/DD/10635 del 19 novembre 2009 di liquidazione delle progressioni orizzontali anni 2007 e 2008, in virtù del CCDI del 28 maggio 2009.

Nel provvedimento in parola si dà *“atto che la spesa derivante dall’applicazione dell’art. 4, punti 1 e 2, del CCDI sopra richiamato, trova integrale copertura finanziaria a carico dei residui sui capitoli del salario accessorio e precisamente:*

*cap. 46460 imp. 07/2168 per € 6.825,25*

*cap. 46450 imp. 07/2153 per € 15.112,13*

*cap. 466450 imp. 07/2153 per € 141.799,95*

*cap. 464550 imp. 07/9410 per € 1.485.888,30*

Ne deriva che l’ammontare della spesa per progressioni economiche derivante dalla sottoscrizione del CCDI 2009 è pari a 1.649.625,63.

Condividendo l’impostazione offerta dalla Procura attrice, dall’intero ammontare della spesa deve decurtarsi il 35% delle progressioni riconosciute, in quanto verosimilmente legittimo, per arrivare ad un totale di euro 1.072.256,66.

Non può, pertanto, essere presa come base di calcolo del danno di che trattasi, la somma indicata dalla Guardia di



Finanza di euro 10.715.263,56 (opportunamente decurtata di quanto in corso di recupero da parte del Comune nonché della quota di progressioni ritenute legittime), essendo detta ultima somma il coacervo di quanto speso nel 2009 per progressioni economiche in generale, cioè per tutte le progressioni economiche erogate in virtù dei diversi CCDI sottoscritti negli anni e non già unicamente per quello del 2009, come richiesto dalla Procura la quale, si ripete, ha chiesto in pagamento, per il 2009, gli esborsi ritenuti illegittimi, derivanti dalla sottoscrizione del CCDI del 28 maggio 2009.

Anche per il CCDI del 2009 deve ritenersi imputabile alla Delegazione di parte pubblica unicamente la quota del 30% del danno contestato, stante la corresponsabilità di altri soggetti coinvolti e non citati, pari ad euro 321.677,00 (30% di euro 1.072.256,66) per un totale di euro 160.838,49 per ciascuno dei membri della Delegazione trattante che ebbero a sottoscrivere il contratto; ai convenuti Liga e Paolini, nella qualità di membri della Delegazione di parte pubblica per la sottoscrizione del CCDI 2009 deve essere, quindi, ricondotto il danni pari ad euro 160.838,49 ciascuno.

Sono da ritenersi riconducibili alla condotta degli odierni convenuti danni per:

euro 160.838,49 per Liga Sarina (CCDI 2009)

euro 186.088,95 per Paolini Carlo (CCDI 2005-2009)

euro 25.250,46 per Guadagni Adolfo (CCDI 2005)

Il Collegio, dopo aver determinato la quota di danno riconducibile alla condotta dei convenuti Paolini, Liga e Guadagni, ritiene di poter esercitare, nel caso in esame, il potere di ridurre il danno da richiedere in pagamento ai convenuti e ciò a seguito dalla valutazione delle concrete circostanze in cui i convenuti medesimi si sono trovati ad operare. Il Collegio, infatti, dopo aver rigorosamente determinato il danno secondo i criteri di causalità materiale, ritiene di poter lasciare una quota del suddetto danno a carico dei consociati, richiedendo in pagamento ai convenuti una somma ridotta.

È innegabile, infatti, che, in materia di progressioni economiche orizzontali, il tenore letterale della norma imponesse agli amministratori il dovere di individuare i criteri selettivi in base ai quali concederle, nei limiti delle risorse disponibili, ma è altrettanto vero che nessuna norma interpretativa è intervenuta per anni al fine di aiutare gli operatori medesimi ad orientarsi definitivamente nei criteri di effettiva applicazione della stessa. Solo nel 2009, con l'art. 23 del decreto legislativo 22 ottobre 2009 n. 150, infatti, il legislatore delegato ha introdotto espressamente il concetto di "*quota limitata di dipendenti*" a cui riconoscere le progressioni economiche all'interno della categoria. È innegabile, pertanto, che gli odierni convenuti si sono trovati

ad operare in sede di prima interpretazione ed applicazione della norma ed in assenza di precisi limiti quantitativi. A ciò aggiungasi la circostanza data dal fatto che già nel 2002, il comune ha subito una prima ispezione da parte del Dirigente del Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica presso il MEF, con esito sostanzialmente positivo. Come si legge nelle controdeduzioni presentate dal comune di Firenze nel 2010 (pagg. 8 e 9), avverso la relazione ispettiva del 2009, i rilievi mossi nel 2002, da parte del MEF, ebbero ad oggetto circostanze sostanzialmente sovrapponibili a quelle rilevate nel 2009.

Nel 2002 il comune ha presentato delle controdeduzioni che sono state ritenute "soddisfacenti" dal MEF. Il Collegio ritiene, pertanto, di dover dare rilievo al "*ricorso al principio di affidamento e alla piena buona fede, derivante dall'esito positivo dell'ispezione del 2000*" (pag. 9 delle controdeduzioni del comune di Firenze del 2009).

Detto affidamento maturato sin dal 2002, unitamente alla integrazione normativa chiarificatrice arrivata solo nel 2009, sebbene non possano elevarsi ad esimenti idonee ad elidere il nesso di causalità fra condotta ed evento, devono essere utilizzati dal Collegio al fine di individuare una piccola quota di danno da poter lasciare a carico dei consociati, in applicazione del potere riduttivo di cui all'art. 52, regio decreto del 12 luglio 1934 n. 1214. Il Collegio ritiene di

poter, pertanto, ridurre, il *quantum* da richiedere in pagamento ai convenuti Paolini, Liga e Guadagni, nella misura del 20%, arrivando a determinare il danno, definitivamente in euro in:

**. euro 128.670,79 (160.838,49 – 20%) per Liga Sarina**

**. euro 148.871,16 (186.088,95 – 20%) per Paolini Carlo**

**. euro 20.200,36 (25.250,46 – 20%) per Guadagni Adolfo**

La domanda avanzata dalla Procura nei confronti dei signori Paolini, Guadagni e Liga, deve essere, pertanto, parzialmente accolta. Resta, conseguentemente, pertanto assorbita ogni istanza istruttoria.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, i convenuti Paolini Carlo, Guadagni Adolfo e Liga Sara sono condannati al pagamento, rispettivamente della somma di euro 148.871,16 – centoquarantottomilaottocentosettantuno/16 - (Paolini Carlo), euro 20.200,36 – ventimiladuecento/36 - (Guadagni Adolfo) ed euro 128.670,79 – centoventottomilaseicentosettanta/79- (Liga Sara), a favore del comune di Firenze. Sulle somme così determinate dovranno essere corrisposti gli interessi dalla data di deposito della sentenza, sino all'effettivo soddisfo.

**8.2. Danno relativo alle annualità 2010, 2011 e 2012 – Convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli – PEO e altre**

**indennità.** Con riferimento agli anni 2010, 2011 e 2012, la Procura ha ritenuto attribuibile il danno contestato alla condotta dei signori Menduni Giovanni, Nebbiai Sonia e Bartoli Lucia per non avere gli stessi, nella qualità, rispettivamente di Direttore Generale dal 1 settembre 2009 (poi divenuto Coordinatore Area Programmazione, Sostenibilità ed Innovazione dal 24 ottobre 2011), Coordinatore dell'Area Risorse dal 5 novembre 2009 e Dirigente delle Risorse Umane dal 5 ottobre 2009, tenuto una condotta idonea a contrastare l'esborso per progressioni economiche negli anni di riferimento e per avere sottoscritto il verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010 dal quale sarebbe derivato il pagamento di alcune indennità non dovute, sotto forma di progetti speciali.

Più in dettaglio, secondo la ricostruzione attorea, per il secondo triennio preso in riferimento dalla Procura, il danno contestato derivante dalla erogazione di progressioni economiche ed altre indennità, sarebbe eziologicamente ricollegabile alla condotta dei convenuti da ultimo menzionati, nei ruoli rispettivamente ricoperti e quali membri della Delegazione trattante di parte pubblica, a titolo di condotta omissiva, stante l'inerzia asseritamente dimostrata nello svolgimento delle loro funzioni, relativamente alle erogazioni delle progressioni economiche in misura superiore al dovuto, nonché per avere dissimulato

l'erogazione di indennità non dovute a titolo di progetti speciali, attraverso la sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010.

