

REPUBBLICA ITALIANA 40/2013

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE d'APPELLO

composta dai seguenti Magistrati:

dott. Ignazio de Marco	Presidente relatore
dott. Angelo De Marco	Presidente aggiunto
dott.ssa Marta Tonolo	Consigliere
dott. Bruno Tridico	Consigliere
dott.ssa M. Nicoletta QUARATO	Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello, iscritto al n. 40.537 del registro di segreteria, promosso dai sig.ri: 1) A. C., 2) A. G., 3) C. N., 4) C. N. A., 5) D. L. D., 6) F. F. A., 7) G. A., 8) L. M., 9) M.A., 10) P. G., 11) P. D., 12) P. M. M. C., 13) R. G., 14) R. D., 15) R. A. e 16) S. N., tutti rappresentati e difesi dall'avv. M D.U. (con domicilio presso ---), avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata n. 59/2011, depositata in data 08.03.2011;

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

Uditi nell'udienza del 14 dicembre 2012 - con l'assistenza della segretaria sig.ra Gerarda CALABRESE - il Presidente/relatore dott. Ignazio de MARCO; l'avv. D.U., per gli appellanti, e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Alfredo LENER.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale per la regione Basilicata - in disparte la reiezione di questioni pregiudiziali e/o procedurali - ha condannato (tra gli altri) i sig.ri: 1) A. C., 2) A. G., 3) C. N., 4) C. N. A., 5) D. L. D., 6) F. F. A., 7) G. A., 8) L. M., 9) M.A., 10) P. G., 11) P. D., 12) P. M. M. C., 13) R. G., 14) R. D., 15) R. A. e 16) S. N. al pagamento di importi tra loro diversi (oltre agli interessi legali) - determinati in via equitativa, nella misura del 20% di quanto chiesto nell'atto introduttivo e comprensivi della rivalutazione - a favore dello Stato (50% del totale), della Regione Basilicata (30% del totale) e del Comune di LAURIA (PZ) (20% del totale). I medesimi sono stati ritenuti responsabili - quali amministratori e/o segretario e v. segretario comunale - del danno conseguente a illegittimo affidamento a cinque soggetti esterni, nel periodo 2002/2008, di numerosi e/o non proficui incarichi per la gestione di pratiche relative alla ricostruzione post terremoto del 9 settembre 1998.

Avverso la predetta sentenza, i sunnominati hanno interposto tempestivo appello (pervenuto il giorno 03 maggio 2011) con contestuale istanza di definizione agevolata ex art. 1, co. 231-233 della legge n. 266 del 2005; domanda respinta col decreto n. 8/2012.

Nell'appello, la difesa dei sunnominati ha lamentato:

- 1) error in iudicando, nullità degli atti istruttori e della citazione ex art. 17, co. 30 ter del d.l. n. 103/2009 (come convertito con la legge n. 141/2009);
- 2) error in iudicando, prescrizione per le liquidazioni anteriori al 13.5.2003 (per il primo degli inviti a dedurre, notificato il 13/15 maggio 2008) e 21.2.2004 (per il secondo invito integrativo, notificato il 21/23 febbraio 2009);
- 3) l'ingiusta distribuzione su tutti i condannati della quota parte assegnabile al sig. V. A. R., non convenuto in giudizio;
- 4) error in iudicando, correttezza e legittimità del comportamento degli appellanti non caratterizzato, comunque, dalla "colpa grave" in base alla giurisprudenza in materia;
- 5) error in iudicando, carenza di legittimazione passiva di A. (segretario com.le) e F. (v. segr. Com.le) i quali hanno solo svolto attività materiale di redazione dell'atto deliberativo e non vi hanno partecipato esprimendo proprio parere;

6) error in iudicando, erronea quantificazione del danno patrimoniale che va ridotto sia tenendo conto della prescrizione sia considerata la mancata citazione del R. sia perché dopo il 28.7.2008 il danno dovrebbe far carico solo al P. il quale ha autonomamente stabilito la prosecuzione della convenzione a tecnici esterni.

