

Sezione: SEZIONE GIURISDIZIONALE MOLISE
Esito: SENTENZA
Numero: 10
Anno: 2019
Materia: CONTABILITA
Data pubblicazione: 08/04/2019
Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:10SGSEZ

Sent. 10/2019

REPUBBLICA ITALIANA
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE
composta dai seguenti Magistrati:
Tommaso Viciglione Presidente
Natale Longo Consigliere
Gennaro Di Cecilia Consigliere relatore
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° 3683/E.L. del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale nei confronti di: C. N., nato il omissis a omissis e ivi residente alla via omissis, c.f. omissis, rappresentato e difeso, giusta mandato in calce al presente atto, dall'avv. Vincenzo Colalillo (cf: CLLVCN46M03A930U), unitamente e disgiuntamente, all'avv. Fabio D'Agnone (cf: DGNFBA80M16E3350), con i quali è elettivamente domiciliato in Campobasso in C.so Umberto I, n. 43 (fax 0865.411980 ; fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it);
VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale dell'8/2/2017;
VISTI ed ESAMINATI gli atti e i documenti del processo;
CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 20 settembre 2018, celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Luigia Iocca, nella quale sono stati sentiti il relatore, Consigliere Gennaro Di Cecilia, nonché il rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del S. Procuratore Regionale dott. Roberto D'Alessandro, ed entrambi gli Avv.ti V. Colalillo e F. D'Agnone, per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione, depositato in data 8/2/2017 e ritualmente notificato il 10/3/2017, preceduto dall'invito a fornire deduzioni ex art. 67 D.Lgs. n.174/2016, la Procura regionale conveniva in giudizio il sig. N. C., in qualità di Sindaco *pro-tempore* del Comune di Venafro (IS), con le avvertenze di legge, per sentirlo condannare al pagamento, in favore dell'Ente locale, della somma di € 11.781,00, oltre rivalutazione, interessi e spese del giudizio.

La Procura riferiva che con nota assunta al prot. 4747 del 4.12.2014 la Sezione regionale di controllo per il Molise trasmetteva la Deliberazione n. 211/2014/PRSP del 13.11.2014, recante l'esito dei controlli effettuati sul rendiconto 2012 del Comune di Venafro (IS), ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005 e degli art. 3, comma 1, lett. e) e 6, commi 2 e 3, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213/2012, in cui segnalava, al punto: "8. *Con riferimento alla violazione del patto di stabilità anno 2011, nel corso dell'istruttoria relativa al bilancio di previsione l'Amministrazione, con nota del 13/11/2014,*

Prot. 2418, ha affermato che nel corso del 2012 sono state effettuate le assunzioni del personale di seguito indicate:

- n. 1 unità part-time per 11 ore settimanali, cat. D3 ai sensi dell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 per i periodi 01/02/2012-30/04/2012 (decreto sindacale del 31/01/2012, n.2), 03/05/2012-30/06/2012 (decreto sindacale del 03/05/2012, n.18) (trattasi dell'arch. F. V.);

- n. 1 unità a tempo pieno, cat. D1 ai sensi dell'art.110, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 per il periodo 01/02/2012-31/12/2012 (incarico confermato con decreto sindacale del 30/12/2011, n. 20) (trattasi dell'arch. L. I.);

- n. 1 unità a tempo pieno, cat. D1 ai sensi dell'art.110, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 per i periodi 05/01/2012-31/03/2012 (decreto sindacale del 05/01/2012, n. 01), 01/04/2012 - 31/03/2013 (decreto sindacale del 03/04/2012, n.14 di proroga dell'incarico di cui al decreto sindacale n. 01/2012), incarico cessato il 31/05/2012 a seguito di dimissioni volontarie (trattasi della dr.ssa M. A. V., cfr. nota assunta al prot. comunale 20120006760 del 15.5.2012).

Al riguardo, atteso che il Comune di Venafro non ha rispettato il Patto di stabilità per l'esercizio 2011 e che la violazione del Patto, ai sensi del comma 20 dell'art. 31 della L. n.183/2011, è stata tempestivamente certificata al MEF dall'ente stesso nell'esercizio finanziario successivo, le sanzioni previste dal comma 26 del medesimo articolo avrebbero dovuto trovare applicazione già dall'esercizio 2012 oggi all'esame. Ne consegue la violazione del divieto assoluto di cui alla lettera d) della disposizione da ultimo citata a norma della quale "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza (Omissis), non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

