



Sentenza n. 255/2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore Nicolella	Presidente
dott. Robert Schülmers von Pernwerth	Consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	Consigliere - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n° **70183** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale, nei confronti di:

- 1. RICCI Salvatore** (c.f. RCCSVT57D08G795X), nato a Pollena Trocchia (NA) l'8.4.1957, ivi residente, in via G. Garibaldi, n. 217, non costituito;
- 2. GUASTAFIERRO Pasquale Fortunato** (c.f. GSTPQL57E20M115H), nato a Volla (NA) il 20.5.1957, ivi residente, in Viale Pini, n. 2, non costituito;
- 3. ANNONE Giuseppe** (c.f. NNGPP66P21C495G), nato a Cercola (NA) il 21.9.1966, residente in Volla, Via Rossi, n. 16, non costituito;
- 4. REA Tommaso** (c.f. REATMS62M04C495P), nato a Cercola (NA) il 4.8.1962, residente in Volla, via Giuseppe Verdi, n. 16, non costituito;

5. WIRZ Sergio (c.f. WRZSRG45H19F839N), nato a Napoli il 19.6.1945, residente in Via Chiatamone, n. 57, non costituito;

6. ESPOSITO Francesco (c.f. SPSFNC73S24F839B), nato a Napoli il 24.11.1973, residente in Volla, via Ferdinando Magellano, n. 13, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avvocato Domenico Spagnuolo ed elettivamente domiciliato in Salerno, Corso Garibaldi, n. 194;

7. MOLISSO Gertrude (c.f. MLSGTR50M58F839Z), nata a Napoli il 18.8.1950, residente in Volla, via Eduardo De Filippo, n. 7, rappresentata e difesa, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avvocato Domenico Spagnuolo ed elettivamente domiciliata in Salerno, Corso Garibaldi, n. 194;

8. GUADAGNO Angelo (c.f. GDGNGL64B21F839L), nato a Napoli il 21.2.1964, residente in Volla, Via Gramsci, n. 7, rappresentato e difeso, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dagli avvocati Mario e Antonio D'Urso, elettivamente domiciliato in Napoli, via Monteoliveto, n. 86 presso l'avvocato Rosa Leggio;

9. MAURIELLO Simona (c.f. MRLSMN70T52G902F), nata a Portici (NA) il 12.12.1970 e residente a Volla (NA), via Eduardo De Filippo, n. 127, rappresentata e difesa, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dagli avvocati Mario e Antonio D'Urso, elettivamente domiciliato in Napoli, via Monteoliveto, n. 86 presso l'avvocato Rosa Leggio;

10. FESTA Riccardo (c.f. FSTRCR63M03F839T), nato a Napoli il 3.8.1963, residente in Cercola (NA), viale dei Platani, n. 5, rappresentato

e difeso, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avvocato Aldo Starace ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, Piazza Bovio, n. 22;

11. PIPOLO Gianluca (c.f. PPLGLC78H10F839W), nato a Napoli il 10.6.1978, residente in Volla (NA), via Dante Alighieri, n. 83, rappresentato e difeso, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dagli avvocati Mario e Antonio D'Urso, elettivamente domiciliato in Napoli, via Monteoliveto, n. 86 presso l'avvocato Rosa Leggio;

12. ROMANO Francesco (c.f. RMNFNC58A01I151D), nato a San Sebastiano al Vesuvio (NA) il 1°.1.1958, ivi residente, via delle Acacie, n. 39, rappresentato e difeso, giusta procura su foglio separato allegato alla memoria di costituzione, dall'avvocato Daniele Perna, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, Centro Direzionale is. F/12;

13. BORRELLI Raffaele (c.f. BRRRFL56D29H243I), nato ad Ercolano (NA) il 29.4.1956, residente in Napoli, viale Ernest Hemingway, n. 79, rappresentato e difeso, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dagli avvocati Mario e Antonio D'Urso, elettivamente domiciliato in Napoli, via Monteoliveto, n. 86 presso l'avvocato Rosa Leggio;

14. BUONOCORE Maria Rosaria (c.f. BNCMRS51M68C940L), nata a Conca dei Marini (SA) il 28.8.1951 e residente in Volla (VO), viale Vesuvio, n. 122, rappresentata e difesa, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dagli avvocati Mario e Antonio D'Urso, elettivamente domiciliato in Napoli, via Monteoliveto, n. 86 presso

l'avvocato Rosa Leggio;

15 DE ANGELIS Maria (c.f. DNGMRA65P50B860H), nata a Casagiove (CE) il 10.9.1965, residente in Roma, via Igino Giordani, n. 81, rappresentata e difesa, giusta procura su foglio separato depositato il 16.10.2018, dall'avvocato Fulvio Savastano ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Frattamaggiore (NA), via Genoino, n. 49;

16. FALASCONI Vincenzo (c.f. FLSVCN70C25G9020), nato a Portici (NA) il 25.3.1970, residente in Napoli, via Mario Pompilio, n. 33, non costituito;

17. CUTOLO Domenico (c.f. CTLDNC71M23G813B), nato a Pompei (NA) il 23.8.1971, residente in Boscoreale, Piazza Vargas, n. 25, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avvocato Daniele Perna ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, Centro Direzionale is. F/12.