Nel concludere per l'accoglimento, in conformità a quanto eccepito, si chiede comunque l'applicazione del potere riduttivo.

La Procura Generale, con proprie conclusioni pervenute il 31 agosto 2012, ha respinto le surriferite doglianze poiché la sentenza, con articolata motivazione, ha ridimensionato il danno - limitando alla risarcibilità solo il 20% dell'importo originario - tenendo anche presenti sia le considerazioni di parte convenuta sia l'eccepita prescrizione. Circa la posizione del R., la Procura ha puntualizzato che egli è rimasto estraneo al giudizio per mancata notifica dell'invito e dell'atto di citazione e che, comunque, la somma eventualmente da sottrarre sarebbe di entità irrisoria. Ha chiesto, pertanto, la conferma della gravata sentenza.

All'odierna pubblica udienza: l'avv. D.U., premesso che la nota da cui è partita l'indagine si concreta in una proposta legislativa non rientrante nella giurisdizione contabile, ha rappresentato che l'attività istruttoria della Procura ha riguardato solo il Comune di Lauria e non anche altri Comuni della Basilicata colpiti dal sisma. Nel ribadire l'eccezione di prescrizione e la notevole e complessa attività svolta dai tecnici assunti, si è riportato alle conclusioni in atti; il P.M. ha, in particolare, evidenziato che l'assunzione di tecnici esterni è consentita solamente in casi di effettivo bisogno; tuttavia, tenuto conto dei vantaggi conseguiti dal Comune, ha prospettato l'eventuale riduzione dell'addebito.

#### DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio esamina il prospettato error in iudicando concernente la (addotta) nullità sia degli atti istruttori (vertenza, ecc.) sia della citazione ex art. 17, co. 30 ter del d.l. n. 103/2009 (con le modificazioni, poi, introdotte dall'art. 1 del decreto-legge n. 103/2009, convertito con la legge n. 141/2009) essendo entrambi iniziati su segnalazione in data 17.2.2006 (considerata anonima) al Presidente della Giunta Regionale della Basilicata che avrebbe a oggetto sostanzialmente una proposta legislativa riguardante tutti i Comuni della Basilicata colpiti dal sisma del 1998: sarebbe priva, perciò, dei requisiti di specificità e concretezza per la notizia di danno.

1.1 – Al riguardo, premesso che il contenuto della segnalazione non è né esclusivamente né in parte assimilabile a una proposta legislativa, si osserva che la gravata sentenza - nel riportare il succitato art. 17, comma 30 ter (“Le Procure della Corte dei Conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge (...)” - ha esattamente individuato la ratio legis di detta norma nell'esigenza di impedire che l'iniziativa del P.M. contabile possa assumere caratteri di arbitrarietà, sconfinando in atipiche ed inammissibili forme di controllo generalizzato (in tal senso si era già espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 100/1995 e la precedente n. 104/1989), pena la sanzione della nullità degli atti per l'irregolare inizio dell'attività della Procura contabile.

Aggiungasi che le SS.RR. di questa Corte, poco dopo investite della questione di massima, con la sentenza n. 12/2011 hanno confermato detto orientamento e precisato che: a) il termine notizia - comunque non equiparabile a denuncia - è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; b) l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica bensì circostanziata; c) l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. Di conseguenza “L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita a uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non

meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, a evitare che l'indagine del P.M. contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo a un non consentito controllo generalizzato". In ragione di ciò, sono stati ritenuti idonei a integrare gli estremi di una "specificata e concreta notizia di danno": a) l'esposto anonimo, qualora rivesta i caratteri innanzi precisati di specificità e concretezza; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza.