L'attività istruttoria, delegata dalla Procura alla Tenenza di Venafro della Guardia di Finanza, sfociava nell'informativa assunta al prot.1816 del 9.5.2016, con cui si denunciava il presunto danno perpetrato dal Sindaco il quale, col suo comportamento ritenutamente illecito, nonostante il chiaro ed esplicito divieto assunzionale, aveva disposto il conferimento e il rinnovo degli incarichi di collaborazione innanzi indicati, meglio dettagliati nell'allegato all'annotazione di polizia erariale, di seguito riportato:
"1) Decreto sindacale n. 20 del 30.12.2011, di conferma per il periodo 1.1.2012-31.12.2012 all'arch. Livio Iannacone dell'incarico ex art. 110, co. 2, del T.U.E.L. approvato con d.lgs. n. 267/2000 di "Istruttore Tecnico Responsabile di Unità Operativa Pianificazione e Gestione del Territorio presso il Settore Urbanistica.....con mansioni esigibili per l'Unità Operativa Edilizia Privata Sportello Unico del medesimo Settore", con "funzioni e compiti ... stabiliti dalla legge, dallo Statuto e dal Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi" e "trattamento economico correlato a quello previsto dal vigente CCNL per il personale dipendente appartenente alla categoria D1 posizione giuridica ed economica", incarico già in essere sin dall'1.9.2008 sulla base di n. 5 precedenti decreti sindacali di conferimento e di rinnovo. Per l'effetto, il Comune corrispondeva un importo complessivo di €11.781,00 come da CUD 2013 (allegato 4 alla annotazione di p.e.);

2) Decreto sindacale n. 1 del 5.1.2012, di proroga per il periodo 5.1.2012-31.3.2012 alla dr.ssa M. A. V. dell'incarico ex art. 110, comma 1, del Testo Unico degli Enti Locali ... di

"Coordinatore della retedi servizi dell'Ambito Territoriale di Venafro e Responsabile gestionale amministrativo dell'Ufficio di Piano", con "le funzioni e i compiti contenuti nel Piano Sociale Regionale 2009-2011, nelle Linee Guida emanate dalla Regione Molise e nel Piano Sociale di Zona approvato dal Comitato dei Sindaci ..." e con "trattamento economico correlato a quello previsto dal vigente CCNL per il personale dipendente appartenente alla categoria D1 posizione giuridica ed economica", incarico già in essere sin dal 5.1.2011 sulla base di un precedente decreto sindacale di conferimento e ulteriormente rinnovato condecreto sindacalen. 14 del 3.4.2012 per il periodo 1.4.2012 - 31.3.2013, peraltro cessato il 31.5.2012 a seguito di dimissioni volontarie. A fronte della collaborazione prestata dalla professionista l'Ente corrispondeva in suo favore l'importo complessivo di €12.037,00 come da CUD 2013 (all. 4 alla annotazione di p.e.);

3) Decreto sindacale n. 2 del 31.1.2012, di conferimento per il periodo 1.2.2012-30.4.2012 all'arch. F. V. dell'incarico a tempo parziale per 11 ore settimanali, ex art. 110, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali ... ed ex art. 46 del Regolamento delle Assunzioni di "Responsabile di tutte le attività connesse alla realizzazione dell'intervento regionale «Valorizzazione del Castello Pandone di cui il Comune di Venafro è soggetto attuatore, nonché agli interventi di valorizzazione nell'ambito del centro storico di Venafro...» con le funzioni dirigenziali di cui all'art. 107, co. 2 e 3, del TUEL e con "trattamento economico correlato a quello previsto dal vigente CCNL ... per la categoria D3 posizione giuridica ed economica", incarico già in essere sin dal 15.10.2009 sulla base di una precedente deliberazione di Giunta comunale e ulteriormente confermato per il periodo dal 3.5.2012 al 30.6.2012 con successivo decreto sindacale n. 18 del 3.5.2012. A fronte di tale collaborazione il Comune di Venafro corrispondeva in suo favore un importo complessivo di € 4.740,00 come da CUD 2013 (allegato 4 alla annotazione di p.e.)".

La Procura riferiva che, con successiva nota assunta al prot. 2795 dell'8.8.2016, la Guardia di Finanza aveva trasmesso, unitamente alla nota di dimissioni dall'1.6.2012 della dr.ssa M. A. V., nota del Segretario Generale dr.ssa A. C. in data 5.8.2016 con cui si precisava che ai succitati decreti sindacali di assunzioni ex art. 110 TUEL non avevano fatto seguito successivi atti da parte di altri organi o funzionari comunali (ritendendosi quindi, doversi escludere la stipula di alcun contratto di conferimento/rinnovo di incarico), per cui il pagamento degli stipendi sarebbe asseritamente avvenuto *"direttamente in esecuzione degli stessi decreti sindacali"*.

Pertanto, secondo la Procura, dai fatti narrati emergerebbe la piena ed esclusiva responsabilità amministrativa per l'illecita condotta tenuta, secondo la tesi attorea, dal sindaco C., causativa di un ritenuto ingiusto danno erariale, non inferiore complessivamente a € 28.558,00 quale totale dei compensi erogati dall'Ente ai suoi collaboratori esterni per l'opera prestata nonostante l'evidente divieto legale di conferimento, di reiterazione e/o di proroga di collaborazioni esterne a qualunque titolo, sancito dal surrichiamato art. 7, co. 2, lettera d, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 in caso di sfioramento del Patto di Stabilità per l'esercizio finanziario 2011, come risulterebbe dal rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2011 (cfr. nota del Responsabile del Settore Finanze e Tributi dell'11.2.2016 e nota del Comune di Venafro prot. 8724 del 20.6.2012 di trasmissione del prospetto certificativo al Ministero dell'Economia e delle Finanze a firma del Sindaco, del Responsabile del Servizio Finanziario e dell'Organo di revisione economico-finanziaria: all. 1, 2 e 5 annotazione di p.e.).