Con riferimento alla contestata condotta omissiva, ai fini dell'eventuale rilevanza della stessa nella causazione del danno, occorre ricordare che, secondo le comuni norme in tema di nesso di causalità, non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo (art. 40, secondo comma, c.p.).

Al fine di valutare la rilevanza della condotta asseritamente dovuta, ma non tenuta, quindi, occorre procedere ad un giudizio prognostico, di natura controfattuale, in grado di rivelare l'eventuale inidoneità del comportamento tenuto e, conseguentemente, il nesso di causalità fra lo stesso e l'evento dannoso (Cass. III civ. n. 27985, 31 ottobre 2019).

Occorre precisare, inoltre, che detto giudizio non può prescindere dalla valutazione delle circostanze concrete in cui il presunto responsabile si è trovato ad operare; mutuando i principi affermati dalla Suprema Corte di Cassazione (Cass. 12353/2020), in tema di responsabilità medica per condotta omissiva, il giudicante, nel valutare la possibile sussistenza di un nesso eziologico fra la condotta astrattamente pretesa, e non posta in essere, ed il danno, non può basarsi unicamente sulle rigorose leggi della

causalità scientifica, ma deve procedere ad un attento esame del fatto storico, senza prescindere da una attenta valutazione delle circostanze in cui il soggetto ha agito in concreto.

Nel caso in esame, occorre tener presente il singolare periodo in cui i convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli si sono trovati ad operare; la loro nomina è stata pressochè coeva rispetto alla ricezione da parte del comune di Firenze della relazione del MEF, avvenuta nel mese di novembre 2009. La relazione, come noto, ha avuto ad oggetto numerosi rilievi riguardanti un decennio di gestione che, sotto diversi aspetti, era stata portata avanti nel mancato rispetto di numerose prescrizioni di legge.

I rilievi sono stati numerosi, hanno riguardato somme di denaro elevatissime ed hanno visto coinvolte le situazioni soggettive di quasi 5.000 dipendenti, con un impatto sociale facilmente immaginabile.

La relazione ha avuto immediatamente una diffusione molto vasta, essendo indirizzata al Sindaco del comune di Firenze, alla locale Sezione della Corte dei conti (Procura e Sezione di controllo) ed alla Procura Generale, al Collegio dei Revisori dei conti del Comune, alla Presidenza del Consiglio dei ministri nonché alle competenti articolazioni presso il Ministero dell'Interno. Appare evidente, quindi, come la vicenda abbia suscitato, sin da subito, un forte clamore, con

immediata diffusione mediatica ed accese proteste di sindacati e dipendenti che hanno visto minacciato il loro livello salariale.

Sono state intrattenute, sin da subito, diverse "procedure di raffreddamento" presso la Prefettura nonché diversi incontri con il Ministero al fine di valutare la migliore via percorribile.

I rapporti con il MEF sono stati intrattenuti dal Direttore Generale (fino al 24 ottobre 2011 e Presidente della Delegazione trattante), Giovanni Menduni, con la partecipazione del Direttore Risorse umane, Lucia Bartoli. La Coordinatrice Area Risorse, Sonia Nebbiai, ha collaborato nelle diverse attività.

Con nota prot. 36129 del 15 dicembre 2009, la dott.ssa Nebbiai ha dato vita ad un "*gruppo di lavoro tecnico su: Relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita dal 24/06/2009 al 22/07/2009 dall'Ispettore Luciano Cimbolini del MEF - S.I. 2159*", la cui attività di coordinamento era affidata alla dott.ssa Lucia Bartoli, quale Direttore Risorse Umane.

Si legge nella relazione inviata dagli odierni convenuti al Sindaco nel dicembre 2011 che "*... comincia un lungo complesso lavoro di analisi, ricerca, studio del materiale presente in Comune, che possa essere utile nella comprensione delle scelte della contrattazione, nella*



*costruzione e nell'erogazione dei fondi. Tale lavoro è svolto anche attraverso il confronto con esperti della materia e l'Aran incontrata ai massimi livelli".*

La situazione ha richiesto l'intervento dei convenuti Menduni, Bartoli e Nebbiai, su diversi fronti e precisamente: risoluzione della problematica relativa al pagamento delle indennità in corso, ricostruzione fondi per il salario accessorio passati e impostazione dei fondi per il futuro nonché la sottoscrizione del nuovo CCDI.

Con nota del 12 maggio 2010 n. 53, l'Assessore all'Innovazione, Bilancio, Patrimonio, Società Partecipate ed Organizzazione, ha espresso il proprio indirizzo nel senso di *"mantenere e attuare gli impegni assunti con il Contratto Decentrato del 28 maggio 2009, in ogni caso esplicitando con la massima chiarezza l'eventualità della ripetizione. Di verificare la possibilità di attivare nuove forme di valorizzazione delle risorse umane, privilegiando le modalità in grado di premiare la produttività, aumentare il senso di appartenenza e il valore del servizio al cittadino".*

Il successivo 15 giugno 2010, la Giunta comunale si è riunita al fine di *"conferire mandato alla Delegazione trattante di parte pubblica alla firma dell'accordo, di cui alla pre-intesa del 3 giugno 2010",* premettendo *"che il 12 maggio 2010, l'Amministrazione ha adottato l'indirizzo prot. N. 53, con il quale è stato stabilito di mantenere e attuare gli*

*impegni di cui al Contratto Collettivo Decentrato Integrativo del 28 maggio 2009 (...) Considerato che sul contratto decentrato del maggio 2009 si era positivamente pronunciato il Collegio dei Revisori, considerando la proposta compatibile con i vincoli di bilancio (...)"*.

In quella occasione la Giunta ha conferito mandato alla Delegazione di parte pubblica per la sottoscrizione dell'accordo già definito con la pre - intesa del 3 giugno 2010, contenente ipotesi di incontri, tavoli tecnici e trattative, tra l'altro, per progressioni economiche orizzontali e altre indennità, e già sottoscritto, per la parte pubblica, da Menduni, Nebbiai e Bartoli.

Occorre precisare che a seguito della sottoscrizione dell'accordo del 3 giugno 2010, la R.S.U. ha dato atto di aver revocato qualsiasi forma di agitazione (v. verbale 9 giugno 2010 procedura di raffreddamento); la circostanza appare utile al fine di dimostrare il clima in cui i convenuti si sono trovati ad operare.

Nella prima comparsa di costituzione del convenuto Menduni si legge addirittura che i convenuti si sono trovati ad operare *"in un clima arroventato sensibilmente aggravato dalla crisi economica in atto, con la Delegazione trattante sottoposta a violentissime contestazioni verbali, invettive e financo sputi"*.

Il clima teso sembra aver caratterizzato tutto il periodo immediatamente successivo alla notifica dei rilievi del MEF,

tanto che nella seduta tenuta fra le OOSS, le RSU, la Delegazione trattante ed il Sindaco il 24 maggio 2012, il Sindaco ha aperto l'incontro *"affermando la propria amarezza per i toni che hanno caratterizzato l'assemblea dello scorso martedì"*. In data 23 dicembre 2010, Menduni e Bartoli hanno sottoscritto il verbale di interpretazione autentica riguardante alcune indennità ed oggetto di espressa censura da parte delle Procura procedente.

Alla fine del 2010, sono stati, quindi, elaborati dal Menduni i fondi 2010 e 2011. Con Delibera n. 476/G/2011 del 22 novembre 2011, la Giunta ha nominato la Delegazione trattante di parte pubblica, nelle persone del Menduni, Nebbiai e Bartoli ed ha indicato l'Assessore al Personale come il soggetto titolato a garantire il raccordo tra l'indirizzo politico espresso dalla Giunta nelle materie oggetto di contrattazione decentrata e l'attività negoziale della Delegazione trattante di parte pubblica. In data 25 novembre 2011, il MEF ha inviato al Sindaco la relazione conclusiva con la quale il Ministero, non superando le controdeduzioni formulate dal comune, ha ribadito i rilievi già esposti anche con riferimento ai fondi 2010 e 2011; il successivo 2 dicembre 2011, la Delegazione trattante (Menduni, Nebbiai e Bartoli) ha inviato al Sindaco, su sua richiesta, una relazione sullo stato della situazione relativa al salario accessorio, anche alla luce dei rilievi conclusivi

prospettati dal MEF con relazione finale del novembre 2011.

