

Sezione: SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE
Esito: SENTENZA
Numero: 55
Anno: 2019
Materia: CONTABILITA
Data pubblicazione: 16/04/2019
Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:55SGSEZ

REPUBBLICA ITALIANA SENT. N. 55/19

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti Magistrati:

Cinthia PINOTTI Presidente

Walter BERRUTI Consigliere relatore

Ilaria Annamaria CHESTA Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità n. 20486 del Registro di Segreteria promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

PERONO CACCIAFUOCO Elisa, nata a Pont Canavese (TO) il 9 ottobre 1972 e residente in Agliè (TO), c.f. PRN LSE 72R49 G826F, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Alfredo Caviglione e Sergio Magnano ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Torino, Corso Montevecchio n. 48, giusta procura speciale in calce alla comparsa di costituzione e risposta;

GRANDE Franco, nato a Pinerolo (TO) il 16 luglio 1967 e residente in San Pietro Val Lemina (TO), c.f. GRN FNC 67L16 G674C, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Gili e elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Torino, Corso Matteotti n. 31, giusta procura speciale in calce alla comparsa di costituzione e risposta.

Uditi nell'udienza del 21 febbraio 2019 il Consigliere relatore Dott. Walter Berruti, il Sostituto Procuratore Generale Dott.sa Emanuela Rotolo, l'Avv. Sergio Magnano per la convenuta PERONO CACCIAFUOCO e l'Avv. Alessia Quilico per il convenuto GRANDE, come da verbale.

Esaminati gli atti.

Rilevato in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 27 giugno 2018 la Procura ha convenuto in giudizio Elisa PERONO CACCIAFUOCO, quale responsabile del servizio finanziario del Comune di Cuceglio, per non avere provveduto a pubblicare, nelle forme previste dalla legge (D.lgs. n. 446/1997 art. 52, comma 2; D.lgs. n. 360/1998, art. 1, comma 3; D.L. n. 201/2011 conv. in L. n. 214/2011 art. 13, comma 15), la delibera della giunta comunale (n. 25 del 12 settembre 2014) seguita da quella del consiglio comunale (n. 20 del 29 settembre 2014) con cui le aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF sono state incrementate dallo 0,5 allo 0,8% per l'anno 2014 e le successive confermate per gli anni 2015 e 2016. Tale pubblicazione, da farsi entro il 20 dicembre dell'anno cui la delibera di variazione dell'imposta afferisce, è infatti prevista a pena di inefficacia dall'art. 1, comma 3 del D.lgs. n. 360/1998 come integrato dall'art. 14, comma 8 del D.lgs. n. 23/2011.

L'omissione veniva rilevata solo a seguito di una nota del MEF in data 17 ottobre 2016. Il minor gettito della predetta imposta per gli anni 2014, '15 e '16, quantificato complessivamente, in base ai calcoli effettuati dal MEF su richiesta di parte attrice e versati in atti, in euro 120.738, viene considerato danno subito dal Comune di Cuceglgio ed addebitato alla convenuta nella misura del 70%.

È altresì convenuto in corresponsabilità Franco GRANDE, revisore contabile del ridetto Comune, cui viene addebitato il restante 30% di tale danno per omessa vigilanza, poiché questi, nel periodo settembre 2014-dicembre 2015, si sarebbe limitato a rendere i pareri di competenza sugli atti di bilancio senza effettuare le verifiche periodiche, anche a campione, sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente controllato, secondo quanto previsto dall'art. 239, comma 1, lett. c) del TUEL.