Sempre la Procura precisava che l'odierno convenuto avrebbe raccolto l'apposito invito, notificato il 23/8/2016, formulando controdeduzioni scritte (assunte al prot. 3743 del

21/10/2016) sulle quali l'Inquirente ha preso specifiche posizioni svolte in citazione. In particolare, la Procura, a dimostrazione della autonomia e pregnanza dell'istruttoria eseguita nel rispetto del contraddittorio e della neutrale valutazione del materiale documentale acquisito durante l'attività investigativa – dichiarata ben distinta dall'istruttoria svolta dalla Sezione di controllo ai fini dell'accertamento della violazione del patto di stabilità, istruttoria alla quale l'invitato si doleva di non aver potuto partecipare – per effetto delle deduzioni fornite dall'invitato, riteneva che le indagini svolte consentissero di pervenire all'archiviazione di due dei tre incarichi sospettati di illiceità ed originariamente addebitati al convenuto, e cioè:

1) quello conferito alla dr.ssa M.A. V. (decreto sindacale n.1 del 5.01.2012), non avendo, il relativo compenso, *“inciso sul bilancio comunale, trattandosi di somme inerenti a partita di giro promanante dalla Regione e vincolate”* proprio all'avvalimento di tale collaborazione, circostanza che appariva escludere, se non il danno, quanto meno la colpa grave del C. per cui doveva escludersi che detto incarico fosse frutto di iniziativa unilaterale del sindaco p.t. quanto, piuttosto, alla attuazione di un preciso progetto deliberato sull'accordo tra tutti gli Enti appartenenti all'Ambito e approvato dalla Regione, detentrici dell'elenco di cui alle deliberazioni della Giunta regionale n. 853 e 1146 del 2008;

2) l'incarico conferito all'arch. F. V., dovendosi escludere – in base alle motivazioni di parte attrice – elementi di colpa grave non potendo non tenersi conto della nota prot. 7529 del 12.7.2012 – seppure postuma - con cui il Ministero per i Beni e le Attività Culturali evidenziava la necessità di assicurare continuità allo svolgimento dei lavori relativi al progetto inerente al Castello Pandone in ragione del suo stato di precarietà e del potenziale pericolo per le strutture sovrastanti, evidenziando il *“ruolo chiave di indirizzo, coordinamento e stimolo”* riconosciuto all'arch. Valente.

La Procura replicava, inoltre, alle altre deduzioni difensive, ritenendole infondate e non condivisibili, in particolare circa la conferma dell'incarico all'arch. L. I., ex art. 110, co. 2, TUEL, conferito con D.S. n. 20 del 30/12/2011, condotta ritenuta antiggiuridica e connaturata da colpa grave poiché inescusabile, attesa la ravveduta superficialità e la scarsa diligenza dimostrate in relazione all'incarico di vertice ricoperto dal convenuto nell'ente locale

La posizione processuale del convenuto.

La difesa del convenuto ha articolato le seguenti deduzioni:

- in via preliminare, ha evidenziato l'assenza del nesso eziologico tra la condotta del Sindaco convenuto ed il danno subito dal Comune, in quanto l'attività istruttoria dei magistrati contabili della Sezione di controllo, sfociata nella successiva Delibera deliberazione n. 211/2014/PRSP del 13.11.2014, sarebbe stata esperita ed avrebbe avuto ad oggetto l'accertamento della grave irregolarità dell'attività posta in essere dagli Organi comunali, tecnici ed amministrativi, in carica all'epoca, escludendo qualsiasi responsabilità del convenuto che ha eccepito, peraltro, la violazione del diritto al contraddittorio difensivo con quella Sezione, prodromico all'adozione della cennata Deliberazione, avendovi partecipato il sindaco subentrato dal 31/5/2012 ed il Responsabile del Settore Finanza e Tributi che mai, precedentemente, avrebbe rilevato alcunché. A dimostrazione del proprio assunto, la difesa precisa che, in data 2 maggio 2012 (nota prot. 2012/0005914), sarebbe stato il convenuto stesso a far rilevare il *deficit* a tale organo preposto.