Gli odierni convenuti, nel ripercorrere i fatti di causa, hanno rappresentato come, a seguito dell'ispezione, il comune abbia continuamente agito al fine di assicurare il riallineamento della contrattazione decentrata ai rilievi ispettivi.

I convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli hanno, quindi, descritto quelle che hanno chiamato le "*fasi di riordino*" dei diversi istituti disciplinati in sede di contrattazione decentrata: - sottoscrizione del verbale del 23 dicembre 2010 utile al riallineamento degli istituti alla contrattazione nazionale;

- ricostruzione dei fondi 2010, 2011 e 2012;

- riallineamento delle indennità ai contratti nazionali;

- introduzione nella busta paga della dicitura "salvo conguaglio";

-implementazione del sistema di corretta costruzione e monitoraggio del fondo per il salario accessorio;

- distribuzione fra i Direttori di *budget* definiti per l'attribuzione delle voci del fondo;

- adeguamento della contrattazione decentrata alle indicazioni contenute nella c.d. legge Brunetta.

Con successiva Delibera n. 2011/G/00557, la Giunta, dopo aver "*preso atto dei contenuti della nota conclusiva della verifica*" ispettiva del MEF del 2011 e dopo aver "*preso*

*atto, altresì, della relazione fornita in merito al Sindaco dalla Delegazione trattante in data 2/12/2011”, ha espresso il proprio indirizzo nei confronti della Delegazione trattante nel senso di orientare la stessa a prendere tutte le iniziative più idonee ad affrontare la situazione prospettata dal MEF e di “informare con continuità l’Amministrazione sulla vicenda, relazionando alla Giunta comunale con cadenza almeno trimestrale”.*

In ottemperanza all’indirizzo fornito, la Delegazione trattante ha relazionato al Sindaco e all’Assessore al personale, con nota del 15 febbraio 2012. La Delegazione trattante, quindi, dopo aver brevemente ripercorso la vicenda, ha dato atto della circostanza data dal fatto che “(...) nel corso di questi due anni, numerosi sono stati gli interventi di revisione dei fondi del salario accessorio (sia in termini di costituzione che di destinazione). Tali interventi, oltrechè rivolti alla tempestiva correzione [di] alcune palesi anomalie, hanno avuto la generale finalità di riallineare la contrattazione decentrata alla norma vigente, assicurandone piena conformità”. La Delegazione, constatato l’esito della relazione conclusiva del 2011, ha, inoltre, rappresentato di essersi immediatamente attivata, dopo le indicazioni ricevute con Delibera 557/2011, al fine di addivenire a soluzioni il più possibile condivise con il MEF, organizzando, a tal fine, due incontri per il 21 dicembre e per successivo il 18 gennaio.

Alla pagina 3 della relazione, sotto al paragrafo "2. AZIONI PROPOSTE", la Delegazione trattante ha espressamente rappresentato quelle che potevano essere le iniziative più utile e funzionali per il comune di Firenze, in relazione alla vicenda di che trattasi, precisando che *"Le azioni proposte, anche in coerenza con le raccomandazioni espresse nella citata relazione conclusiva del Servizio Ispettivo, consistono in: Sospendere, cautelativamente, ogni pagamento concernente i residui sul fondo 2011 (...); disdettare, con decorrenza primo gennaio 2012, i CCDI vigenti e sospendere ogni pagamento accessorio che non derivi dai CCNL (...); Convocare le OOSS al tavolo della delegazione trattante per consegnare loro tutto il materiale MEF, comunicare la disdetta dei decentrati in essere, comunicare la volontà di aprire immediatamente una nuova contrattazione per la definizione dei nuovi istituti giuridici (...) con preventiva definizione da parte dell'Amministrazione di un modus operandi che sancisca la loro perfetta aderenza alle indicazioni dell'Aran (...).*

*In merito alle PEO occorre fare alcune considerazioni: (...) l'impatto su migliaia di dipendenti valutando in particolare che, trattandosi di una voce stabile della retribuzione peraltro pensionabile, si rischierebbe di aprire un contenzioso di dimensioni enormi, con forti costi per l'Amministrazione e forte probabilità di soccombenza (...). In*

*conclusione, dunque, sulle PEO adottate, (...) si ritiene di non avere, ad oggi, peraltro in assenza di sentenze esecutive, alcun titolo giuridico che ne legittimi il loro annullamento*".

In ogni caso, nella relazione di che trattasi, la Delegazione ha dato atto dell'avvenuto recupero, da parte del Comune, per la costituzione della parte stabile dei fondi, di alcuni istituti prima non utilizzati, con ciò assicurando che il pagamento delle progressioni economiche non avvenisse più con la parte variabile del fondo per il salario accessorio.

Successivamente alla presentazione della relazione di che trattasi, da parte della Delegazione trattante, il Sindaco, con nota del 28 marzo 2012, ha informato i signori Menduni, Nebbiai, Bartoli di aver istituito un "ufficio di scopo" al fine di meglio affrontare la delicata situazione con la quale aveva impattato il comune a seguito dei rilievi ispettivi.

Nella nota, a firma del Sindaco, infatti, si legge che "(...) *La materia mi pare molto delicata e complessa, concernendo profili gestionali e tecnici su cui la parte politica non può addentrarsi più di tanto. Mi pare tuttavia urgente affrontare la questione partendo da un duplice atto immediato che domani porterò all'attenzione della Giunta, l'uno sulla comunicazione ai dipendenti e l'altro sulla organizzazione di un ufficio interno che aiuti il sottoscritto a comprendere meglio l'accaduto*". A decorrere dal mese di marzo 2012, quindi, il Sindaco è stato supportato da un "ufficio interno di

scopo" che lo potesse orientare tecnicamente rispetto alle proposte della Delegazione trattante.

È stata, quindi, adottata la Delibera 81/G/2012 del 29 marzo 2012, avente ad oggetto la *"Costituzione Ufficio di Scopo - Contrattazione decentrata integrativa - valutazione delle misure necessarie alla tutela dell'ente"*, a cui affidare il compito di *"esaminare tutta la documentazione inerente alla vicenda di cui in premessa, relazionando circa le possibili soluzioni da sottoporre all'Amministrazione comunale"*.

Con nota del 14 maggio 2012, la Delegazione trattante, nel procedere alla relazione trimestrale da presentare al Sindaco, in conformità alle indicazioni di cui alla Delibera 557/2011, nel preannunciare una riunione che si sarebbe dovuta tenere a breve con la RSU, ha rappresentato l'opportunità di procedere cautelativamente al pagamento del premio incentivante 2011 nella misura del 50%.

Con successiva mail del 24 maggio 2012, il Sindaco ha comunicato a tutti i dipendenti che *"la produttività 2011 sarà pagata entro la fine del mese di maggio"*.

La notizia era stata anticipata dal Sindaco nella seduta, tenutasi il medesimo giorno, alla presenza anche della Delegazione trattante, delle RSU e delle OOSS.

Proprio in quella occasione il Sindaco aveva espresso tutta la piena consapevolezza circa la gravità della vicenda,



affermando che *“l’Amministrazione è impegnata ad affrontare delicate vicende che originano nel passato”* (v. Verbale 24 maggio 2012).

Nel mese di giugno 2012, a seguito del parere negativo espresso dal Collegio dei Revisori sulla costituzione dei fondi 2010 e 2011, sono stati sospesi dai competenti uffici i pagamenti del premio di risultato delle posizioni organizzative e l’incentivo progetti speciali 2011, con la dura reazione di tutti i dipendenti e l’avvio dell’ennesima procedura di raffreddamento in Prefettura. In data 2 luglio 2012, il Sindaco, su richiesta della Procura procedente, ha fatto pervenire formale atto di messa in mora, tra gli altri, ai convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli.

Anche per il mese di luglio 2012, nella seduta del 18 luglio 2012, alla presenza della Delegazione trattante, delle OOSS e delle RSU, l’Assessore al Personale, in apertura dell’incontro, ha comunicato *“la decisione dell’Amministrazione di non fare il taglio percentuale sulle retribuzioni del mese di luglio”*.