Visto l'atto di citazione della Procura regionale depositato presso questa Sezione giurisdizionale il 7 novembre 2017.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 13 dicembre 2018 con l'assistenza del segretario sig.ra Filomena Manganiello, sentiti il relatore consigliere dott.ssa Benedetta Cossu, il rappresentante del pubblico ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Raffaele Maienza e gli avvocati Mario D'Urso, Daniele Perna, Aldo Starace, Domenico Spagnuolo e Fulvio Savastano.

FATTO

Con atto di citazione depositato il 7 novembre 2017, la Procura regionale - previa contestazione degli addebiti mediante invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67 d.lgs. n. 174/2016 - ha citato in giudizio i signori indicati in epigrafe per sentirli condannare al risarcimento del danno erariale pari ad € 297.564,03 per gli interessi passivi pagati dal Comune di Volla sulle anticipazioni di tesoreria non restituite entro la fine dell'esercizio ed € 26.906,00 per spese non necessarie, in favore del predetto Comune, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo, e spese di giudizio.

A fondamento della domanda, la Procura ha rappresentato di aver dato avvio al presente giudizio di responsabilità a seguito della ricezione da parte del Collegio dei revisori del Comune di Volla di diverse note (n. 12156 del 25.7.2014; n. 3575 del 30.3.2016; n. 7639 del 18.5.2016) nelle quali il predetto organo rappresentava l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222 TUEL per il finanziamento di spese correnti, quali l'attività di promozione e per spettacoli vari (festa del Santo Patrono, manifestazioni Pizza Pazza e Settembre a Volla, installazione di luminarie) o per l'erogazione di contributi.

Secondo le prospettazioni della Procura, la decisione, costante e ripetuta nel corso degli esercizi, di ricorrere all'anticipazione di tesoreria avrebbe trasformato il predetto strumento in una forma di indebitamento che, in quanto destinato a finanziare spese correnti, contrasterebbe con l'articolo 119, ultimo comma, Cost. che sancisce

il divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di spese diverse da quelle di investimento.

In particolare, l'organo requirente ha ritenuto che gli odierni convenuti - in ragione della loro partecipazione all'approvazione delle delibere di Giunta nn. 7/2010, 2/2011, 2/2012, 4/2013,1/2014, 1/2015, 3/2015 e 1/2016, con le quali l'Ente locale ha previsto annualmente il ricorso all'anticipazione di tesoreria ex art. 222 TUEL, dalle quali sarebbe poi conseguito il finanziamento di spese correnti - avrebbero cagionato un danno alle casse dell'Ente rappresentato dagli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria non restituite e dal finanziamento di spese non necessarie, soprattutto da parte di un Ente in difficoltà economiche.

Parimenti, la Procura ha ritenuto di addebitare la seconda voce di danno ai convenuti che hanno adottato le delibere di Giunta (n. 41/2014, 31/2014, 100/2013, 98/2012) mediante le quali sono state autorizzate spese ritenute non necessarie.

La ripartizione delle predette voci di danno è stata effettuata, per la metà dell'intero danno contestato, ai convenuti Vincenzo Falasconi e Salvatore Cutolo, che hanno ricoperto la funzione di responsabili del Servizio finanziario dell'Ente; e, per la restante metà, agli altri convenuti che hanno ricoperto le cariche di Sindaco, Assessore e Commissario straordinario.

Con memoria depositata l'8 ottobre 2018 si sono costituiti in giudizio i sig.ri Guadagno Angelo, Mauriello Simona, Pipolo Gianluca, Borrelli Raffaele e Buonocore Maria Rosaria, tutti rappresentati e difesi dagli

avvocati Mario e Antonio D'Urso.

Nella ricostruzione dei fatti che hanno dato origine alla presente vicenda gli avvocati D'Urso hanno ricordato che è incardinato presso questa Sezione giurisdizionale un altro giudizio di responsabilità, di tipo sanzionatorio (n. 71017), la cui udienza di discussione si è tenuta il 26.9.2018, nell'ambito del quale la Procura ha chiesto l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 30, comma 15, l. n. 289/2002 nei confronti degli amministratori e del responsabile del servizio finanziario del Comune per l'utilizzo improprio dell'anticipazione di tesoreria e per aver deliberato spese ritenute non essenziali.

In diritto, in via pregiudiziale, gli avvocati D'Urso hanno sollevato l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per difetto di giurisdizione delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti in ragione della competenza funzionale esclusiva delle Sezioni regionali di controllo sulla valutazione del corretto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria da parte degli enti locali.