Pertanto, è agli organi tecnici che andrebbe asseritamente imputata (ex art.148 bis del TUEL) l'inosservanza dell'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla delibera, misure

correttive, ritenendo la difesa che fosse impossibile, alla fine del 2011, prevedere, specie da parte del Sindaco, lo sfioramento del patto di stabilità interno in assenza di specifiche segnalazioni o comunicazioni dell'Ufficio Finanziario;

- in secondo luogo, il convenuto ha affermato l'assenza di colpa grave, poiché non sarebbero stati percepibili né prevedibili elementi ostativi alla sua condotta oggi contestata, anche per la natura delle irregolarità rilevate dalla Sezione di controllo (reiterata violazione del termine di approvazione del rendiconto avvenuta il 23/05/2013, quando egli era ormai cessato dalla carica già il 31.05.2012; risultato di amministrazione del 2012 negativo; sfioramento del patto di stabilità interno determinato dall'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria nel 2012 per n. 365 giorni).

Infine, circa lo sfioramento del Patto di stabilità 2011, l'irregolarità sarebbe stata accertata solo dopo la cessazione dalla carica, come si evincerebbe dalla stessa deliberazione;

- in via pregiudiziale, la difesa ha inoltre eccepito la nullità della citazione per ritenuta carenza di legittimazione attiva della Procura e/o per violazione dell'art. 17, co. 30-ter, D.L. 1/7/2009 n. 78), derivando, la denuncia di danno, da un procedimento svolto dalla Sezione di controllo in asserita carenza di potere in materia, con riguardo all'esercizio 2012, con conseguente inutilizzabilità in sede processuale delle relative risultanze (si cita, in proposito, l'art. 1. L. n. 20/1994 nonché Corte. Cost. n. 130 del 2014), e in ritenuta assenza, altresì, di autonoma istruttoria;

- nel merito, è stata rilevata l'assoluta assenza di elementi idonei a configurare una responsabilità amministrativa in capo all'odierno convenuto rispetto ai singoli decreti sindacali:

a) sotto il profilo oggettivo, per assenza di qualsiasi ingiustizia del danno ed anti giuridicità della sua condotta, in ragione della ritenuta impossibilità di avere notizia dello sfioramento del p.s.i. in relazione all'anno ancora in corso al momento della censurata condotta, con riferimento all'incarico conferito all'arch. L. I., come sarebbe dimostrato dall'assenza di parere negativo di legittimità degli organi interni all'ente - che avevano provveduto al regolare pagamento dei compensi - avendo, solo con nota del 18.06.2012 prot. 8633, il Responsabile del Settore Finanze e Tributi comunicato al Commissario Prefettizio e al Segretario generale lo sfioramento del patto di stabilità interno per l'anno 2011;

- allo stesso modo il convenuto argomenta per il compenso relativo all'incarico conferito all'arch. V. (v. DD.SS. n. 2 del 31/1/2012 e n. 18 del 3/5/2012), che formava oggetto di anticipazione della spesa a carico del bilancio regionale, debitamente autorizzato dai competenti organi regionali con atto n. 269 dell'11/4/2012, rientrando esso nell'ambito del progetto regionale approvato con D.G.R. n. 766 del 13/9/2010 che aveva individuato il Comune di Venafro quale beneficiario di un finanziamento di € 500.000,00 finalizzato all'intervento di "valorizzazione del castello Pandone";

- escluderebbe la presunta responsabilità del convenuto anche l'assenza di artifici o raggiri nella perpetrazione della contestata violazione, attesa la pluriennale utilizzazione, da parte dell'Ente, di figure professionali esterne, resesi asseritamente indefettibili (sarebbe il caso dell'arch. Iannacone il cui rapporto risale al 2008, in ragione dell'assenza di analoghe figure professionali di ctg. D1), così come dell'*utilitas* asseritamente ricavata dall'Ente per effetto delle prestazioni comunque effettuate;

- un ulteriore rilievo di parte convenuta attiene alla ravvisata assenza di anti giuridicità della condotta, improntata - in tesi - all'esclusivo interesse dell'ente. L'anti giuridicità sarebbe, semmai, ravvisabile nei confronti dei predetti organi amministrativi, nei cui

confronti il convenuto richiedeva, altresì, l'integrazione del contraddittorio.

Alternativamente ed in subordine, è stata richiesta la riduzione dell'addebito in considerazione dell'apporto causale da detti organi asseritamente determinato;

b) quanto all'elemento soggettivo, parte convenuta ha ritenuto che esso si dimostrerebbe inconfigurabile per assenza di violazione di obblighi di servizio, in quanto la conoscenza della situazione finanziaria dell'ente non avrebbe potuto che avvenire attraverso le relazioni e le segnalazioni degli organi a ciò preposti, del cui intervento la Procura non avrebbe fornito adeguata dimostrazione probatoria. Pertanto, in relazione alla propria condotta, il convenuto ha illustrato una situazione di percepita legittimità e regolarità finanziaria giacché il Responsabile del Settore Finanze e Tributi avrebbe consentito il pagamento delle spese inerenti ai decreti sindacali senza rappresentare alcun elemento ostativo o deficitario della situazione finanziaria, nonostante gli fossero stati trasmessi i decreti per il compimento degli atti inerenti e conseguenti;

c) in subordine, parte convenuta ha chiesto l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito non essendo stato contestato, nella specie, l'elemento soggettivo ostativo del dolo o della grave slealtà (ha citato, in proposito, Corte Conti, Sez. I App., 04/03/2008, n. 117).