Nel frattempo la Delegazione trattante ha continuato a lavorare sulla ricostruzione dei fondi per il salario accessorio e, in coerenza con quanto rappresentato nelle precedenti relazioni, con nota del 18 ottobre 2012, indirizzata al Dirigente del Servizio Amministrazione del Personale e, per conoscenza, al Segretario Generale e al Collegio dei Revisori,

ha indicato le indennità che dovevano essere sospese sino al mese di ottobre (indennità di coordinamento ex IVIII qualifica funzionale per gli assunti dal 1 aprile 1999, indennità di attività disagiata categoria D, indennità di responsabilità AOS funzionari per gli importi eccedenti euro 2.500, indennità ufficiale di anagrafe di Stato Civile).

Nella riunione tenuta tra la Delegazione trattante e le RSU in data 9 luglio 2012, la Delegazione ha proposto *“alcune reazioni correttive di carattere temporaneo, in attesa dell’esatta ricostruzione dei Fondi: - sospensione del pagamento del risultato delle PO in attesa del parere positivo dei Revisori; - decurtazione del 50% delle indennità previste dai contratti decentrati nella busta paga di luglio”*.

Con SMS inviato il giorno 11 luglio 2012 alla Delegazione trattante, all’Assessore competente ed al Collegio di Direzione, il Sindaco, nel rappresentare di aver avuto un colloquio con alcuni dipendenti mostratisi indignati per loro situazione e nell’esprimere tutta la sua solidarietà per la situazione prospettata, ha invitato tutti i destinatari a riflettere sulle scelte da farsi, sollecitando affinché non fosse prevalso unicamente l’interesse a tutelare se stessi ma quello di tutelare gli interessi dell’ente.

Con Delibera n. 419/G/2012 del 6 novembre 2012, la Giunta, nel prendere atto dell’avvenuta sospensione delle indennità già indicate dalla Delegazione trattante con nota

del precedente 18 ottobre e "valutato non corretta, salvo precisa esplicitazione in termini di illegittimità giuridica o incompatibilità contabile, la sospensione di fatto, non rendicontata alla Giunta Comunale, del pagamento di emolumenti correlati all'avvenuta approvazione del fondo 2011 (...) delibera (...) nelle more della richiesta costituzione del fondo 2012 (...) la parte variabile dello stesso deve essere mantenuta conforme alle indicazioni di bilancio; (...) le voci di salario accessorio correlate al fondo 2011, per le quali non esista dubbio alcuno di legittimità (...) devono essere liquidate tempestivamente agli aventi diritto".

Occorre precisare, in ogni caso che, la nota del 18 ottobre 2012, con la quale la Delegazione trattante ha comunicato la necessità di sospendere il pagamento di alcune indennità era stata seguita dalla comunicazione da parte dell'Assessore a tutti i dipendenti della scelta che l'amministrazione era stata costretta a fare (v. note produzione Menduni doc. 27 e Nebbiai doc. 35).

La Delegazione trattante, in ogni caso, con nota 16 novembre 2012, prot. n. 0152422, stante il contrasto fra la Delibera approvata dalla Giunta 4119/2001 e le indicazioni date dalla Delegazione trattante medesima, ha rivolto espresso quesito al Segretario Generale al fine di ottenere indicazioni sulle modalità di attuazione delle iniziative della Giunta, anche alla luce dei rilievi mossi dal MEF e del

Collegio dei revisori.

In data 24 dicembre 2012 la Delegazione trattante di parte pubblica ha, comunque, approvato il CCDI unilaterale, stabilendo, con nota n. 8801 del 16 gennaio 2013, le modalità di erogazione delle diversi voci stipendiali e, precisamente: 1) istituzione di una nuova voce stipendiale denominata "acconto CCDI 2013"; 2) liquidazione, a valere sulla voce stipendiale suddetta, delle indennità in percentuale ridotta (PO 70%, particolari responsabilità 40%, disagio euro 30,00).

Nel frattempo, la Delegazione trattante ha lavorato sulla ricostruzione dei fondi, per la corretta determinazione della parte stabile e della parte variabile, a decorrere dalla fine degli anni '90, relazionando all'Assessore al Personale, con note del 16 novembre 2012 e del 3 dicembre 2012, sulle possibili iniziative da intraprendere per il recupero di quanto stanziato in eccesso negli anni.

A decorrere dal 2013 gli odierni convenuti sono stati sostituiti nelle loro funzioni con contestuale modifica anche di alcune deleghe assessorili, tra cui quella dell'Assessore al personale.

Con Delibera n. 25 del 29 gennaio 2013, la Giunta ha deciso di nominare un nuovo Direttore Generale e di collocare la Direzione Risorse Umane sotto il medesimo. Con Ordinanza n. 43 del giorno 8 febbraio 2013, con la quale il Sindaco ha

nominato il nuovo Direttore Generale e collocato la Direzione Risorse Umane al Coordinamento della dott.ssa Nebbiai; con Ordinanza del Sindaco n. 45 del 12 febbraio 2013, la per sostituzione della dott.ssa Bartoli; con Ordinanza del Sindaco n. 46 del 12 febbraio 2013 per la nomina del Direttore Generale vicario; con Ordinanza del Sindaco n. 73 del giorno 11 marzo 2013 per la nomina del nuovo Assessore al Personale; con Delibera della Giunta n. 63 del 19 marzo 2013 per la nomina della Delegazione trattante. Le difese dei convenuti hanno rappresentato come, in ogni caso, anche a seguito delle nuove nomine dei vertici dell'amministrazione comunale, non sono state effettuate scelte nuove e dirompendi.

Le nuove scelte comunali hanno sostanzialmente ricalcato quelle fatte in precedenza dagli amministratori odierni convenuti. Le difese hanno sottolineato, inoltre, la circostanza data dal fatto che ad oggi le progressioni economiche continuano ad essere pagate in misura analoga al passato (la lieve riduzione è stata dovuta unicamente ai pensionamenti ed al divieto di istituire nuove PEO), senza che il comune abbia posto in essere alcuna iniziativa finalizzata alla drastica riduzione delle progressioni economiche già concesse (v. doc. 157 produzione Bartoli), se non limitatamente alla riconduzione del pagamento delle stesse con la parte stabile del fondo (v. nota a firma dott.ssa

Manzione 31 luglio 2013 – doc. 54 produzione Nebbiai), confermando quanto già disposto con le precedenti determine a firma della dott.ssa Nebbiai.

Dopo aver brevemente ripercorso i fatti più rilevanti relativi al triennio 2010 – 2012, sicuramente utili a comprendere lo scenario di fondo sul quale i convenuti si sono mossi, il Collegio ritiene doveroso analizzare partitamente le due diverse contestazioni mosse dalla Procura attrice nei confronti degli odierni convenuti.

I convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli sono stati, infatti, chiamati in giudizio perché resisi responsabili di avere, da un lato, non revocato i pagamenti delle progressioni economiche orizzontali concesse negli anni, anche attraverso l'uso dell'istituto della disdetta dei CCDI e, dall'altro, per aver consentito il pagamento di indennità ritenute illegittime dal MEF attraverso la riconduzione delle stesse a progetti speciali remunerati a vario titolo.

**8.2.1.** Con riferimento alla prima voce di danno, il Collegio ritiene di dover respingere la domanda attorea, stante l'oggettiva impossibilità di revocare *ex post* **progressioni economiche** già concesse, in quanto divenute parte integrante della retribuzione, sino al pensionamento.

La conferma della inesigibilità di detta condotta nei confronti degli odierni convenuti deriva anche dalla constatazione di quanto avvenuto dopo che gli stessi sono stati sostituiti nei

loro incarichi.

A decorrere dal 2013, infatti, le progressioni economiche sono rimaste invariate e ciò per le medesime ragioni poc'anzi esposte e rappresentate anche dal nuovo Direttore Generale al Procuratore contabile nel luglio 2013, ove si esprime la oggettiva impossibilità di revocare le progressioni economiche concesse.