Nel merito, in via preliminare, hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva dei propri assistiti in quanto la Procura avrebbe confuso l'assunzione da parte del competente organo comunale (Giunta) della decisione di ricorrere all'anticipazione di tesoreria con la concreta utilizzazione delle somme anticipate dall'Istituto tesoriere che viene attuata dai responsabili dei servizi e, per la parte economica, dal responsabile del servizio finanziario.

Nel merito, gli avvocati D'Urso hanno sottolineato la correttezza

dell'operato degli amministratori da loro assistiti nel presente giudizio in ragione della legittimità delle delibere di Giunta adottate negli anni 2013, 2014 e 2015, mediante le quali il limite legale previsto dall'art. 222 TUEL non solo veniva rispettato, ma veniva ulteriormente ridotto rispetto ai limiti fissati in passato. Gli avvocati D'Urso hanno, altresì, rilevato che non possono essere addebitate ai propri assistiti, per difetto del nesso di causalità e di legittimazione passiva, le fatture precedenti alla data del loro insediamento del 7.6.2012 (fatture nn. 9 del 12.1.2012, 105 del 16.4.2012 per un importo totale di € 57.076,53) e quella successive al termine del loro mandato del 2.3.2015 (fatture nn. 228 del 31.12.2015, 76 del 3.7.2015, 138 dell'8.10.2015, 225 del 31.12.2015, per un totale di € 59.658,65).

In relazione alla seconda voce di danno - spese ritenute non necessarie - gli avvocati D'Urso hanno dedotto la violazione e falsa applicazione dell'articolo 1 l. n. 20/1994 e della l. n. 639/1996 in quanto tutte le spese contestate dalla Procura erano legittime e coerenti con i fini di un ente locale.

Infine, gli avvocati D'Urso hanno rilevato che dai dati desunti dal SIOPE riferiti al periodo 2011-2014 relativi all'anticipazione di cassa in relazione ai trasferimenti erariali (tab. n. 1), al raffronto tra gli incassi e i pagamenti dal giugno 2012 all'ottobre 2014 (tab. n. 2), al raffronto tra entrate e spese correnti in termini di cassa (tab. n. 3), al raffronto tra entrate e spese in conto capitale (tab. n. 4) e, infine, ai risultati della gestione corrente e al risultato di amministrazione emergerebbe la prova della mancata utilizzazione dell'anticipazione

di cassa come sistema di finanziamento dell'attività ordinaria del Comune. Hanno aggiunto che l'amministrazione presieduta dal Sindaco Guadagno non solo ha utilizzato le anticipazioni di cassa in misura inferiore al limite di legge, ma ha assunto anche altre iniziative, quali la riduzione dell'indennità di funzione, l'avvio della lotta alla evasione fiscale per tasse e imposte comunali e l'adozione del piano di alienazione dei beni immobili di proprietà dell'Ente.

Gli avvocati D'Urso hanno, pertanto, concluso chiedendo: a) la declaratoria di nullità dell'atto di citazione per difetto di giurisdizione della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti; b) il difetto di legittimazione passiva dei propri assistiti; c) il rigetto nel merito della domanda per carenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa; d) in via meramente subordinata, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Con separate memorie depositate il 16 ottobre 2018 si sono costituiti in giudizio i sig.ri Francesco Romano e Salvatore Cutolo, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Perna.

In via pregiudiziale, hanno eccepito il difetto di giurisdizione della Sezione giurisdizionale in quanto il controllo sugli equilibri di bilancio rientra nella competenza delle Sezioni regionali di controllo.

Nel merito hanno contestato la fondatezza della domanda per l'insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità a loro addebitata, in particolare il requisito della colpa grave. I dati desunti dal sistema SIOPE relativi al periodo 2011-2014, in particolare quelli relativi all'andamento degli incassi rispetto ai pagamenti effettuati

dall'Ente, alla parte corrente del bilancio e alla parte in conto capitale, escluderebbero che il ricorso all'anticipazione di tesoreria sia servito per sostenere spese correnti.

Con memoria del 16 ottobre 2018 si è costituito in giudizio il Sig. Riccardo Festa con il patrocinio dell'avvocato Aldo Starace.

Ha eccepito l'infondatezza della domanda in quanto ha precisato di essere stato amministratore dall'11.6.2012 al 4.11.2013, rivestendo la carica di assessore all'urbanistica, lavori pubblici, edilizia, piano urbanistico comunale, e di aver partecipato unicamente all'adozione della delibera di Giunta n. 4 del 2013 avente ad oggetto l'anticipazione di tesoreria per l'esercizio 2013, delibera che non ha prodotto alcun effetto in quanto l'Ente, in quell'esercizio, non ha fatto ricorso all'anticipazione stessa.

In relazione alla prima posta di danno il convenuto Festa ha rilevato che gli istituti dell'anticipazione di tesoreria ex art. 222 TUEL e di liquidità ex dd.l. nn. 35/2013, 66/2014 e 78/2015 costituiscono strumenti per fronteggiare momentanee carenze di liquidità e per garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni e che il ricorso ai predetti istituti da parte del Comune di Volla è avvenuto nel rispetto dei limiti fissati *ex lege*.