Per quanto precede è pienamente da condividere, pertanto, che il carattere anonimo di un esposto, come nella fattispecie, non è di per sé di ostacolo al legittimo avvio dell'istruttoria da parte del P.M. contabile tanto più che la segnalazione, ricevuta il 20.2.2006 (non consistente, come si è detto, in una mera proposta legislativa), configura una notizia di danno specifica e concreta "in quanto lamenta lo spreco di risorse pubbliche derivante dall'utilizzo diseconomico dell'attività dei tecnici esterni convenzionati con i Comuni colpiti dagli eventi sismici" (pag. 19 della sentenza in esame). In tale ambito si sono, perciò, legittimamente svolte sia l'istruttoria della Procura sia la conseguente citazione poiché non rientranti nel "controllo generalizzato" sulle gestioni amministrative o nell'"indagine a tappeto", preclusi alla Procura dal menzionato art. 17, comma 30 ter.

L'eccezione è, dunque, da respingere.

2 - Quanto al (preteso) error in iudicando circa la prescrizione per le liquidazioni anteriori al 13.5.2003 (per il primo degli inviti a dedurre, notificato il 13/15 maggio 2008) e 21.2.2004 (per il secondo invito integrativo, notificato il 21/23 febbraio 2009) - dovendosi escludere, ad avviso delle difese la decorrenza del dies a quo dalla delibera n. 235 del 23.12.2002 - il ragionamento della Sezione territoriale non merita censura.

Infatti, basandosi sulla prevalente giurisprudenza di questa Corte (ex multis, SS.RR. sentt. n. 7/2000 e n. 5/2007) e sul contenuto dell'art. 2935 c.c. l'esordio del termine prescrizione al diritto al risarcimento è stato individuato dal Giudice territoriale al momento dell'esborso della somma (quando, cioè, si è reso attuale e concreto il danno); pertanto, coerentemente, previa puntuale ricostruzione sia dei fatti sia dei mandati di pagamento, "nessuna prescrizione quinquennale è maturata per i pagamenti effettuati in esecuzione della delibera n. 190 del 15.9.2003 e di quelle successivamente intervenute" (pag. 32 della sentenza) mentre "risulta prescritto il diritto al risarcimento relativamente ai seguenti pagamenti disposti, in esecuzione delle succitate delibere nn. 235 e 236 del 23.12.2002, con i seguenti mandati (...)" col danno complessivo di €uro 31.490,38.

Per le stesse ragioni, invece - con riferimento al secondo invito "integrativo" a dedurre (notificato ai convenuti nel febbraio 2009) - l'eccezione di prescrizione quinquennale è stata doverosamente respinta poiché, trattandosi di pagamenti avvenuti nel biennio 2007/2008, la costituzione in mora è stata tempestiva.

3. E' eccepito error in iudicando per mancanza di legittimazione passiva dei signori A. (segretario com.le) e F. (v. segr. com.le) per aver solo svolto attività materiale di redazione dell'atto deliberativo e senza esprimere il proprio parere ovvero senza aver offerto alcuna collaborazione giuridico/amministrativa ex art. 97 d. lgs. n. 267 del 2000.

La tesi non ha pregio.

3.1 - E' noto che tra i doveri del segretario comunale sussiste anche quello, fondamentale, di esprimere pareri di legittimità sulle delibere dell'ente locale. La circostanza che, nella specie, entrambi i suddetti condannati/appellanti non si siano pronunciati - come se avessero da espletare mera funzione di assistenza e collaborazione giuridico/amministrativa nella redazione della delibera - non può valere da esimente ma coinvolge ancor più la loro responsabilità per il silenzio serbato mentre avrebbero dovuto espressamente evidenziare la non conformità a legge del provvedimento. In tema, la giurisprudenza della Corte è assai