Di fondamentale importanza risulta essere, a parere del Collegio, quanto riferito dal nuovo Direttore Generale, dott.ssa Manzione al Procuratore contabile, con nota 31 luglio 2013, là dove la scrivente ha modo di affermare che *"pur conoscendo la prassi della ricostruzione dei fondi pregressi ora per allora, funzionale alla individuazione del vizio nel procedimento originario per poterlo sanare, la si ritiene inattuabile al caso di specie, se non allo scopo di quantificare l'importo dell'ipotetico danno. E ciò per l'evidente ragione che comunque, senza la "retrocessione" delle P.E.O. la base di calcolo di partenza è forzatamente artificiale, per l'effetto trascinarsi degli incrementi stipendiali che connotano l'istituto contrattuale ex se. La risalenza nel tempo di tale vizio nella costituzione/erogazione del fondo, oltre a rendere peraltro irrecuperabile la parte di danno arrecata allo Stato in forza del consolidamento stipendiale maggiorato ai fini pensionistici, creerebbe disparità di trattamento perfino tra i soggetti attualmente in*

*servizio, astrattamente "ricollocabili" nella posizione orizzontale precedente e quelli cessati dal servizio in suddetta posizione".*

Quanto affermato dal nuovo Direttore Generale rappresenta chiaramente la situazione che gli odierni convenuti si sono trovati ad affrontare e, conseguentemente, offre il reale parametro per la valutazione delle azioni esigibili in concreto, ora per allora. La risalenza nel tempo della "stortura stipendiale" ha reso, quindi, il recupero ed il riallineamento a posteriori della stessa, oggettivamente impossibile.

Una eventuale sospensione e/o revoca del pagamento delle progressioni economiche sarebbe stata, quindi, di fatto, inesigibile, stante l'oggettiva impossibilità di revocare un beneficio acquisito, attraverso un percorso, che avrebbe dovuto ripercorrere a ritrose valutazioni meritocratiche e selettive, finalizzato a ripristinare la legalità del beneficio concesso.

Il Collegio, ben consapevole della necessità, in un giudizio di valutazione per asserita responsabilità omissiva, di procedere alla valutazione della condotta esigibile dai convenuti attraverso un giudizio ex ante, nella valutazione della fattispecie, relativamente alla erogazione asseritamente illegittima delle progressioni economiche, però, il Collegio non può ignorare la circostanza postuma data dal mantenimento, non altrimenti censurato in questa



sede, sino ad oggi, dei livelli di progressioni orizzontali erogati per il periodo preso in considerazione dalla Procura, nell'atto introduttivo del presente giudizio.

L'aver mantenuto, da parte del comune, i livelli delle progressioni orizzontali riconosciute, ai livelli pressoché analoghi rispetto a quelli oggi censurati, rivela l'oggettiva impossibilità di revocare le stesse a percentuali indistinte di dipendenti e, necessariamente, rivela, ora per allora, la correttezza della condotta tenuta dai convenuti che, rispetto alle progressioni già riconosciute, non avevano altra scelta, se non quella di mantenere il livello di progressioni concesse, assicurando, però, che le stesse fossero pagate con la parte stabile del fondo.

Alla luce di quanto sin qui affermato, la richiesta formulata dall'attore pubblico, nei confronti dei convenuti Menduni, Bartoli e Nebbiai, relativamente alla omessa riduzione e/o sospensione delle progressioni economiche, non risulta meritevole di accoglimento e, come tale, deve essere respinta.

**8.2.2.** Con particolare riferimento, poi, alle **indennità** illegittime pagate negli anni 2010, 2011 e 2012, occorre precisare quanto segue.

Con l'atto di citazione depositato nel 2013, la Procura ha contestato il pagamento di una serie di indennità ritenute non conformi ai CCNL. La contestazione è stata ripresa e

puntualizzata con l'atto di citazione integrativo nel senso di richiedere la restituzione di quanto pagato per gli anni 2010, 2011 e 2012 per quelle indennità il cui pagamento era stato sospeso a seguito della sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010, con il quale le parti pubbliche (Menduni e Bartoli) avevano concordato, unitamente alle rappresentanze sindacali, di istituire, in luogo delle indennità [ex art. 4.3 lettere a), c) ed e), CCNL 1999] non più dovute perché ritenute non conformi ai CCNL, alcuni progetti speciali, con ciò, a detta dell'accusa, dissimulando dietro il pagamento di detti progetti, il pagamento di indennità ritenute ormai illegittime.

Detta dissimulazione sarebbe stata reiterata, da parte del Menduni, nella predisposizione dei fondi 2010 e 2011; al fine di mantenere inalterato l'importo totale del fondo, infatti, sarebbero state inserite, nella parte variabile, le somme destinate alla remunerazione dei progetti speciali, con ciò dissimulando il pagamento delle indennità illegittime, per identico importo.

Da ultimo, con verbale di accordo del 21 marzo 2012, la parte pubblica, composta dai signori Menduni, Nebbiai e Bartoli, e le rappresentanze sindacali, avrebbero indicato come destinate a progetti speciali, le somme in realtà spese per le indennità illegittime. Ai fini della quantificazione del danno, la Procura ha rinviato ai dati contenuti nella tabella

C), allegata alla relazione della Guardia di Finanza, ove sono indicati i singoli importi erogati per ciascun anno preso come riferimento e, precisamente, euro 786.648,5 per indennità liquidate ex art. 4.3 lettere a), c) ed e) del CCNL 1999, nel 2010, euro 453.738,31 per indennità liquidate ex art. 4.3 lettere a), c) del CCNL 1999 nel 2011.

L'attore pubblico, inoltre, ha rappresentato che *"una ulteriore illegittimità concerne l'effettiva attuazione dei Progetti Speciali in parola"*, dal momento che detti progetti sono serviti per dissimulare il pagamento delle indennità illegittime, infatti, secondo la ricostruzione attorea, *"appare evidente, quindi, che i progetti speciali non sono stati mai realizzati, seppur sono stati utilizzati nominalmente, per gli anni 2010 e 2011, al fine di corrispondere le indennità ritenute non legittime dal M.E.F., negli anni 2010, 2011 e 2012"*.

Come meglio indicato nel verbale sottoscritto in data 21 marzo 2012 dalla delegazione trattante e dalle rappresentanze sindacali, nel 2010, risultano essere stati pagati euro 556.138,99 per progetti ex art. 208 CdS ed euro 289.221,81 per progetti ex art. 115, comma 5. Dette somme coinciderebbero con quanto pagato a titolo di indennità divenute illegittime, oltre alla somma di euro 25.796,97 per "Progetto Speciale Patrimonio" pagato nel 2011 ma di competenza 2010.

La Procura, poi, constatando le modalità di calcolo dell'importo indicato dal comune per procedere al recupero ex art. 4, comma 1, del decreto legge 16/2014, ove non viene fatta distinzione delle voci di spesa, nella determinazione delle somme eccedenti gli stanziamenti dovuti del fondo, ha ritenuto di dover indicare le percentuali di incidenza del danno da corresponsione di indennità illegittime, al fine di poter quantificare detta voce di danno a seguito della compensazione fra gli importi indicati per il recupero e quanto pagato in eccedenza dal comune.

La Procura, quindi, ha indicato l'incidenza delle indennità per il 2010, pari al 7,9%, per il 2011, pari al 4,57% e, per il 2012, pari allo 0,5%.

Occorre precisare che nella Tabella indicata con il numero 3) nella relazione della Guardia di Finanza del 2019, sono indicate tra le indennità asseritamente illegittime anche le indennità ex art. 17, co. 2 lettera f) CCNL 1999 (indennità per particolari responsabilità), in quanto pagate in eccesso rispetto ai limiti di legge e revocate solo a partire dal mese di ottobre 2012, e già contestate anche con la citazione depositata nel 2013.

Queste indennità sarebbero state pagate in eccesso per euro 14.058,2 nel 2010, per euro 7.5199,99 nel 2011 e per euro 2.710,16 nel 2012. Di queste indennità l'attore pubblico non espone nulla nel corpo dell'atto di citazione integrativo, ma

le stesse sono ricomprese nelle percentuali di danno riconducibili alla voce "indennità", poc'anzi indicate.

Delle stesse indennità nulla è detto anche nella relazione della Guardia di Finanza depositata nel 2019.

Le stesse sono indicate, però, nei prospetti riportati anche nella Tabella n. 2, inserita nel corpo della citazione.