In relazione alla seconda posta di danno - spese non necessarie - il convenuto Festa ha dedotto la mancata dimostrazione del nesso causale tra l'attivazione dell'anticipazione di tesoreria e il finanziamento delle spese ritenute inutili dalla Procura in termini di competenza, oltre che l'erronea quantificazione di tale voce di danno in

quanto la sommatoria delle singole voci riportate a pagina 6 dell'atto di citazione darebbe il risultato di € 16.403,00 e non di € 26.906,00. Ha concluso chiedendo, in via principale, il rigetto della domanda per la totale estraneità ai fatti contestati, e in via subordinata, per difetto del nesso di causalità e della colpa grave.

Con separate memorie depositate il 16 ottobre 2018 si sono costituiti in giudizio i sig. Francesco Esposito e Gertrude Molisso, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Spagnuolo.

Hanno eccepito l'inammissibilità della domanda proposta anche nei loro confronti in quanto sono cessati dalla carica di assessore in date antecedenti (12.10.2011 il convenuto Esposito e 11.3.2011 la convenuta Molisso) rispetto ai fatti contestati dalla Procura nell'atto di citazione. Per tale ragione, nessun addebito può essergli mosso per le deliberazioni assunte dalla Giunta municipale per le anticipazioni di cassa relative al periodo 2012-2015 e per le spese inutili adottate e sostenute negli anni 2013 e 2014. Entrambi i predetti convenuti hanno precisato che i fatti che, al più, potrebbero essere loro addebitati riguarderebbero esclusivamente la delibera n. 2 del 21.1.2011 avente ad oggetto l'autorizzazione all'utilizzazione dell'anticipazione di tesoreria per il 2011, eccependo comunque la prescrizione quinquennale del presunto danno per interessi passivi pari ad € 30.657,73.

Con memoria depositata il 2 novembre 2018 si è costituita in giudizio la convenuta Maria De Angelis, con il patrocinio dell'avvocato Fulvio Savastano.

In via pregiudiziale ha eccepito l'improcedibilità della presente azione di responsabilità risarcitoria in quanto per la presunta violazione dell'articolo 119, comma 6, Cost. derivante dal ricorso all'indebitamento per il finanziamento di spese correnti è già prevista una fattispecie di responsabilità sanzionatoria (art. 30, comma 15, l. 289/2002).

Sempre in via pregiudiziale, la convenuta De Angelis ha eccepito la nullità dell'atto di citazione per l'omessa valutazione delle controdeduzioni all'invito a dedurre presentate il 23.6.2017.

Nel merito, ha chiesto il rigetto della domanda nei suoi confronti in quanto entrambe le voci di danno contestate dalla Procura nell'atto di citazione si riferiscono ad un periodo (2012-2015) antecedente all'espletamento delle funzioni di Commissario straordinario svolte presso l'Ente dal marzo 2015 al giugno 2016 e, comunque, per l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave.

All'udienza di discussione del 6.11.2018 la trattazione del presente giudizio è stata rinviata all'udienza del 13.12.2018 ai fini dell'assegnazione al magistrato già designato per l'analogo giudizio di tipo sanzionatorio R.G. n. 71017.

All'odierna udienza il Pubblico ministero ha contestato l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle difese dei convenuti in quanto deve ritenersi sussistente il potere della Procura regionale di indagare su istituti, quale l'anticipazione di tesoreria, che pur rientrando nell'ambito dei controlli sui rendiconti e bilanci di previsione degli enti locali svolti dalle Sezioni regionali di controllo, possono far

emergere profili di responsabilità amministrativa.

Nel caso di specie la Procura ha rilevato di non aver sindacato la decisione di ricorrere all'anticipazione di tesoreria ma l'utilizzazione di tale strumento da parte degli odierni convenuti.

L'avvocato Mario D'Urso ha rilevato che la mancanza di giurisprudenza nella fattispecie oggetto del presente giudizio è motivata dalla mancanza di competenza della Procura contabile e delle Sezioni giurisdizionali e che gli unici precedenti riguardano fattispecie di responsabilità nelle quali è stato superato il limite legale previsto dall'articolo 222 TUEL per l'utilizzazione dello strumento dell'anticipazione di cassa. Nel caso in esame non è configurabile alcuna violazione della predetta disposizione in quanto è proprio l'articolo 222 TUEL che consente agli enti locali di decidere di utilizzare l'istituto dell'anticipazione di cassa.

L'avvocato Daniele Perna ha evidenziato che la delibera n. 226/2012 della Sezione regionale di controllo per la Campania depositata in atti è riferita agli esercizi 2010 e 2011 in cui si parla di sofferenza di cassa e che, nel corso dei successivi esercizi, il Comune di Volla ha via via migliorato la situazione di cassa. Ha, altresì, rilevato che le spese ritenute non necessarie rappresentano lo 0,01% dell'intero bilancio dell'ente locale.