chiara nell'affermare che "L'affidamento, alla stregua della previsione normativa di cui all'art. 97 T.U. 18 agosto 2000, n. 267, al segretario comunale di funzioni di assistenza e di collaborazione giuridica e amministrativa con tutti gli organi dell'ente locale assorbe, in qualche guisa, lo specifico compito, d'anziché espressamente previsto dall'art. 53 L. 8 giugno 1990, n. 142, di esprimere un previo parere di legittimità sulle deliberazioni di giunta; l'evoluzione normativa in materia ben lungi dall'evidenziare una sottrazione del segretario in questione alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti della Giunta, ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione di funzioni, di tal che non assume alcun rilievo esimente l'art. 17, commi 85 e 86 L. 15 maggio 1997, n. 127 che ha espressamente abrogato l'istituto del previo parere di legittimità del segretario comunale" (cfr.: Sez. 2<sup>a</sup> giur. C.le d'appello, sent. n. 197 del 23/06/2004; idem, sent. n. 88 del 17/03/2004). Pertanto non può dubitarsi del fatto che il Segretario comunale abbia il "preciso obbligo giuridico di segnalare agli amministratori le illegittimità contenute negli emanandi provvedimenti", al fine di impedire atti e comportamenti illegittimi forieri di danno erariale (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 473 del 09/07/2009): si tratta, invero, di una figura professionale alla quale è per legge "demandato un ruolo di garanzia, affinché l'attività dell'ente possa dispiegarsi nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità" (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 324 del 08/05/2009).

4. La difesa sostiene, inoltre, l'ingiusta distribuzione su tutti i condannati della quota parte assegnabile al sig. V. A. R., non convenuto in giudizio ancorché partecipe delle delibere di Giunta fonti dell'asserito danno patrimoniale; ipotizza, comunque, error in iudicando per erronea quantificazione del danno patrimoniale che dovrebbe essere ridotto tenendo conto sia della prescrizione sia della mancata citazione del R. sia perché, dopo il 28.7.2008, il danno dovrebbe far carico solo al P. il quale ha autonomamente stabilito la prosecuzione della convenzione a tecnici esterni.

Al riguardo, come giustamente rilevato dalla PROCURA GENERALE nelle proprie conclusioni, val notare che il R. è ricompreso - sia nel primo invito a dedurre che in quello integrativo - tra i (presunti) responsabili ed è, altresì, specificata la quota di danno a lui imputata (bile); lo stesso dicasi, per l'atto di citazione che prevede la quota di danno di euro 16.000,00 (rispetto al complessivo importo di euro 675.247,36); tuttavia, poiché né gli inviti a dedurre né l'atto di citazione furono mai notificati al medesimo, egli è rimasto estraneo al giudizio.

A questa circostanza ex se considerevole occorre, altresì, aggiungere che - tenuto conto sia della riduzione, fatta dalla Sezione territoriale, al 20% dell'originario danno richiesto sia delle decurtazioni al medesimo spettanti, per effetto della intervenuta prescrizione di taluni importi - il "dovuto" sarebbe stato talmente esiguo da apparire insignificante nei confronti degli altri condannati/appellanti.

5. Ulteriore error in iudicando consisterebbe nell'aver ravvisato la colpa grave mentre, nella fattispecie, secondo la difesa, gli estremi di essa non sarebbero rinvenibili avuto riguardo alla giurisprudenza in materia e alla correttezza e legittimità di comportamento degli interessati.

5.1 - Orbene, in proposito, è da richiamare la consolidata e condivisibile giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui, non essendo possibile configurare un generale criterio di valutazione della colpa grave, non è sufficiente a integrarla la semplice "violazione della legge o di regole di buona amministrazione ma è necessario che questa violazione sia connotata da inexcusabile negligenza o dalla previsione dell'evento dannoso" (Sez. 3<sup>a</sup> giur. centrale di appello, sent. n. 75 del 12/02/2010; idem, sent. n. 424 del 9/10/2006). Detta colpa consiste, infatti, "in un comportamento avventato e caratterizzato da assenza di quel minimo di diligenza che è lecito attendersi in relazione ai doveri di servizio propri o specifici dei pubblici dipendenti (...)" (Sez. 1<sup>a</sup> centrale di appello, sent. n. 305