Con riferimento alle indennità illegittime, occorre ricordare che, con verbale del 23 dicembre 2010, le parti (RSU, OOSS territoriali, Menduni e Bartoli) nel prendere atto dei rilievi del MEF e del consistente stratificarsi nel tempo delle norme e delle disposizioni contrattuali, hanno voluto "armonizzare la disciplina contrattuale decentrata con le disposizioni normative e contrattuali vigenti; - recepire il patrimonio derivante dalla contrattazione decentrata sinora svolta, nell'ambito di un <testo unico> , nel quale le singole disposizioni trovano una loro coerenza e collocazione sistematica; - garantire che le disposizioni contrattuali tengano conto degli attuali assetti retributivi".

Al punto 1 dell'accordo si legge che tra le "Priorità" vi è quella di "Predisporre linee guida per il 2010, sull'applicazione di alcune indennità contenute nei CCDI in modo da renderne pienamente coerente l'applicazione con le disposizioni legislative e i CCNL, con particolare riferimento alle indennità legate all'orario o a particolari condizioni di lavoro, rinviando al 2011 la revisione dell'intero assetto

*complessivo”.*

Le parti hanno avuto come obiettivo principale quello di evitare “Cumuli” sancendo che *“il principio interpretativo e applicativo delle disposizioni contrattuali è che la stessa condizione di lavoro non possa essere remunerata più volte”.*

Con il verbale di che trattasi le parti, quindi, hanno voluto riordinare alcune indennità disciplinate nel tempo dai diversi CCDI che si sono succeduti, precisandone criteri e presupposti di erogazione.

Per alcune di queste indennità (orario disagiato ex art. 4.3 lettera a) CCDI 15/04/2003, orario notturno e festivo ex art. 4.3 lettera c) del CCDI del 15/04/2003 e orario Esecutore Servizi Educativi presso centri estivi comunali ex art. 4.3 lettera e) CCDI del 15/04/2003) è stata prospettata la possibilità di remunerarle a titolo di progetti speciali, qualora *“Gli indicatori di partecipazione al progetto faranno riferimento al disagio effettivamente corrispondente alla prestazione lavorativa”.*

Al punto 4, relativo alle *“indennità particolari responsabilità”*, infine, le parti hanno stabilito che *“per l’anno 2010 le indennità per le particolari responsabilità saranno conguagliate a tutti i dipendenti aventi diritto, sulla base delle disposizioni contrattuali vigenti. Le parti concordano sulla tempistica che prevede l’erogazione entro febbraio 2011 delle indennità relative al 2010 e ai primi due mesi*

2011”.

La Procura ha ritenuto che la scelta di remunerare le indennità a titolo di progetti speciali fosse foriera di danno erariale.

Vi è agli atti (doc. 66 produzione Menduni), la nota prot. 0136527 del 5 giugno 2014, con la quale il Responsabile del Servizio Risorse Umane dà atto dell'avvenuta sospensione, a seguito della sottoscrizione del verbale del 23 dicembre 2010, delle indennità non conformi a legge e, precisamente, indennità per orario disagiato, indennità per orario disagiato notturno e festivo, maggiorazione festività diurna, maggiorazione festività notturna, orario disagiato centri estivi.

Dell'avvenuta sospensione delle indennità illegittime a seguito della sottoscrizione del verbale del 23 dicembre 2010 se ne dà atto anche nelle premesse della Delibera n. 2013/DD/06414 del 13 agosto 2013 con la quale la Direzione Risorse umane entrante ha autorizzato il recupero nei confronti dei dipendenti delle indennità pagate e non più dovute.

Vi è, poi, agli atti la nota prot. 0261155 del 21 agosto 2017, con la quale il Dirigente del Servizio per il Personale attesta quanto è stato pagato negli anni a titolo di remunerazione delle indennità non più dovute, dimostrando che il pagamento delle stesse è terminato con riferimento

all'anno di competenza 2010, da detta nota risulta che per l'anno 2011 sono stati pagati euro 117.084,48 a titolo di "progetti speciali che avrebbero pagato le indennità 4.3. lett. a - c", con la precisazione che "dai dati e dalle informazioni in nostro possesso, si presume che la competenza dei Progetti Speciali sia dell'anno 2011".

La Guardia di Finanza ha allegato alla sua ultima relazione redatta nel 2019, un prospetto delle indennità erogate e non più dovute per il 2010 dichiarando che il prospetto è stato redatto "in contraddittorio con la Direzione Risorse Umane del Comune (Dirigente Biagiotti), in data 26 .09.2016 (...) che ha riqualificato nelle originarie voci quanto erogato, facendo, quindi, comprendere che le somme previste a titolo di Progetti (per i menzionati E. 117.084,96) per gli anni 2010 e 2011, erano, in effetti indennità "non legittime".

La Guardia di Finanza, nella sua ultima relazione, ha riportato le dichiarazioni rese dalla dott.ssa Marunti, nella qualità di Dirigente del Servizio Amministrazione del Personale della Direzione Risorse Umane, in data 17 settembre 2013, ove la stessa afferma che "non mi risulta siano avvenuti pagamenti nell'anno 2010 a titolo di progetto".

Vi sono agli atti, poi, le dichiarazioni della dott.ssa Bartoli relative alla scelta di giustificare a posteriori il pagamento



delle indennità non dovute a titolo di progetti con la contestuale esibizione del prospetto relativo ai progetti effettivamente realizzati nel 2011, per un totale di euro 117.084,96.

Per l'anno 2011, quindi, le somme erogate a titolo di progetti ex art. 15, co., 5, CCNL 01.04.1999, corrispondono effettivamente a progetti realizzati e non possono essere considerate, pertanto danno, nonostante la supposizione riportata dalla Guardia di Finanza nella sua ultima relazione, anche per l'esplicita affermazione che l'attore pubblico fa alle pag. 46 dell'atto di citazione integrativo, ove si legge *"l'importo di euro 117.084,96 (importo non considerato, infatti, nel complesso del danno)"*.

Anche il progetto c.d. "patrimonio" , pagato nel 2011 ma di competenza 2010, per un valore di euro 25.796,97, è risultato essere un progetto effettivamente realizzato, secondo quanto affermato dal Dirigente del Servizio Gestione Economico Previdenziale e Bilancio, nella nota del 27 settembre 2016 (all. 26 relazione GdF del 2019), il quale ha affermato che *"Consultando i pagamenti effettuati negli anni dal 2010 al 2014 per progetti speciali, oltre ai progetti già comunicati per l'anno 2011 che avrebbero sostituito le indennità di cui prima (pari ad euro 117.084,48), risulta pagato nel 2011 e 2010 un progetto relativo alla Direzione patrimonio (ad esempio importo pagato nel 2011 euro*

26.029,36) – [la cifra è superiore di pochi euro rispetto a quella indicata nel verbale di ricognizione del fondo 2010, per un probabile errore materiale, ma verosimilmente trattasi della medesima cifra, stante la coincidenza dell'ufficio, dell'anno di competenza e dell'anno di liquidazione, nonché il pressoché identico ammontare] – *quest'ultimo progetto non rientra tra quelli sostitutivi delle ultime indennità contestate*".

Le indennità pagate nel 2011, sono di competenza del 2010. Non risultano indennità illegittime pagate nel 2011 di competenza 2011, il che ne conferma l'avvenuta sospensione.

Non risultano progetti speciali pagati nel 2011 e di competenza del 2011, idonei a far dubitare il Collegio della regolare esecuzione degli stessi.

La Procura nel suo atto introduttivo ha rappresentato che, dei progetti pianificati per euro 821.281,42 per l'anno 2011, sono stati realizzati progetti solo per euro 117.084,96, "a fronte di erogazioni relative alle indennità illegittime, ex art. 4.3 a, c, ed e, per l'anno 2011, pari a complessivi euro 453.738,31 (euro 48.118,31 art. 4.3 + euro 405.620,00 art. 4.3 c, questi ultimi pagati nell'anno 2011 e di competenza anno 2010).

In assenza di un effettivo pagamento non può costituire danno l'aver pianificato progetti per euro 821.281,42, di

fatto, poi, non realizzati, dal momento che manca l'effettivo depauperamento patrimoniale per l'ente territoriale.

Sarebbe stato possibile configurare un danno erariale là dove fosse stata raggiunta la prova dell'effettivo pagamento di detta somma a fronte di progetti inesistenti. Gli unici progetti pagati nel 2011 sono di competenza 2011 e sono stati effettivamente realizzate.

