

Sentenza n. 409/2017

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

composta dai Magistrati:

prof. Michael SCIASCIA	- Presidente
dott.ssa Rossella CASSANETI	- Consigliere
dott.ssa Giulia DE FRANCISCIS	- Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **67190** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di

COLUCCI Raffaele, nato a Sirignano (AV) il 21/09/1978, ivi residente in Via Ciglio, n. 7; **CILLO Mariano**, nato a Sirignano (AV) il 9/03/1970, ivi residente in Via C. Battisti, n. 33; **FUSCO Gennaro Leonardo**, nato ad Avellino il 17/11/1979, residente a Sirignano (AV), in Via Summonte n. 1; **COLUCCI Antonio**, nato a Sirignano (AV) il 21/10/1971, residente a Quadrelle (AV), in Via Sirignano n. 8; **PICCIOCCHI Armando**, nato ad Avellino il 22/08/1980, residente a Sirignano (AV), in Via Principe, n. 121.

Visto l'atto di citazione.

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 1° dicembre 2016, il magistrato relatore cons. Giulia De Franciscis, e il Pubblico Ministero, nella persona del V.P.G. dott. Marco Catalano.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 21/07/2015, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i sigg.ri Colucci Raffaele (sindaco), Cillo Mariano, Fusco Gennaro, Colucci Antonio e Picciocchi Armando (consiglieri comunali), per sentirli condannare al pagamento della somma di € 9.616,00, a titolo di danno erariale cagionato al Comune di Sirignano, in relazione all'intervenuto riconoscimento quali debiti fuori bilancio di somme spese per acquisti di beni e forniture di servizi effettuati senza l'osservanza delle vigenti procedure di legge.

L'azione erariale si correla, in particolare, all'approfondimento delle circostanze per le quali il Comune di Sirignano ha adottato, nella seduta consiliare del 6/10/2012, le delibere di riconoscimento di debito n. 30, 31 e 32, comunicate alla Procura presso questa Corte con nota del Responsabile del servizio finanziario del 9/11/2012.

All'uopo il Requirente riferisce quanto segue.

Con le deliberazioni citate sono stati ammessi a liquidazione pagamenti concernenti un gruppo di fatture emesse da diversi operatori privati (partitamente indicate in citazione per ciascuna delibera), che risultano aver svolto servizi e/o fornito beni all'amministrazione sulla base di ordinativi emessi direttamente dal Sindaco Colucci Raffaele, senza quindi rispettare le ordinarie procedure amministrative e contabili di decisione delle pertinenti spese. In proposito parte attrice segnala la patente violazione delle esplicite previsioni recate dall'art. 191 TUEL in tema di assunzione degli impegni di spesa da parte degli enti locali, richiamando altresì l'affermazione di responsabilità individuale in capo al soggetto che tali prescrizioni non abbia rispettato, contenuta nella medesima norma al comma 4, nonché l'estensione di detta responsabilità in caso di reiterazione, a chi vi abbia contribuito.

Ad avviso del Requirente i fatti intervenuti nel Comune di Sirignano si inquadrano perfettamente nella descritta previsione, atteso che da una parte il Sindaco ha ripetutamente disposto in prima persona l'acquisto di beni ovvero la fornitura di servizi, predisponendo anche in prima persona l'attestazione di congruità del prezzo e di effettuazione della prestazione; e

dall'altra i consiglieri comunali evocati in giudizio hanno avallato queste decisioni *contra legem*, votando favorevolmente le deliberazioni di riconoscimento di debito contestate. Ciò peraltro – osserva ancora – in presenza di pareri contrari, ovvero dubitativi, espressi su di esse sia dal segretario comunale che dai responsabili dei settori interessati.

Sulla base dei descritti elementi fattuali e giuridici parte attrice ritiene la condotta dei chiamati gravemente negligente ed inescusabile, perché in evidente contrasto con la normativa vigente: rileva al riguardo come tale connotazione non consenta di attingere a fini esimenti, in termini generali, l'utilità delle prestazioni conseguite, ammettendone il rilievo unicamente rispetto ad una delle voci contestate (fattura ditta Miranda, del. n. 30/2012), nei limiti della percentuale di utile di impresa (10%), poiché ha riguardato la fornitura di materiali e cartellonistica per la sicurezza stradale.

Il danno contestato corrisponde, pertanto, alla somma delle spese giudicate assunte *contra legem*, analiticamente indicate in apposito prospetto, pari a € 9.616,00.

I convenuti ancorché ritualmente evocati in giudizio non si sono costituiti.

Alla pubblica udienza il Pubblico Ministero ha confermato le conclusioni rassegnate in atti.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio deve dichiarare la contumacia di tutti i convenuti.

Essi, infatti, non sono costituiti in giudizio ancorché sia stato loro ritualmente notificato sia l'invito a dedurre nella fase pre-processuale (cfr. allegati da n. 4 a n. 8 del fascicolo di Procura), che l'atto di citazione [in data 26/01/2016 per Colucci Raffaele, Cillo Mariano e Fusco Gennaro Leonardo; il 28/01/2016 per Colucci Antonio; il 30/01/2016 ex art. 140 c.p.c. per Picciocchi Armando].