dell'8.5.2009) ossia nella "inammissibile trascuratezza e negligenza dei propri doveri, coniugata alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento" (Sez. Giur. Calabria, sent. 01/07/2005, n. 763) in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso: "di guisa che il giudizio di riprovevolezza della condotta venga in definitiva ad essere basato su un quid pluris rispetto ai parametri di cui agli artt. 43 cod. pen. e 1176 cod. civ." (Sezioni Riunite, sent. 10/06/1997, n. 56). Occorre far riferimento, insomma, "al grado di anomalia e di incompatibilità dei comportamenti concreti rispetto agli schemi normativi astratti, ivi compreso il dovere di svolgere i propri compiti con il massimo di lealtà e diligenza, dovendosi in particolare esaminare il concreto atteggiarsi dell'agente, calato nella contestualità del momento, nei fini del suo agire quali desumibili da indici di presunzione di esperienza, perizia e buon senso, nel grado di prevedibilità di eventi dannosi e nella quota di esigibilità, anche alla stregua di altri doveri e fini pubblici da seguire, della norma infranta" (Sez. Giur. Piemonte, sent. 02/11/2005, n. 647).

5.2 - In ragione di quanto precede, a questo Collegio sembrano palesi la scarsa diligenza, superficialità, contraddittorietà e/o trascuratezza del modus procedendi degli (odierni) appellanti - per aver, in particolare, provveduto al costante rinnovo delle convenzioni - tali da configurare la loro piena responsabilità in ordine al pregiudizio patrimoniale arrecato al Comune di Lauria, nel cui nome e interesse hanno operato.

La gravata sentenza, al proposito, fondatamente ha evidenziato che l'applicazione (contra legem) di personale convenzionato all'espletamento delle pratiche addirittura concernenti il lontano terremoto del 1980, 1981 e 1982 non solo ha inciso sull'efficacia ed efficienza della gestione dell'attività amministrativa riguardante il sisma del 1998 - risultata scarsa almeno nella parte della mancata programmazione (e conseguente valutazione) di un risultato minimo da raggiungere annualmente da parte dei tecnici convenzionati - ma ha palesemente violato la legge (art.5, c. 3, della l. n. 32/1992).

E' da convenire, dunque, sul "comportamento gravemente colposo degli amministratori che hanno assunto le delibere in tal senso, nonché dei soggetti che hanno svolto le funzioni di Segretario Comunale nell'occasione, venendo meno a quei compiti di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi elettivi e di garanti della legittimità dell'azione amministrativa previsti dall'art. 97 del d. lgs. n. 267/2000."(pag. 25 della sentenza).

6. In conclusione, tutti i motivi di appello non sono condivisibili e pertanto, da rigettare. La sentenza appellata non merita, dunque, censure ed è da confermare integralmente.

7. Alla soccombenza si aggiungono le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione terza giurisdizionale d'appello definitivamente decidendo, respinta ogni altra questione e /o eccezione, respinge l'appello prodotto dai sig.ri: 1) A. C., 2) A. G., 3) C. N., 4) C. N. A., 5) D. L. D., 6) F. F. A., 7) G. A., 8) L. M., 9) M.A., 10) P. G., 11) P. D., 12) P. M. M. C., 13) R. G., 14) R. D., 15) R. A. e 16) S. N.

Condanna i medesimi alle spese anche del presente giudizio che si liquidano in euro 218,16 (duecentodiciotto/16).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Roma, Camera di consiglio del 14 dicembre 2012.

IL PRESIDENTE relatore estensore

F.to dott. Ignazio de Marco

Depositata in Segreteria il 18/01/2013

IL DIRIGENTE

F.to Dott. Michele Lorenzelli