Nel 2010 sono state pagate le indennità illegittime di competenza 2010 ed il pagamento è proseguito anche per il 2011, ma solo relativamente ad indennità ancora di competenza del 2010; le indennità pagate nel 2011, quindi, non sono di competenza 2011 ma di competenza 2010.

Nessun progetto, quindi, è stato pagato nel 2010 per mascherare indennità non dovute.

Con l'esercizio di competenza 2010, non sono state più erogate le indennità illegittime.

I progetti speciali, quindi, sono stati introdotti come alternativa prevista dai CCNL utile ad assicurare, da un lato il miglioramento dei servizi e, dall'altro, possibilità di incrementare i salari dei dipendenti

Così come rappresentato dalla Delegazione trattante nella nota del 2 dicembre 2011, indirizzata al Sindaco, nel ripercorrere brevemente i fatti, la Delegazione ha dato atto delle scelte da ultimo concordate tra la Delegazione trattante e la parte sindacale, con la sottoscrizione del verbale 23

dicembre 2010.

La Delegazione ha affermato che *“con il 2011 si dà attuazione a quanto stabilito nel verbale del 23 dicembre 2010: il 25 gennaio, presso il Direttore Generale, si tiene un incontro sui progetti speciali con i Direttori interessati, per illustrarne finalità e modalità di formulazione: E’ introdotta nelle “buste paga” la clausola di liquidazione delle indennità “salvo conguaglio”, che consente il progressivo allineamento delle voci e degli importi stipendiali alla redazione dei progetti speciali e precostituisce la possibilità di recupero. (...) il Direttore Generale scrive alle Direzioni indicando i budget per i progetti speciali relativi all’anno 2011. le direzioni inviano i progetti coerenti con budget (...)”*.

Quindi i progetti 2011 sono veri progetti e per il 2010 non sono pagate indennità non dovute a titolo di progetti, con intento dissimulatorio, ma unicamente sono state definite contabilmente, ed *ex post*, come progetti le somme già in precedenza erogate a titolo di indennità, ritenute a posteriori illegittime.

A parere del Collegio, nessun danno è evincibile dalla condotta di che trattasi dal momento che i convenuti (Menduni e Bartoli con il verbale del 23 dicembre 2010 - Menduni, Bartoli e Nebbiai con il verbale del 21 marzo 2012 - Menduni con la preparazione dei fondi 2010 e 2012) hanno semplicemente qualificato sotto altra dicitura l’erogazione

delle indennità non più dovute e già pagate, senza, tra l'altro, comprometterne un loro eventuale futuro recupero negli ordinari termini di prescrizione.

Come noto, ai fini del riconoscimento della responsabilità innanzi alla Corte dei conti, occorre che, accanto ad una condotta, che l'autore ha posto in essere con dolo o colpa grave, deve sussistere un danno patrimonialmente apprezzabile ed eziologicamente riconducibile alla condotta suddetta.

In assenza di un danno patrimoniale, o comunque patrimonialmente rilevante, non si può parlare di responsabilità amministrativo-contabile, potendosi, semmai, individuare una responsabilità disciplinare o altro tipo di responsabilità derivante dalla mera violazione di norme.

Il danno, infatti, unitamente alla condotta, integra il "fatto dannoso" e costituisce, pertanto, l'elemento indefettibile della fattispecie della responsabilità amministrativa.

Nel caso in esame, non è possibile individuare un depauperamento patrimoniale per l'ente territoriale, etiologicamente riconducibile alla sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010 o al verbale di attestazione dell'uso del fondo 2010, sottoscritto dai convenuti in data 21 marzo 2012, perché nessun pagamento non dovuto è derivato dalla sottoscrizione degli stessi, ferma restando la possibilità che la condotta così

descritta possa eventualmente rilevare ai fini della veridicità delle scritture contabili dell'ente territoriale, nella parte relativa ai programmi di accantonamento.

L'aver diversamente qualificato nelle scritture contabile il titolo di una spesa o l'aver stanziato in bilancio una somma per progetti, legittimamente realizzati solo in parte, non può costituire una condotta rilevante ai fini di un giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, che richiede, come già rappresentato poc'anzi, il reale depauperamento patrimoniale dell'amministrazione danneggiata. Come dimostrato, dalla sottoscrizione del verbale del 23 dicembre 2010, infatti, non è derivata alcuna illegittima spesa, dal momento che sarebbero unicamente state qualificate diversamente e a posteriori alcune spese non più dovute, senza comprometterne, in ogni caso, l'eventuale futuro recupero; lo stanziamento per progetti speciali è avvenuto in misura maggiore rispetto a quanto effettivamente e legittimamente realizzato, ma nessuna prova è stata offerta in ordine all'eventuale sperpero delle risorse stanziato e non utilizzate.

In assenza di un depauperamento economicamente apprezzabile, pertanto, non può ravvisarsi alcuna forma di responsabilità censurabile in questa sede, e ciò anche in conformità dei principi affermati da recente giurisprudenza di questa Corte (Corte conti Sicilia n. 669/2018 – Corte conti

Appello Sicilia 86/2019 – Corte conti Sicilia 435/2020), che ha già avuto modo di respingere le richieste di condanna formulate dalla pubblica accusa per modalità non corrette di destinazione contabile di somme, in assenza di un reale pregiudizio economicamente apprezzabile. In assenza di uno degli elementi fondamentali costituenti il fatto dannoso (depauperamento patrimoniale derivante dalla condotta contestata), quindi, il Collegio non può accogliere la domanda attorea relativa al pagamento delle indennità illegittime ex art. 4.3 lett. a), c) ed e) CCNL 1999 che, pertanto, deve essere respinta.

Nessun danno sembra essere scaturito, poi, dalla programmazione e dal conseguente pagamento dei progetti speciali, in quanto, come dimostrato in atti, i pagamenti effettuati a titolo di progetti speciali dal comune di Firenze nell'anno 2011, corrispondono a progetti effettivamente realizzati.

In ogni caso, occorre precisare che, come sin qui rappresentato, la Procura ha incentrato la contestazione sul dato della sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010, sulla costituzione dei fondi 2010 e 2011 e sulla sottoscrizione del verbale del 21 marzo 2012 attestante la destinazione del fondo 2010 e sullo stanziamento in bilancio di somme da destinare a progetti speciali mai realizzati, indicando queste come condotte

rilevanti ai fini della causazione del danno derivante dalla erogazione, con competenza 2010, delle indennità riconosciute non legittime.

La Procura, però, ha ommesso ogni riferimento ad un altro elemento che non può essere trascurato, quale è il momento genetico del presunto danno, riconducibile alla sottoscrizione del contratto collettivo decentrato che ha dato vita alle indennità non conformi ai CCNL, nonché al reiterarsi della erogazione ripetute negli anni che vanno dalla sottoscrizione del contratto alla proposizione dell'azione, salva l'eventuale prescrizione, oltre alla possibilità che avrebbero potuto avere i convenuti di sospendere l'erogazione e/o di recuperare il pregresso.

Con riferimento a detta ultima possibile contestazione, in ogni caso, il Collegio ritiene di non sarebbe stato possibile muovere rilievi in tal senso, visti gli elementi di confutazione della contestazione attorea offerti dai convenuti, nel fisiologico operare del principio dell'onere della prova di cui all'art. 2697 cc, tendenti a dimostrare, da un lato, il contesto in cui i convenuti medesimi si sono trovati ad operare e, dall'altro, il costante impegno comunque offerto dagli stessi nel tentativo di individuare una soluzione il più possibile soddisfacente per tutti gli interessi in gioco.

Inoltre, l'ulteriore indennità, indicata dalla Guardia di Finanza nelle tabelle inserite nella relazione da ultimo depositata,



remunerativa delle particolari responsabilità, ex art. 17, comma 2, lettera f), CCNL 1999, ed erogata in eccedenza rispetto al dovuto, e prospettata, pertanto come voce di danno, non può essere oggetto di decisione da parte del Collegio dal momento che la Procura, nel suo atto di citazione integrativo, non ha indicato a che titolo e nei confronti di chi dovrebbe essere richiesta, ne ha formulato in merito alcuna deduzione e/o argomentazione, limitandosi ad inserire la stessa nel calcolo delle percentuali di danno.