All'odierna udienza di discussione i rappresentanti della parte pubblica e del convenuto hanno ulteriormente illustrato i motivi posti a fondamento delle rispettive scritture preparatorie, diffusamente replicando alle argomentazioni avversarie e ribadendo le conclusioni ivi rassegnate, come da verbale.

Al termine, la causa è stata trattenuta per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il giudizio verte su un'ipotesi di danno erariale prospettata, dalla Procura, ampiamente riportata in narrativa, come conseguente ad illecite condotte realizzate dal convenuto, in qualità di sindaco, consistite nella conferma dell'incarico di collaborazione esterna, disposta con decreto n. 20 del 30/12/2011 - efficacia limitata al periodo 1/1/2012-31/12/2012 - in favore dell'arch. L. I. quale *"Istruttore Tecnico Responsabile di Unità Operativa Pianificazione e Gestione del Territorio presso il Settore Urbanistica"*, nonostante lo specifico divieto, previsto per gli enti locali, di procedere ad assunzioni, di qualsiasi genere e tipologia contrattuale, nel caso, come quello esaminato, di mancato conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno precedente (2011), evidenziato, nella fattispecie, nella Deliberazione n. 211/2014/PRSP del 13.11.2014 della Sezione di controllo per il Molise, che costituisce la *notitia damni*.

1. Nel merito, la domanda risarcitoria è infondata e, pertanto, insuscettibile di accoglimento per i motivi che seguono.

1.1 Deve premettersi che la cornice normativa, che disciplina il corredo sanzionatorio per il caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti locali, introdotta dal D. Lgs. 6/9/2011, n. 149, art. 7, comma 2, in vigore dal 5/10/2011, fatta eccezione per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, e trasposta integralmente nell'art. 31, comma 26, della L. 12/11/2011, n. 183, (legge di stabilità 2012) così recita: *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell' inadempienza ... non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"* (lett. d).

Tale disciplina, che costituisce una delle conseguenze sanzionatorie della violazione del patto di stabilità interno per gli enti locali (d'ora in avanti, p.s.i.), affonda le radici nel tempo (cfr.art. 77 bis, D.L. n. 112/2008 relativo al triennio 2008-2011) ed è stata riproposta dalle successive leggi finanziarie annuali (poi di stabilità) : cfr. art. 1, co. 439, L. n. 228/2012.

Giova ricordare come la giurisprudenza di questa Corte abbia ritenuto costituire danno erariale l'esborso che si sia dovuto sostenere a causa della mancata applicazione delle limitazioni finanziarie conseguenti all'inosservanza del rispetto del p.s.i. nell'esercizio annuale precedente, in quanto l'ente viene a sostenere una spesa normativamente vietata a causa del superamento dei vincoli di finanza pubblica (Sez. Giur. Piemonte, n. 6 del 16/1/2013, confermata da Sez. III Appello, n. 482 del 06/10/2016).

Difatti, in mancanza di espressa deroga normativa, non può assumere alcun rilievo la pur invocata necessità di assicurare servizi essenziali per la collettività, rientranti tra i compiti ineludibili dell'amministrazione comunale, posto che, come correttamente osservato dalla citata giurisprudenza *«spetta a ciascun ente individuare i servizi che riesce a garantire in base all'effettiva situazione finanziaria ed ai vincoli di finanza pubblica, sulla scorta delle previsioni di legge. Ciò significa che gli enti che subiscono limitazioni o che non possono effettuare assunzioni devono stabilire una sorta di "graduatoria di importanza" delle attività da svolgere, nel rispetto delle disposizioni normative, valorizzando al massimo grado le risorse disponibili in rigorosa applicazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa»*.

In proposito, il Collegio richiama il costante orientamento espresso in numerose occasioni, sia da questa Corte in sede consultiva (*ex multis*, cfr. Sezione Lombardia, parere n. 601/2011) che dalla Corte Costituzionale (C.Cost. sent. n. 219/2013; n. 155/2011 e n. 36/2004) – al quale intende prestare continuità - secondo cui le misure (sanzioni o limitazioni) imposte agli enti locali che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce una grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati, tenuti a concorrere al risanamento dei conti pubblici e garantire l'osservanza degli obblighi assunti dallo Stato in sede europea alla stregua dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (artt. 117 e 119 Cost.).

La fattispecie dedotta in giudizio, quindi, attiene alla condotta di un amministratore che avrebbe trascurato di applicare le restrittive misure finanziarie conseguenti alla violazione pattizia e, per l'effetto, effettuato spese vietate e sanzionate direttamente dalla legge.