L'avvocato Aldo Starace ha insistito sulla violazione dell'articolo 87 C.G.C. poiché in citazione non si dà atto delle controdeduzioni all'invito a dedurre e sulla circostanza che il proprio assistito ha partecipato all'adozione solo della delibera n. 4/2013 con la quale è stato

deciso il ricorso all'utilizzazione dell'anticipazione di tesoreria, anche se di fatto, nel corso del 2013, non è stata utilizzata.

L'avvocato Domenico Spagnuolo ha rilevato che i suoi assistiti sono cessati dalla carica nel 2011 e che, pertanto, l'atto di citazione non avrebbe dovuto essere emesso nei loro confronti.

L'avvocato Fulvio Savastano ha evidenziato che le contestazioni della Procura si dovrebbero riferire solo agli interessi passivi pagati dall'Ente sulle somme richieste a titolo di anticipazione di tesoreria, ma non sulle spese ritenute non necessarie in quanto riferite a un periodo precedente rispetto all'assunzione della carica di Commissario straordinario da parte della propria assistita (marzo 2015).

All'esito della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritenuto in

DIRITTO

1. La fattispecie oggetto del presente giudizio di responsabilità di tipo risarcitorio, riguarda due poste di danno relative, la prima, agli interessi passivi corrisposti dal Comune di Volla all'Istituto Tesoriere in relazione alle anticipazioni di tesoreria non restituite entro la fine di ciascun esercizio nella quale l'anticipazione è stata richiesta; la seconda, all'assunzione di spese correnti, asseritamente ritenute non necessarie, soprattutto per un ente in difficoltà finanziarie.

2. In via pregiudiziale, la Sezione dichiara la contumacia dei convenuti Ricci Salvatore, Rea Tommaso, Gustafierro Pasquale Fortunato, Falasconi Vincenzo, Annone Giuseppe, Wirz Sergio ai quali, come risulta dalle relate di notifica depositate in atti dalla Procura (nota di

deposito n. 3 del 2.10.2018), l'atto di citazione è stato regolarmente notificato.

3. Passando alla trattazione delle questioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalle difese dei convenuti, la Sezione rileva l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione.

Come diffusamente riportato nella premessa in fatto, tale eccezione è stata sollevata in ragione dell'asserita competenza funzionale esclusiva delle Sezioni regionali di controllo in ordine alla valutazione degli equilibri di bilancio degli enti locali, nell'ambito della quale è ricompreso anche l'esame dell'utilizzo dello strumento dell'anticipazione di tesoreria.

In proposito la Sezione richiama, condividendone le motivazioni, quanto già statuito dal Giudice designato nel decreto n. 1/2019. In tale decisione è stato osservato che *“le Sezioni giurisdizionali possono conoscere di istituti della gestione amministrativo contabile degli enti locali, tra i quali rientra l'anticipazione di tesoreria, ai fini dell'individuazione di profili di responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio o sanzionatorio, lasciando alla competenza delle sezioni regionali di controllo l'esame di aspetti legati a fenomeni ed andamenti di tipo gestionale dell'ente nel suo complesso, che prescindono da specifiche responsabilità intestate ai singoli”*. Da tali considerazioni discende che i differenti e separati profili di indagine da parte delle Sezioni regionali di controllo rispetto a quelli attinenti a profili di responsabilità di cui si occupano le Sezioni giurisdizionali non determinano nessun difetto di giurisdizione da parte di queste

ultime a conoscere, come nel caso di specie, dell'eventuale danno conseguente ad una scorretta utilizzazione dello strumento previsto dall'articolo 222 TUEL per superare momentanee carenze di liquidità di cassa.

3.1. Infondata deve ritenersi anche l'eccezione di improcedibilità della domanda risarcitoria sollevata dalla convenuta De Angelis in relazione alla voce di danno derivante dagli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria non restituite entro la fine dell'esercizio rispetto alla quale sarebbe già prevista una responsabilità di tipo sanzionatorio.

La Sezione in proposito osserva che, mentre il presente giudizio ha ad oggetto la richiesta di risarcimento del presunto danno erariale costituito dagli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria non restituite entro la fine dell'esercizio, nel giudizio di tipo sanzionatorio, definito con decreto n. 1/2019, è stato contestato il diverso, seppur connesso, profilo del ricorso all'anticipazione di tesoreria quale forma di indebitamento e mezzo di finanziamento di spese correnti in difformità rispetto all'articolo 119, comma 6, Cost. e all'art. 30, comma 15, l. n. 289/2002.

La diversità di *petitum* e *causa petendi* dei due diversi giudizi azionati dalla Procura contabile rende, pertanto, infondata la censura in esame.