Pur volendo aderire alla prospettazione proposta dalla Procura nell'invito a dedurre e nel successivo atto di citazione depositato nel 2013, là dove si legge *"Relativamente alle personali responsabilità, relativamente alle ipotesi di danno degli anni 2010, 2011 e sino alla attualità, la Guardia di Finanza (...) osserva che < Nel caso specifico, l'individuazione di responsabilità (...) è da riconoscersi quindi prioritariamente in capo ai dirigenti, con particolare riferimento a quelli preposti all'Amministrazione delle Aree Risorse, ovvero nel Coordinatore di Area, dott.ssa Sonia NEBBIAI e dal Direttore delle Risorse Umane, dott.ssa Lucia BARTOLI, entrambe con la responsabilità assunta nel momento in cui hanno continuato ad autorizzare, e quindi a corrispondere, le indennità del salario accessorio del comparto, sopra specificate, ritenute dal MEF illegittime secondo la vigente normativa nazionale> e, quindi,*

contestare ai convenuti, una condotta omissiva per non aver interrotto le erogazioni in corso, ferma restando, comunque, la necessità di coinvolgere altri soggetti, quali i sottoscrittori dei CCDI decentrati che ne avevano autorizzato l'erogazione secondo le modalità censurate, nonché di tutti coloro che nel tempo ne avevano liquidato l'ammontare, la eventuale conseguente richiesta di condanna non troverebbe accoglimento.

L'enorme portata della vicenda, il lasso di tempo relativamente breve intercorso fra i rilievi del MEF e la nomina dei convenuti, non può far ritenere la condotta tenuta dai convenuti come gravemente colposa.

Anche volendo seguire detta impostazione, infatti, sebbene in una ricostruzione, ovviamente, meramente ipotetica, dal momento che la Procura non ha contestato, con riferimento alle indennità riportate alcuna condotta omissiva (si ricorda, infatti, che per le indennità di cui all'art. 4.3. lettere a), c), ed e) la contestazione ha riguardato la sottoscrizione del verbale del 23 dicembre 2010, mentre per le indennità di cui all'art. 17, comma 2, lettera f) la contestazione non è stata mossa affatto), ai fini della valutazione della esigibilità della condotta nei confronti dei convenuti non può essere, infatti, trascurata la circostanza data dal fatto che i convenuti, appena insediati, abbiano dovuto fronteggiare una situazione di disordine e irregolarità conclamati e reiterati da anni,

facendosi innegabilmente carico di responsabilità per scelte di non facile soluzione, con la pressione derivante da più fronte, stante l'innegabile scontro tra le forze sociali coinvolte.

Come correttamente evidenziato dal Direttore Generale Manzione, con riferimento alla situazione vissuta dagli amministratori insediatisi dal 2013, con il ripercorrere i fatti di causa *"si intende semmai evidenziare lo sforzo ermeneutico, di approfondimento, di dialogo e di comparazione degli interessi in gioco che si è messo in campo in un lasso di tempo limitato per cercare di addivenire ad una qualche soluzione, certo rispettosa delle norme, ma nel contempo rispondente all'esigenza di recuperare un clima aziendale ormai ampiamente deteriorato (...) in una congiuntura economica tutt'altro che favorevole"*.

Il Collegio ritiene che quanto riferito dal Direttore Generale, con riferimento alla propria posizione possa ritenersi riferibile anche agli odierni convenuti, che all'indomani della loro nomina, sono stati onerati per primi delle scelte, per fatti a loro non imputabili, che avrebbero dovuto comportare il taglio dei salari di migliaia di pubblici dipendenti.

Dalla nota a firma della dott.ssa Manzione emerge il malcontento venutosi a creare tra i dipendenti per l'improvvisa sospensione delle indennità; nella nota si parla di *"sensazione di precarietà stipendiale"* avvertita dai

dipendenti a seguito delle scelte che hanno portato alla sospensione di alcune indennità ed alla riduzione di altre.

Vi è, poi, agli atti il verbale di pre-intesa sottoscritto dai convenuti e dalla parte sindacale il 3 giugno 2010, ove al punto 4 si legge che i sottoscrittori avevano posto, tra l'altro, all'ordine del giorno, "il tavolo tecnico per rivedere indennità 2010 (turno, disagio, ecc. entro luglio)" per il quale, con successiva delibera del 15 giugno 2010, la Giunta ne ha autorizzato la sottoscrizione. Ciò dimostra come la situazione sia stata, sin da subito, monitorata da tutte le parti coinvolte, per diventare oggetto di discussione e trattazione, nella ricerca di una soluzione che potesse conciliare gli interessi dei molti.

Occorre precisare, in ogni caso, che nel primo atto di citazione risalente al 2013, sebbene la Procura abbia riferito le conclusioni della Guardia di Finanza in merito ad una possibile condotta omissiva che poteva essere riconosciuta in capo ad alcuno dei convenuti, la stessa Procura, con particolare riferimento alle indennità, ha riferito che *"le dimensioni eccezionali del fenomeno, che di fatto aveva riguardato migliaia di lavoratori in un arco temporale assai lungo, e l'estrema difficoltà di quantificare con esattezza gli indebiti esborsi non consentivano all'Ispettore e non consentono ora al PM l'esatta quantificazione del danno"* (pag. 160 citazione), riuscendo a quantificare unicamente

l'asserito danno derivante dalla sottoscrizione del verbale di interpretazione autentica del 23 dicembre 2010.

Ciò a conferma delle dimensioni del fenomeno che i convenuti si sono trovati ad affrontare, non senza dimenticare la circostanza data dal fatto che lo stesso Sindaco ha avuto la necessità di nominare un ufficio di scopo che lo assistesse per gli aspetti tecnici della vicenda.

È vero che anche dopo la sottoscrizione del verbale alcune indennità sono state pagate, ma si è trattato di indennità di competenza 2010, pagate nel 2011.

Ma anche i pagamenti delle indennità di competenza 2010, effettuata nel 2011 non poteva essere sospesa dai convenuti, dal momento che sarebbe stato impossibile ipotizzare una disparità di trattamento tra i dipendenti giustificato unicamente dal ritardo con il quale l'amministrazione aveva proceduto alla liquidazione delle indennità.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, l'azione proposta nei confronti dei convenuti Menduni Giovanni, Nebbiai Sonia e Bartoli Lucia deve, pertanto, essere respinta.

**9. Spese.** L'assoluzione nel merito dei convenuti Menduni, Nebbiai e Bartoli impone al Collegio di liquidare a loro favore le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, secondo comma, codice di giustizia contabile, che si quantificano nella somma di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00) ciascuno, oltre IVA

e CPA, ponendole a carico del Comune di Firenze.

Per i convenuti condannati (Paolini, Guadagni e Liga) le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

### **PQM**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con riferimento al giudizio iscritto al **n. 59632** del Registro di Segreteria,

### **CONDANNA**

I convenuti **PAOLINI CARLO, GUADAGNI ADOLFO E LIGA SARA** al pagamento, rispettivamente, della somma di

di	euro	148.871,16	-
----	------	------------	---

centoquarantottomilaottocentotantuno/16 - (Paolini Carlo), euro 20.200,36 - ventimiladuecento/36 - (Guadagni Adolfo) ed euro 128.670,79 - centoventottomilaseicentotantuno/79- (Liga Sara), a favore del comune di Firenze.

Sulle somme così determinate dovranno essere corrisposti gli interessi dalla data di deposito della sentenza, sino all'effettivo soddisfo.

### **ASSOLVE**

**MENDUNI GIOVANNI, NEBBIAI SONIA E BARTOLI LUCIA** da ogni addebito e liquida in loro favore la somma di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00) ciascuno, oltre IVA e CPA, ponendola a carico del comune di Firenze.

Con riferimento ai convenuti **PAOLINI CARLO, GUADAGNI**

**ADOLFO E LIGA SARA** le spese di giudizio seguono la

soccombenza e si liquidano in €. 848,00.=(diconsi Euro

Ottocentoquarantotto/00.=).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella camera di consiglio del 9 settembre 2020

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

MARIA RITA MICCI

ANTONIO GALEOTA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositato il 10/11/2020

Il Direttore di Segreteria

dott.ssa Paola Altini

f.to digitalmente