Orbene, come diffusamente esposto dalla difesa del convenuto, la valutazione del quadro probatorio ed allegatorio complessivo prodotto dalla Procura conduce il Collegio alla formulazione di un giudizio di insufficienza delle fonti di prova raccolte, ai fini della configurazione della c.d. colpa cosciente contestata. Rappresenta, infatti, una mera affermazione di principio, destituita di fondamento, quella proveniente da parte attrice la quale, dalla data di adozione del decreto sindacale del 30/12/2011, pretende di far discendere, automaticamente ed acriticamente, la piena conoscenza, da parte del suo autore, del disvalore oggettivo della condotta e dell'agevole previsione dell'evento dannoso: vale a dire la conoscenza dell'avvenuto sfioramento del P.s.i. per l'anno 2011 - alla stregua della presunta disponibilità, ormai a fine anno, di tutti gli elementi informativi di tale violazione - e dell'illiceità della spesa derivante dal conferimento dell'incarico nonostante il divieto assunzionale.

Per siffatta conclusione depongono i seguenti elementi:

- la circostanza che, agli atti versati nel processo, mancano sicuri elementi probatori quali, ad esempio, specifici rilievi o valutazioni formulati dall'organo di revisione contabile o rese dal Responsabile del Servizio finanziario, come pure pareri negativi resi in occasione delle proposte di approvazione del bilancio preventivo del 2011 (o in fase di assestamento del medesimo) o del relativo rendiconto. In particolare, va evidenziata l'assenza agli atti di causa di qualsiasi giudizio sfavorevole, o di motivato dissenso, o di rimostranze, osservazioni o rilievi negativi, oppure di criticità, espressi o sollevati da parte degli organi tecnici interni all'ente, sia pure in termini dubitativi. A rafforzare tale conclusione il rilievo, per converso, che gli organi competenti hanno provveduto al regolare e costante pagamento dei compensi spettanti all'incaricato senza rappresentare il benché minimo disagio o elemento ostativo con riferimento al p.s.i. ed alla situazione finanziaria dell'ente - nonostante fosse stato regolarmente trasmesso il decreto sindacale in esame, che ne costituiva titolo giuridico, per il successivo compimento degli atti inerenti e conseguenti, come espressamente in esso previsto - ben potendo ingenerare, tale circostanza, come sottolineato dalla difesa del convenuto, una situazione di percepita legittimità e regolarità finanziaria;
- l'assenza, in atti, di qualsiasi elemento informativo, quale una relazione, comunicazione o semplice notizia - rifluito in elemento documentale, netto e perspicuo - che lasciasse anche solamente intravedere il pericolo di imminente o realizzata violazione del vincolo finanziario del 2011, tale da indurre il primo cittadino ad un comportamento maggiormente avveduto, idoneo a scongiurare il sostenimento di una spesa illecita;
- l'assenza di allegazione contenuta in un processo verbale di deliberazione oppure evidenziata, che comprovi, *per tabulas*, essere stato, l'argomento dello sfioramento del p.s.i., oggetto di specifico dibattito o di riunione svoltisi, alla presenza del sindaco, in seno ad una qualsiasi Assise consiliare o giunta, o oggetto di attenzione, anche in termini di mera preoccupazione, da consiglieri, soprattutto se appartenenti al gruppo di minoranza i quali avrebbero, con tutta probabilità, avuto interesse a farlo sfociare in enfasi politica.

Ritiene, dunque, il Collegio che i documenti probatori si rivelino del tutto insufficienti a provare la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa a carico del convenuto (art. 1, co. 1, L. n. 20/1994), in termini di marcata antiggiuridicità della condotta realizzata e/o della gravità della colpa - con valutazione espressa in chiave prognostica o *ex ante*, principalmente nel momento in cui egli ha posto in essere il comportamento censurato in termini di conferma dell'incarico di Responsabile dell'U.O. (30/12/2011), ma pure durante il successivo periodo di conservazione degli effetti dopo la sua adozione nell'arco dell'anno 2012 - richiedendosi necessariamente, a tali effetti, per uno scrutinio di condotta approssimativa e superficiale, quanto meno la ragionevole certezza, da parte del convenuto, della disponibilità di tutti gli elementi di giudizio e di valutazione inerenti al mancato rispetto dell'obiettivo finanziario nel 2011 e conseguente la grave negligenza di aver fatto sopportare all'ente le spese disposte nonostante il divieto legale.

A tal fine, giova ricordare in concreto come, dall'esame delle risultanze probatorie, possa agevolmente ricavarsi che, solamente con nota del 18.06.2012 prot. 8633, il Responsabile del Settore Finanze e Tributi dell'ente ha comunicato al Commissario Prefettizio e al Segretario generale l'avvenuto sfioramento del patto di stabilità interno per l'anno 2011, con prospetto di certificazione redatto in pari data, strumento, quest'ultimo, di comunicazione del saldo finanziario obbligatorio per gli enti locali, di

indiscutibile dimensione pubblicistica poiché sottoscritto da due pubblici ufficiali (sindaco e dirigente del servizio finanziario; cfr. Cass., V Sez. Pen., n. 14617/2018), che avrebbe dovuto essere inviato al M.E.F. entro il termine perentorio del 31/3/2012, come prescritto dall'art. 1, co. 110, L. n. 220/2010 e dal D. Lgs. n. 149/2011, anziché il 20/6/2012, con nota prot. 8724 (All. 2, fasc. di Procura).