3.2. Parimenti infondata deve ritenersi l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per mancato esame delle controdeduzioni all'invito a dedurre, sollevata dalla convenuta De Angelis.

Osserva, in proposito, la Sezione che il giudizio *de quo*, così come anche la fase preprocessuale iniziata con la presentazione di invito a dedurre notificato tra il 4 aprile ed il 25 maggio 2017, essendo stato introdotto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, ricade nell'ambito di applicazione della disciplina da esso prevista per i giudizi innanzi alla Corte dei conti. Nessuna disposizione in esso contenuta prevede l'obbligo per il Pubblico Ministero di indicare nell'atto di citazione le ragioni per cui le difese svolte dal presunto responsabile nella fase preprocessuale non siano state ritenute idonee a superare gli addebiti, né, tantomeno, prevede per tale omissione alcuna nullità dell'atto di citazione. L'articolo 87 del d.lgs. n. 174/2016 si limita a sanzionare con la nullità la mancata corrispondenza *“tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lett. e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni”*.

Giova, infine, rilevare che, anche nel vecchio regime, allorché era in vigore l'articolo 5, comma 1, d.l. n. 453/1993, conv. in l. n. 19/1994, la giurisprudenza contabile riteneva che non costituisce causa di inammissibilità o di nullità dell'atto di citazione *“la mancata esplicitazione da parte del pubblico ministero delle motivazioni per le quali egli non abbia ritenuto di accogliere le deduzioni difensive dell'invitato a dedurre, potendo il p.m. affidatario dell'istruttoria, in base al vecchio regime giuscontabilistico (ambito nel quale ricade il giudizio de quo), esprimere le proprie valutazioni anche in modo*

sintetico e persino implicito; l'emissione dell'atto di citazione, del resto, implicitamente conferma il rigetto delle deduzioni dell'inviato". (cfr., da ultimo, Sez. I App., sentenza 29.9.2017, n. 376; Sez. III App. 22.1.2013, n. 52).

4. L'esame dell'eccezione di prescrizione, tempestivamente sollevata dai convenuti Esposito e Molisso nelle rispettive memorie di costituzione, deve ritenersi assorbita in ragione della considerazione che la Procura, a seguito di quanto emerso in sede di controdeduzioni all'invito a dedurre, ha ritenuto prescritta la quota di danno per gli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria relativa al 2011 e 2012 per un importo complessivo di € 102.355,37.

5. La Sezione ritiene di dover accogliere l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dei convenuti Francesco Esposito e Gertrude Molisso chiamati nel presente giudizio unicamente per aver partecipato alla delibera di Giunta n. 2/2011, concernente l'autorizzazione all'utilizzo per l'anticipazione di tesoreria per l'esercizio 2011, alla quale è conseguito il pagamento di interessi passivi per € 30.657,73, importo che la stessa Procura ha decurtato dal danno azionato con il presente giudizio di responsabilità.

Il difetto di legittimazione passiva dei predetti convenuti per il danno riferito alle successive annualità (2012-2015) consegue, come dimostrato dalla documentazione allegata alle memorie di costituzione, alla cessazione dalle rispettive cariche di assessore presso il Comune di Volla, intervenuta per l'Esposito il 12.10.2011 e per la Molisso l'11.3.2011.

Va solo precisato, con riguardo alla liquidazione delle spese legali di cui in seguito, che il difetto di legittimazione passiva *“concerne il merito della causa, ragion per cui, se riconosce fondata la negazione, da parte del convenuto, della titolarità passiva del rapporto sostanziale dedotto in lite, il giudice correttamente decide la controversia non con una pronuncia di rito sulla regolare costituzione del contraddittorio, bensì con una sentenza di rigetto nel merito della pretesa avanzata dall'attore”* (Cassazione civile, Sezione lavoro, Sentenza 13.2.2012, n. 2027 e giurisprudenza ivi richiamata).

6 Per tutti gli altri convenuti la domanda attorea deve ritenersi infondata in relazione a entrambe le voci di danno patrimoniale contestate.

6.1. In relazione alla prima voce di danno costituita dagli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria, la Sezione osserva che non sussiste il profilo dell'antigiuridicità della condotta nei termini e nei limiti contestati dalla Procura contabile nell'atto di citazione.

L'articolo 222 TUEL prevede, al primo comma, che *“il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli dell'entrata del bilancio”*. Il secondo comma stabilisce che *“gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210.”* Il comma 2-bis - aggiunto dall'articolo 3, comma 1, lett. i-bis) d.l. 10 ottobre

2012, n. 174 convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 - detta specifiche disposizioni per l'utilizzazione della anticipazione di tesoreria da parte degli enti locali che si trovino in situazione di dissesto economico-finanziario.