La convenuta PERONO CACCIAFUOCO si è costituita in giudizio con memoria depositata il 28 settembre 2018 instando in via istruttoria per l'ammissione di prove testimoniali, nonché di c.t.u. finalizzata a quantificare il danno lamentato poiché i conteggi prodotti in giudizio sarebbero atto di parte. Nel merito non contesta l'omessa pubblicazione nei termini di legge delle delibere per cui è causa, ma eccepisce che il Comune l'avrebbe adibita a mansioni non adeguate alla propria formazione universitaria (laurea in psicologia) e alle precedenti esperienze lavorative. Rileva come il proprio inquadramento contrattuale in posizione economica C3 riguardasse mansioni prettamente impiegatizie rispetto alle quali il conferimento della responsabilità di un settore comunale, quale quello finanziario, doveva essere sporadico e non protratto nel tempo. Da ciò emergerebbe la corresponsabilità dell'Amministrazione derivante dalla violazione dell'art. 2013 cod. civ. sul generale divieto di adibizione del lavoratore a mansioni superiori, cui rimanda, per il pubblico impiego, l'art. 52 D.lgs. n. 165/2001. Ne deriverebbe anche l'assenza di colpa grave, in particolare alla luce del fatto che da quando la convenuta era stata adibita all'ufficio finanziario non vi erano state variazioni dell'addizionale all'IRPEF (l'ultima risalendo al 2008), con conseguente non conoscibilità della condotta doverosa. Il comportamento degli organi dell'ente quindi costituirebbe un apporto causale determinante nella produzione del danno. La difesa rimarca poi la corresponsabilità del revisore per l'omessa verifica della posizione contabile del Comune, inferendone l'azzeramento, o in subordine riduzione, della responsabilità della convenuta. Conclude quindi per l'assoluzione ovvero, in subordine, per la riduzione dell'addebito.

Il convenuto GRANDE si è costituito in giudizio con memoria depositata il 1° ottobre 2018, nella quale ha chiesto di essere assolto da ogni addebito e, in subordine, che venga esercitato il potere riduttivo nella misura massima, osservando quanto segue. L'inadempimento contestato alla responsabile del servizio finanziario consiste in un'attività materiale per cui non è prevista alcuna forma di annotazione o registrazione riscontrabile nell'ambito dell'attività di vigilanza di cui all'art. 239 TUEL, che ha come oggetto atti e documenti. Il danno per il 2016, quantificato in euro 40.255, non potrebbe comunque essere addebitato ad alcuno dei convenuti in quanto l'impossibilità di fruire dell'aliquota maggiore è dovuta alla tardiva approvazione del bilancio di previsione da parte del consiglio comunale (il 30 aprile 2016 invece che entro il 1° marzo 2016) secondo quanto rilevato e comunicato dallo stesso MEF con nota del 17 ottobre 2016, prodotta dalla stessa parte attrice (doc. n. 1). La difesa evidenzia che il fatto, riferito in citazione, che la responsabile del servizio finanziario, che era anche agente contabile del Comune di Cuceglgio, non abbia depositato i conti giudiziali relativi al periodo 2011-2015, costituendo grave inadempimento agli obblighi di servizio, avrebbe dovuto mettere in

allarme gli organi dell'ente e indurli ad un maggior controllo. Il revisore avrebbe reso i pareri di competenza corrispondendo regolarmente con il Comune. Negli atti bilancio gli importi dell'addizionale non ancora incassati venivano regolarmente portati a residuo e dunque il fatto che spettassero in misura minore non era riscontrabile dagli atti contabili, essendo emerso solo con la nota del MEF del 17 ottobre 2016. Ne conseguirebbe l'assenza di nesso causale con un preteso inadempimento del revisore agli obblighi di verifica periodica, non essendo ravvisabile, alla luce della generale disposizione dell'art. 40, comma secondo cod. pen., un obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso nella specie verificatosi. La Procura non avrebbe dimostrato che l'attività di pubblicazione della delibera di variazione dell'aliquota, demandata alla responsabile finanziaria, dovesse essere vigilata dal revisore e che questi, nell'esercizio di tale controllo, potesse riscontrare l'omissione per cui è causa. Emergerebbe poi una concorrente responsabilità del segretario comunale ex art. 97 TUEL per omessa direzione e vigilanza, tanto più necessaria in ragione della scarsa preparazione della responsabile finanziaria per l'incarico affidatole. Infine, in capo al revisore non sarebbe configurabile alcuna colpa grave, dal momento che l'anomalia verificatasi non presenta carattere di abnormità. In punto quantificazione del danno la difesa eccepisce la nullità della citazione ex art. 86, comma 2, lett. c) c.g.c. nella parte in cui aumenta la quota addebitata al revisore rispetto a quanto contestato nell'invito a dedurre (dal 20 al 30%) e manca dei criteri per la sua determinazione; la ritiene comunque sproporzionata e ingiustificata.