Pertanto - in disparte le erronee valutazioni in cui è incorsa, da un lato, la Sezione di controllo nella Deliberazione n. 211/2014/PRSP del 13.11.2014 in relazione alla ritenuta tempestività della certificazione al MEF (cfr. pag. 14) del mancato rispetto da parte dell'ente locale del Patto di stabilità, dall'altro la Procura regionale che tale circostanza ha pedissequamente ribadito (pag. 2 della citazione), in assenza di produzione di sufficienti elementi probatori al riguardo - dirimente rilievo, ai fini del decidere, assume la circostanza che la piena e definitiva conoscenza, e consapevolezza, di tale violazione e del conseguenziale divieto di assunzione di fonte legale avrebbe potuto essere conseguita, da parte dell'ex sindaco, solamente alla data del 18/6/2018; ovverosia, allorché il Cotugno era ormai cessato dalla carica di sindaco, ricoperta sino al 31/5/2012, per rassegnate dimissioni, senza alcuna concreta possibilità di incidere sulla prosecuzione del rapporto di lavoro instaurato.

Né sarebbe esecrabile la condotta del convento, come dedotto dalla sua difesa, che aveva spontaneamente fatto rilevare detto *deficit* finanziario all'organo preposto, in assenza di autonome iniziative, in data di poco anteriore alla sua cessazione dalla carica, vale a dire il 2/5/2012 (nota prot. 2012/0005914), rispondendo, invece, tale comportamento a criteri di prudenza, di diligenza e di solerzia, nonostante il convenuto fosse privo di quelle capacità e professionalità tecnico-contabile, di regola, riservate ad altri organi, e pur in presenza di dati ancora provvisori e/o incompleti e privi di ufficiale conferma.

1.2 Parimenti infondata si rivela la contestazione della Procura della presunta illegittimità dell'atto di conferimento dell'incarico - e conseguente illiceità dell'esborso - per presunta incompetenza del Sindaco nell'adottare, con iniziativa esclusiva, un provvedimento di amministrazione attiva o di gestione, di competenza degli uffici amministrativi, di iniziativa esclusiva e privo di adeguata istruttoria e dei prescritti pareri tecnici e visti favorevoli.

In proposito, risulta piuttosto agevole confutare l'assunto attoreo rilevando, *ex adverso*, che rientrava nell'esclusivo potere del Sindaco (ex art. 50, co. 10, D. Lgs. n. 267/2000) l'emissione del decreto di nomina in questione, trattandosi di conferma dell'arch. lannacone, reiterata per la quinta volta consecutiva rispetto all'originario decreto di nomina n. 37 del 30/7/2008 (durata 1/9/2008- 31/12/2008), a seguito di apposita selezione, ai sensi dell'art. 110, co 1, del T.U.E.L. che recita: *"Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire."*

Ed è proprio quanto avvenuto nella fattispecie dovendo rilevare, il Collegio, che trattandosi di ipotesi riguardante la tipologia della copertura dei posti previsti "in dotazione" organica di responsabili dei servizi o degli uffici, c.d. responsabili di posizione organizzativa o Unità Operative (come pure di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione) - non certamente quella *"extra dotationem"* prevista invece nel comma 2 - tale potere del sindaco era espressamente contemplato sia dall'art. 51, comma 2, dello Statuto, sia dall'art. 17, co. 1, del Regolamento di organizzazione degli uffici e del

personale, approvato con Del. di G.C. n. 159/2001. A tale incarco, quindi, il sindaco poteva ben ricorrere mediante la stipula di contratto di diritto pubblico a tempo determinato o con deliberazione motivata, o di diritto privato, fermo restando il requisito richiesto per la qualifica da ricoprire.

Pertanto, spettava al sindaco l'iniziativa e l'esercizio del relativo potere, mentre rientrava nelle prerogative e competenze proprie del dirigente o del responsabile amministrativo, diverso dall'Organo di governo sulla base del tradizionale riparto o distinzione tra organi e funzioni di indirizzo politico o di gestione (D. Lgs. n. 29/1993 e s.m. e i., L. n. 59/1997 e s.m. e i. e D. Lgs. n. 267/2000; C.d.S., Sez. V, n. 5073/2006 e Sez. VI, n. 1559/2009), curare l'istruttoria, valutare la fattibilità del provvedimento e riferire eventuali problematiche in ordine alle scelte da effettuare (v. art. 52 del Regolamento).

1.3 Analogamente, sul sindaco non può certo ricadere alcuna responsabilità amministrativa per fatto colpevole omissivo di terzi e, quindi, da ricercarsi, eventualmente, altrove.