Come già ricordato nel decreto n. 1/2019 reso dal Giudice monocratico nell'ambito del giudizio sanzionatorio, con sentenza n. 188 del 2 luglio 2014, la Corte costituzionale ha precisato che *“l'anticipazione di cassa è uno negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere”*.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che non costituisce violazione degli obblighi di servizio e, quindi non può ritenersi connotata da profili di antigiusuridicità, la condotta degli amministratori del Comune di Volla (Sindaco, componenti della Giunta e Commissario straordinario) consistente nell'aver adottato, all'inizio di ciascun esercizio, la delibera di carattere generale con la quale viene autorizzato il ricorso da parte dell'ente locale all'anticipazione di tesoreria, così come richiesto e previsto dall'articolo 222 TUEL. Come già in proposito rilevato nel decreto n. 1/2019 reso nell'ambito del giudizio sanzionatorio, *“l'assunzione da parte della Giunta delle delibere di carattere generale, con le quali, per ciascun esercizio, viene autorizzato il ricorso al predetto strumento e vengono stabiliti i limiti, rapportati alle entrate accertate nel penultimo rendiconto approvato, entro i*

quali poter utilizzare il predetto istituto, rientra nell'ambito di una facoltà consentita dall'ordinamento agli enti locali (art. 222 TUEL) per la gestione momentanea di carenza di liquidità e dello sfasamento temporale tra flussi di entrata e flussi di spesa”.

Nell'atto di citazione la Procura ha addossato agli amministratori del Comune di Volla, che hanno adottato le delibere di carattere generale ed autorizzatorio per il legittimo utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, la responsabilità per il danno derivante dal pagamento degli interessi passivi per la mancata restituzione delle somme richieste all'Istituto tesoriere entro la fine dell'esercizio, senza viceversa individuare i responsabili dei servizi dell'Ente che hanno richiesto di attivare presso l'Istituto tesoriere lo strumento dell'anticipazione di tesoreria e indagare sulle ragioni che non hanno consentito la restituzione delle somme anticipate entro la fine dell'esercizio con la conseguente maturazione di interessi passivi.

Non può, altrettanto, ritenersi connotata da profili di antigiuridicità la condotta dei convenuti Falasconi Vincenzo e Cutolo Domenico che, in qualità di responsabili dei servizi finanziari del Comune di Volla, hanno “partecipato” all'adozione delle delibere di Giunta di carattere generale sopra indicate al solo fine di rendere il parere di regolarità contabile previsto dall'articolo 49, comma 1, TUEL.

La prova della violazione dell'articolo 222 TUEL - e quindi dell'antigiuridicità della condotta degli amministratori del Comune di Volla e di coloro che hanno svolto la funzione di responsabile del servizio finanziario presso l'ente - non può, pertanto, ritenersi raggiunta in

relazione all'adozione e/o partecipazione per il parere di regolarità contabile alle predette delibere di Giunta.

La mancanza di uno degli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità risarcitoria contestata comporta l'assorbimento della disamina degli altri elementi, quali il danno, il nesso di causalità e l'elemento soggettivo.

6.2. Anche la domanda relativa alla seconda voce di danno pari, secondo le prospettazioni attoree, ad € 26.906,00 per le spese ritenute non necessarie dalla Procura contabile, deve essere respinta.

In primo luogo, la Sezione rileva che tale voce di danno, come correttamente osservato dalla difesa del convenuto Riccardo Festa, deve essere complessivamente quantificata in € 16.403,00, quale sommatoria delle singole voci riportate a pagina 6 dell'atto di citazione.

In particolare, le predette spese si riferiscono, quanto ad € 4.800,00 all'evento spettacolo presso il campo sportivo tenutosi il 14.6.2014 per celebrare un concittadino che, classificatosi primo ad una trasmissione televisiva, ha dato lustro al Comune di Volla a livello nazionale; e, quanto ad € 11.603,00, alla Festa del Santo Patrono tenutasi nel settembre 2013.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che le argomentazioni poste a fondamento di tale domanda nell'atto di citazione si limitano a ritenere che costituiscono fonte di responsabilità amministrativa le decisioni assunte mediante delibere di Giunta di effettuare spese correnti ritenute dalla Procura attrice non indispensabili soprattutto da parte

di un ente in difficoltà finanziarie, senza viceversa fornire alcuna dimostrazione in ordine alla loro mancata copertura con risorse di bilancio preventivamente stanziare e impegnate e ritenendo, in via del tutto generica ed indimostrata, che si sia trattato di spese finanziate con il ricorso all'anticipazione di tesoreria. Tale prospettazione risulta, viceversa, sconfessata dalla stessa documentazione allegata al fascicolo della Procura (cfr. allegato 3 della nota di deposito n. 2 dell'8.2.2018) con la quale il Collegio dei revisori del Comune di Volla ha trasmesso alla Procura regionale le delibere di Giunta e le determine dirigenziali relative alle spese in esame.