Con nota dell'8 ottobre 2018 la Procura regionale ha depositato la deliberazione della Sezione di controllo per il Piemonte n. 5 del 17 gennaio 2018, con la quale è stata accertata per il Comune di Cuceglio l'esistenza di un reiterato squilibrio di cassa negli esercizi 2015 e 2016 e si è preso atto dell'adesione dello stesso Comune alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243 *bis* del TUEL. Detto squilibrio finanziario, in quanto derivante dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e dalla conseguente eliminazione di quelli derivanti dalle maggiori quote dell'addizionale comunale all'IRPEF, deliberate ma inefficaci, confermerebbe il danno patito dal Comune. All'esito dell'udienza di discussione dell'11 ottobre 2018 la Sezione adottava ordinanza istruttoria (n. 47/2018) volta ad acquisire: l'atto di nomina della PERONO CACCIAFUOCO quale responsabile del servizio finanziario del Comune; l'atto di attribuzione alla medesima di posizione organizzativa ai sensi degli artt. 8 ss. del CCNL Enti locali; la determinazione di individuazione del responsabile per la trasparenza, laddove adottata all'epoca dei fatti di causa.

Il Comune, in esecuzione dell'ordinanza, ha prodotto: gli atti di nomina del segretario comunale quale responsabile della prevenzione della corruzione (13 marzo 2013); quale responsabile della trasparenza (22 gennaio 2014); quale responsabile di p.o. dell'area amministrativa contabilità, finanza e tributi (18 maggio 2011); l'atto di nomina della PERONO CACCIAFUOCO quale responsabile di p.o. dell'area amministrativa contabilità, finanza e tributi (28 febbraio 2012); l'atto di attribuzione a quest'ultima della relativa indennità di responsabilità dal 2014 (27 dicembre 2013); successivo atto di nomina confermativo in data 8 giugno 2016; dichiarazione di rinuncia dell'interessata in data 14 ottobre 2016; relativo atto di accettazione da parte del comune in pari data.

Nell'udienza di discussione del 21 febbraio 2019 il P.M. e le difese dei convenuti hanno illustrato le reciproche posizioni e richiamato le conclusioni in atti.

La causa è stata quindi trattenuta a decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La causa appare matura per la decisione non ravvisandosi da parte del Collegio la necessità di disporre l'ammissione di ulteriori mezzi di prova.

Venendo al merito occorre esaminare partitamente le posizioni dei convenuti.

2.1. La domanda proposta nei confronti di Elisa PERONO CACCIAFUOCO, è fondata nei limiti seguenti.

Quest'ultima è stata citata in giudizio quale "Responsabile del servizio Finanziario e Tributi" e tale qualifica non è contestata dalla difesa.

Tale inquadramento trova sostanziale conferma negli atti amministrativi depositati dal Comune di Cuceglio a seguito di ordinanza istruttoria.

La medesima risulta aver concretamente esercitato le corrispondenti funzioni, qualificate, negli atti di cui sopra, come di "*responsabilità delle posizioni organizzative nei settori area amministrativa contabilità, finanza e tributi (ragioneria, economato, patrimonio, tributi, segreteria)*", dal 1° marzo 2012 al 14 ottobre 2016, con attribuzione della relativa indennità di responsabilità (cfr. l'atto del 27 dicembre 2013). Fino a quella data le funzioni di responsabile dei settori finanziario e contabile erano attribuite al segretario comunale, che, secondo quanto previsto (cfr. l'atto del 28 febbraio 2012), tornava ad esercitarle in caso di assenza o impedimento della convenuta.

Il TUEL (cfr. art. 153, comma 3) identifica il responsabile del servizio finanziario con il responsabile del servizio o con i soggetti preposti alle eventuali articolazioni previste dal regolamento di contabilità e gli attribuisce specifici compiti e responsabilità (cfr. art. 49 quanto ai pareri sulle proposte di deliberazione della giunta e del consiglio, art. 147 quanto all'attività di controllo interno, art. 153 quanto alle competenze, art. 161 quanto alla certificazione del bilancio, artt. 179 e 180 quanto all'accertamento e alla riscossione delle entrate, ecc.).

In particolare, l'art. 153, comma 4 dispone che "*Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica*".

Non risulta che la convenuta non abbia accettato detta nomina o che abbia sollevato rimostranze sulla scelta dell'Ente in merito, se non nel 2016, quattro anni dopo, quando ha rassegnato le proprie dimissioni, così come puntualmente argomenta parte attrice (cfr. pagg. 21 e s. citaz.).

Con l'accettazione e l'effettivo esercizio della funzione (fatto non contestato e comunque emergente *ex actis*: cfr., ad es., il doc. n. 5 prodotto dalla difesa) la convenuta ne ha assunto anche gli obblighi e la connessa responsabilità, così come rivenienti dalle norme citate.