In proposito, prive di pregio si rivelano le censure attoree:

a) sul terreno della presunta illegittimità/invalidità del decreto sindacale per alterazione o incompletezza della sequenza procedimentale a causa dell'omessa apposizione del "parere di regolarità tecnica e contabile", ex comb. disp. artt. 49 e 147 bis del D. Lgs. n. 267/2000 (nella fase preventiva di formazione dell'atto, rispettivamente, da ogni responsabile del competente servizio o ufficio, attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, mentre il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile), giacché nessun parere avrebbe dovuto essere preventivamente rilasciato, non trattandosi di deliberazione di un Organo collegiale ma di un decreto sindacale. Quanto, invece, al visto di regolarità contabile da apporre sulle determinazioni dirigenziali o dei responsabili dei servizi, disciplinato dall'art. 151, co. 4, del predetto decreto e, nella fattispecie, dall'art. 62, co. 2, del Regolamento comunale, va rilevato, innanzitutto, che esso si risolve nella mera attestazione della copertura finanziaria del provvedimento su cui viene apposto, ossia della verifica dell'effettiva disponibilità delle risorse impegnate. Orbene, pur volendo assimilare il decreto sindacale ad una determinazione dirigenziale, poiché comportante un impegno di spesa e in presenza di tutti gli altri elementi indispensabili (art. 183, co. 1, TUEL; art. 61 Regolamento), sta per vero che, non investendo esso la preventiva valutazione di legittimità della presupposta decisione sindacale, l'omessa apposizione di detto visto - sempreché obbligatorio - non sarebbe comunque suscettibile di costituire, quanto meno ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, un fatto eziologicamente addebitabile al convenuto per *culpa in omittendo*.

b) sotto il profilo della nullità/invalidità dell'incarco conferito in quanto, in tesi, affetto dal vizio di mancata stipulazione del relativo contratto "accessivo" al decreto sindacale, in considerazione del fatto che, sia la stipula del contratto, sia l'adozione di ogni altro atto consequenziale o esecutivo di detto decreto rientrava nella competenza propria dei dirigenti o dei responsabili dei servizi (ex art. 107, co. 3, TUEL), visto anche che detto decreto sindacale era stato inviato, unitamente al relativo fascicolo, al "Responsabile del Settore Finanza e Tributi.....e dell'Unità operativa del Personale ed Ufficio competente" proprio per gli "adempimenti prescritti dalla legge".

In conclusione, il panorama probatorio allegato e le considerazioni svolte non consentono di ritenere integrata la fattispecie tipica della responsabilità amministrativa in capo all'odierno convenuto.

Il rigetto della domanda per le suesposte ragioni di merito esime il Collegio dall'affrontare le ulteriori questioni o eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa del convenuto, restando esse necessariamente assorbite dalla ragione più liquida di pronta soluzione, alla stregua dei principi di celerità e di economia processuale (ex multis, Cass., n. 17219/2012 e SS.UU., n. 9936/2011, n. 5264/2015 e n. 20684/2018).

2. Il proscioglimento nel merito comporta l'applicazione del regime del rimborso dei compensi professionali di difesa in favore del convenuto, liquidati nella misura indicata in dispositivo, da distrarre in favore dei difensori dichiaratisi antistatari (ex art. 93 c.p.c.), nonostante l'assenza di specifica notula, sulla base dei parametri della Tabella n. 11 del D.M. n. 55/2014, considerata l'equivalente entità economica dell'interesse sostanziale preteso originariamente nei confronti del convenuto o valore (*petitum*) della controversia, l'importanza dell'opera professionale prestata e l'assenza di nota spese (ex art. 75 disp. di att. c.p.c.), attese le fasi d'interesse per il giudizio contabile e quanto previsto dalla tabella A allegata al D.M. citato, e dall'art.1, comma 7, ai sensi dell'art. 3, co. 2-bis, del d.l. 23/10/1996, n. 543, conv. con modificazioni, dalla L. 20/12/1996, n. 639, come autenticamente interpretato dall'art. 10-bis, co. 10, del d.l. 30/9/2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla L. 2/12/2005, n. 248, e come modificato dall'art. 17, co. 30-quinquies del d.l. 1/7/2009, n. 78, conv., con mod, in L. 3/8/2009, n. 102 (SS. RR. n. 3/2008/QM e Sez. I App., n. 368/2016).

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise, definitivamente pronunciando, *contrariis reiectis*, assolve il convenuto C. N. dalla domanda giudiziale risarcitoria proposta dalla P.R. e, conseguenzialmente, condanna il Comune di Venafro al pagamento delle spese legali, da liquidarsi, in favore di ciascuno dei due difensori dichiaratisi antistatari, ripartendola in eguale misura computata per un solo avvocato (ex art. 8, co. 1), pari a complessivi euro 1.800,00, oltre IVA, CPA e rimborso delle spese generali o forfettarie del 15% (art. 2, co. 2, D.M. citato).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 20 settembre 2018, proseguita l'11 ottobre 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to (dott. Gennaro Di Cecilia)

f.to (dott. Tommaso Viciglione)

Depositata in segreteria il 8 aprile 2019

Il Responsabile della Segreteria

f.to Maria Flora Pepe