La spesa per l'organizzazione dell'evento spettacolo nello spazio antistante il campo sportivo è stata deliberata dalla Giunta con atto n. 31 del 9.6.2014 e il relativo preventivo di spesa è stato approvato dal Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente con determina n. 23 dell'11.6.2014, nell'ambito della quale è stato chiarito che la spesa trovava copertura nel capitolo 126 del bilancio di previsione. Con successiva determina n. 74 dell'8.10.2017 è stata liquidata in favore della ditta prescelta per l'organizzazione dell'evento la fattura n. 22 emessa il 19.6.2014 per l'importo di € 4.800,00, oltre IVA.

In relazione alle spese relative all'organizzazione della festa del Santo Patrono del 28 settembre 2013, con delibera n. 100 del 19.9.2013 è stato dato mandato ai responsabili dei servizi dell'ente di adottare tutti i provvedimenti consequenziali per l'organizzazione dell'evento, stabilendo la spesa massima nell'importo di € 12.500,00 da imputare al capitolo n. 126 del bilancio di previsione.

Con determina del responsabile del settore V- Affari sociali, culturali, educativi sport n. 148 del 20.9. 2013 sono stati approvati i preventivi di spesa ed è stata impegnata la somma complessiva di € 10.475,00 sul capitolo 126 del bilancio di previsione. Con successive e distinte determinate del responsabile del settore sono state impegnate e liquidate le somme richieste con fatture dai prestatori dei servizi resi per l'organizzazione della festa patronale.

Dalle considerazioni sin qui svolte rileva la Sezione che non può ritenersi raggiunta la prova della prospettazione attorea, secondo la quale la sostenibilità finanziaria delle predette spese correnti sia stata raggiunta solo mediante il ricorso all'anticipazione di tesoreria e che, in ogni caso, la valutazione da parte del giudice contabile circa l'opportunità e la convenienza delle predette spese da parte del Comune di Volla, seppur in difficoltà finanziarie, è preclusa in base alla disposizione prevista dall'articolo 1, comma 1, l. n. 20/94 che sancisce il limite dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali della P.A.

In conclusione, l'azione di responsabilità deve essere respinta per entrambe le voci di danno contestate dalla Procura attrice.

7. La regolazione delle spese di lite, in applicazione dell'articolo 31, commi 1 e 2, c.g.c., deve essere disposta seguendo il principio della soccombenza.

In mancanza della nota spese ex art. 75 disp. att. c.p.c., tenendo conto dei criteri orientativi di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55 contenente il *“Regolamento recante la determinazione dei parametri*

per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, delle legge 31 dicembre 2012, n. 247" e in particolare della tabella 11 relativi ai "Giudizi innanzi alla Corte dei conti", le spese per diritti ed onorari di difesa devono essere liquidate, a carico del Comune di Volla e in favore di ciascuno dei convenuti costituiti in giudizio mediante difesa tecnica Borrelli Raffaele, Buonocore Maria Rosaria, Cutolo Domenico, De Angelis Maria, Esposito Francesco, Guadagno Angelo, Mauriello Simona, Molisso Getrude, Pipolo Gianluca, Romano Francesco e dell'avvocato Aldo Starace che, per il convenuto Festa Riccardo, si è dichiarato antistatario, in € 2.000,00, oltre spese generali (5%), nonché IVA e CPA.

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione giurisdizionale regionale per la Campania

Disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando:

- **in via pregiudiziale:**

- **dichiara** la contumacia dei convenuti Ricci Salvatore, Rea Tommaso, Gustafierro Pasquale Fortunato, Falasconi Vincenzo, Annone Giuseppe e Wirz Sergio;

- **rigetta** le eccezioni di difetto di giurisdizione, di improcedibilità della domanda e di nullità dell'atto di citazione;

- **nel merito:**

- in via preliminare, **rigetta** l'eccezione di prescrizione dell'azione;

- **dichiara** il difetto di legittimazione passiva dei convenuti Francesco

Esposito e Geltrude Molisso;

- **proscioglie** da ogni addebito i convenuti Ricci Salvatore, Guastafierro Pasquale Fortunato, Annone Giuseppe, Rea Tommaso, Wirz Sergio, Guadagno Angelo, Mauriello Simona, Festa Riccardo, Pipolo Gianluca, Borrelli Raffaele, Buonocore Maria Rosaria, Cutolo Domenico, Romano Francesco, Falasconi Vincenzo e De Angelis Maria;

- **liquida**, a carico del Comune di Volla ed in favore dei convenuti costituiti in giudizio mediante difesa tecnica e prosciolti, elencati in parte motiva, punto n. 7), l'importo di € 2.000,00 ciascuno per spese relative a diritti e onorari di difesa sostenuti nel presente giudizio, oltre spese generali al 5%, IVA e CPA.

Nulla per le spese di giudizio

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Napoli, nelle Camere di Consiglio del 13 dicembre 2018 e del 27 marzo 2019.

Il Consigliere relatore

(Benedetta Cossu)

Il Presidente

(Salvatore Nicoletta)

Depositata in Segreteria il giorno 1 luglio 2019

Il Direttore della Segreteria

(Beatrice Montecuolo)