La Procura ha dettagliatamente richiamato (cfr. pagg. 11 e ss. citaz.) le norme che regolano la pubblicazione dei regolamenti comunali sulle entrate tributarie e delle deliberazioni tariffarie.

Con specifico riferimento all'addizionale comunale all'IRPEF, l'art. 1, comma 3 del D.lgs. n. 360/1998, dopo aver stabilito che i comuni possono disporre la variazione della relativa aliquota di compartecipazione, prevede che la relativa deliberazione debba

essere pubblicata sul sito appositamente individuato dal Ministero dell'economia e delle finanze e che, dalla data in cui è eseguita detta pubblicazione, decorra l'efficacia della deliberazione stessa.

L'art. 14, comma 8, del D.lgs. n. 23/2011 dispone che *"a decorrere dall'anno 2011, le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 360 del 1998, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 20 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce."*

Nella specie, le citate deliberazioni comunali di aumento dell'aliquota dell'addizionale all'Irpef (doc. 3, all. 1-7 prod. Proc.) dispongono *"le prescritte pubblicazioni di quanto deliberato ai fini di legge"* e menzionano l'avvenuta acquisizione *"dei prescritti pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile a norma di quanto disposto dal D.lgs. 267/00 e s.m.i."*, pareri da rendersi, per quanto di competenza, dal responsabile del servizio finanziario (cfr. art. 49 TUEL).

Esse, tuttavia, come è pacifico, non venivano fatte oggetto della speciale pubblicazione di cui sopra, in quanto, come altresì pacifico, non venivano tempestivamente inviate al MEF dal Comune di Cuceglia secondo le modalità previste (cfr. il D.M. 31 maggio 2002 e l'art. 8, comma 3 D.lgs. n. 175/2014, puntualmente richiamati a pag. 13 e s. citaz.).

Le disposizioni citate non individuano l'organo o l'ufficio del comune cui compete l'invio, occorre pertanto farlo secondo le norme generali.

Osserva il Collegio che la pubblicazione in argomento ha carattere speciale rispetto alla pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale di cui all'art. 124 TUEL o all'art. 32 della L. n. 69/2009 (sulla c.d. dematerializzazione).

Essa, invero, integra l'efficacia del credito del comune alla quota di compartecipazione al tributo erariale e, come tale, ai fini di causa, può ritenersi attinente alla fase di accertamento dell'entrata, la cui verifica, giusta quanto sopra, compete al responsabile del servizio finanziario (cfr. art. 154, comma 4 TUEL cit.).

Nel periodo in questione (2014-2016) tale funzione presso il Comune di Cuceglia era svolta dalla convenuta con assunzione del conseguente regime di responsabilità di cui si è detto sopra.

2.2. La chiarezza delle norme in materia, come sopra richiamate, conferma il ricorrere della colpa grave in capo alla medesima, secondo le argomentate considerazioni svolte in citazione (cfr. pagg. 20-22).

Non vale addurre a scusante la inadeguata preparazione per l'incarico svolto, considerato che nulla ebbe la convenuta ad obiettare sino alle volontarie dimissioni, intervenute dopo quattro anni e prontamente accettate dall'Amministrazione, e che quest'ultima non fece mancare l'attività di formazione e supporto (cfr. le delibere prodotte dalla stessa difesa *sub* doc. 1).

3. Il Collegio ritiene invece non provata l'esistenza delle condizioni necessarie per la configurabilità di una corresponsabilità a carico del revisore contabile Franco GRANDE. Gli argomenti difensivi ampiamente svolti in memoria di costituzione (cfr. pagg. 7-15) e sopra sinteticamente richiamati appaiono al Collegio persuasivi.

In particolare, merita condivisione l'osservazione che negli atti bilancio gli importi dell'addizionale non incassati venivano regolarmente contabilizzati come residui attivi e che quindi, nell'ambito del controllo del revisore disciplinato dall'art. 239 TUEL, non era agevolmente riscontrabile che dette entrate in realtà spettassero in misura minore a causa di un inadempimento del funzionario responsabile che non aveva inserito i dati necessari nell'apposito portale telematico del MEF (secondo quanto previsto dall'art. 8,

comma 3 del D.lgs. n. 175/2014 cit.), inadempimento emerso solo con la citata ministeriale del 17 ottobre 2016.

Va inoltre considerato che, a mente dell'art. 1, comma 7 del D.lgs. n. 360/1998, istitutivo dell'addizionale comunale all'IRPEF, il Ministero provvede all'attribuzione definitiva degli importi dovuti entro l'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento. Dunque, per la prima delle annualità in questione, il 2014, il tempo fisiologico per il riversamento al Comune terminava alla fine del 2016, quando il GRANDE, stando agli atti di causa, non risultava più nominato revisore del Comune di Cuceglia (cfr. la delibera consiliare del 30 luglio 2013 n. 19, prodotta dalla difesa *sub* doc. 1). Anche sotto tale profilo non pare potessero emergere anomalie rilevabili dal revisore nel periodo di carica. 4. Il danno per il Comune di Cuceglia è fatto consistere nel maggior gettito a titolo di addizionale comunale all'IRPEF per gli anni 2014, '15 e '16 che sarebbe derivato al Comune laddove la variazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF, dallo 0,5 allo 0,8% avesse avuto effetto.

Si tratta di dati obiettivi di cui dispone il MEF, quale titolare dell'imposta principale, e che lo stesso ha comunicato, a seguito di decreto istruttorio della Procura contabile, con la nota prodotta da quest'ultima *sub* doc. 5 (cfr. in particolare l'all. 7).

La difesa del GRANDE ha correttamente rilevato che il maggior gettito per il 2016 (euro 40.255) non potrebbe essere addebitato ad alcuno dei convenuti in quanto l'impossibilità di fruire dell'aliquota maggiore è dovuta alla tardiva approvazione del bilancio di previsione da parte del consiglio comunale (il 30 aprile 2016 invece che entro il 1° marzo 2016) secondo quanto rilevato e comunicato dal MEF con nota del 17 ottobre 2016, prodotta dalla stessa parte attrice (doc. n. 1).

Il danno valutabile in questa sede va pertanto limitato al mancato introito delle annualità 2014 (euro 40.573) e 2015 (euro 39.910), per un totale di euro 80.483.

Ritiene tuttavia il Collegio che esso non possa essere imputato alla PERONO CACCIAFUOCO integralmente, bensì solo nella misura del cinquanta per cento ovvero euro 40.241.

Va infatti osservato che gli organi di dell'Ente e il segretario comunale (cfr. per quest'ultimo l'art. 97 TUEL) nulla ebbero a rilevare nell'esercizio delle rispettive funzioni di controllo amministrativo sull'attività degli uffici.

Ricorrono altresì, considerata la situazione di carenza di organico del Comune di Cuceglia all'epoca dei fatti e le numerose incombenze affidate alla convenuta, i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo nella misura di due terzi della somma di cui sopra.

Alla convenuta, quindi, va addebitato il restante terzo e così euro 13.413,00.

5. Conclusivamente, il Collegio considera provata l'esistenza delle condizioni necessarie per la configurabilità di responsabilità amministrativa a carico della convenuta PERONO CACCIAFUOCO, che va quindi condannata al pagamento, in favore del Comune di Cuceglia, della somma di euro 13.413,00.

Tale prova non è invece raggiunta a carico del convenuto GRANDE, che va pertanto, in questa sede, assolto.

6. La somma per cui è condanna, da ritenersi comprensiva di rivalutazione monetaria, andrà maggiorata di interessi legali dalla data pubblicazione della presente sentenza sino al saldo effettivo.

7. Le spese sono liquidate, rispettivamente, a carico della convenuta condannata e a favore del convenuto assolto, nelle misure indicate in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Piemonte, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

PERONO CACCIAFUOCO Elisa, al pagamento in favore del Comune di Cuceglio della somma di euro 13.413,00 (tredicimilaquattrocentotredici/00) oltre interessi legali come specificato in motivazione;

ASSOLVE

da responsabilità GRANDE Franco;

LIQUIDA

le spese in favore di quest'ultimo nella complessiva misura di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), comprensivi di spese generali, oltre accessori di legge.

Le spese di giustizia, liquidate in euro 510,44 (CINQUECENTODIECI/44), sono poste a carico della convenuta PERONO CACCIAFUOCO.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2019 con l'intervento dei Magistrati:

Cinthia Pinotti, Presidente

Walter Berruti, Consigliere estensore

Ilaria Annamaria Chesta, Primo referendario

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

F.to Walter BERRUTI

F.to Cinthia PINOTTI

Depositata in Segreteria il 16 aprile 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Antonio Cinque