2. Nel merito la pretesa attorea si presenta fondata e, come tale, va accolta.

Sussiste in primo luogo il danno erariale azionato, avente i caratteri di certezza ed attualità. La documentazione versata in atti e l'esame delle delibere di riconoscimento di debiti

fuori bilancio contestate fanno emergere, infatti, come il Sindaco del comune di Sirignano abbia reiteratamente disposto in prima persona l'acquisto di beni, servizi e forniture varie, in chiara violazione delle procedure previste – nell'art. 191 del D.Lgs. n. 267/2000 e ss.mm. (TUEL) - per l'assunzione di impegni e l'effettuazione di spese negli enti locali. Come debitamente posto in rilievo nell'atto di citazione questa disposizione stabilisce con chiarezza le condizioni in cui si effettuano le spese, indicando la previa assunzione del pertinente impegno contabile, l'attestazione della copertura finanziaria e – soprattutto – individuando il soggetto tenuto all'espletamento di tali incombeni nel "Responsabile del servizio".

Si richiamano al riguardo le previsioni *de quibus*: "*Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.*" (comma 1); "*Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni.*" (comma 4).

Nella fattispecie in esame detta indicazione, prima di ogni altra, è stata palesemente disattesa dal Sindaco di Sirignano, atteso che le somme contestate si riferiscono a spese da lui decise e disposte direttamente, con interazione in prima persona con i relativi fornitori: è appena il caso di rammentare, sul punto, come la riforma dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, ed in misura maggiore degli enti territoriali, abbia una fondante cifra distintiva nella separazione tra attività gestionale – affidata alla responsabilità del personale dirigenziale – e funzioni di indirizzo politico-amministrativo, intestate agli Organi politici di governo.

A questa violazione di fondo si aggiungono, poi, quelle non meno gravi afferenti l'attestazione di congruità e conformità delle prestazioni e beni ricevuti: tutto ciò, peraltro, in assenza di preventivo vincolo contabile delle risorse necessarie. Circostanza da cui è conseguita la presentazione dei relativi debiti fuori bilancio – da parte del Sindaco stesso – per il riconoscimento ex art. 194 TUEL: il mancato pagamento delle fatture è stato – peraltro – fatto valere in giudizio da alcune ditte interessate, ottenendo altrettante sentenze di condanna per l'amministrazione.

In particolare sono oggetto di contestazione le seguenti somme, riferite alle tre delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio:

- Delibera n. 30/2012, n. 2 fatture per complessivi € 3.169,00;
- Delibera n. 31/2012, n. 4 fatture, pari a € 4.862,00;
- Delibera n. 32/2012, n. 2 fatture, pari a € 1.585,00.

L'importo totale di cui si chiede ristoro ammonta a **€ 9.616,00**.

Per quanto detto il Collegio ritiene – altresì – che rispetto a tale pubblico documento vada affermata la responsabilità di tutti i convenuti.

In primo luogo, ed in maggior misura, tale responsabilità grava sul Sindaco – Colucci Raffaele – atteso che risulta inequivocabilmente la gestione diretta delle spese contestate, in

spregio alle vigenti norme ed in assenza – giova segnalarlo – di qualsivoglia ragione eccezionale legittimante l'esercizio di funzioni proprie dei competenti dirigenti.

Gli acquisti effettuati dal Colucci, infatti, si riferiscono a beni e/o servizi del tutto ordinari: dalla stampa di un libro, al trasporto studenti e lavoratori, alla cartellonistica stradale. Tutti, come tali, perfettamente realizzabili secondo le ordinarie regole contabili e gestionali. Sotto tale profilo si condivide l'assunto attoreo secondo cui non è possibile valutare, rispetto ad essi, l'utilità conseguita, nella misura in cui si censura un grave vizio genetico dell'operato del Sindaco, che ha compiuto atti estranei ai suoi poteri. [la Procura regionale invero ha di propria iniziativa apprezzato un minimo coefficiente di utilità, in relazione alla fornitura di segnali e strumenti per la sicurezza stradale].

La condotta del convenuto va dunque giudicata in termini di grave ed inescusabile negligenza, essendosi sostanziata in una reiterata violazione dei doveri del proprio ufficio: la posizione rivestita e l'effettuazione delle spese contestate porta ad imputare a questi una quota di danno pari al 50%, ovverosia ad **€ 4.808,00**.

Eguale va riconosciuta la responsabilità concorrente dei consiglieri comunali chiamati in giudizio nella causazione del danno azionato - Cillo Mariano, Fusco Gennaro, Colucci Antonio e Picciocchi Armando - poiché hanno espresso voto favorevole al riconoscimento come debiti fuori bilancio delle somme dovute ai fornitori dei beni e servizi, acquisiti personalmente dal Sindaco, con modalità completamente estranee al quadro normativo vigente. Connota in termini di peculiare negligenza la loro condotta il fatto che il segretario comunale ed i responsabili dei servizi tecnico, finanziario ed amministrativo dell'ente avessero espresso formali riserve sui predetti debiti: pareri negativi e/o dubitativi dei quali, tuttavia, costoro non hanno ritenuto di tener conto, avallando l'operato *contra legem* del Sindaco. Si noti in proposito che tale comportamento non può essere "giustificato" nemmeno in ragione all'esclusione di possibili maggiori oneri per il comune, laddove – come visto – l'art. 191 del TUEL prevede espressamente

che vi sia una responsabilità personale di chi effettui spese in violazione delle regole vigenti, ed i pertinenti debiti non siano riconoscibili attraverso lo strumento del debito fuori bilancio, ex art. 194: il caso all'esame, invero, rientrava proprio in tale ipotesi, sicché le somme dovute ai fornitori sarebbero dovute gravare direttamente sul Sindaco, non potendo i pertinenti debiti essere riconosciuti.

In relazione alle osservazioni che precedono va posta a carico dei consiglieri comunali convenuti la restante porzione del 50% del danno di cui si chiede ristoro, nella misura di € 1.202,00 ciascuno.

Sulle somme dovute vanno corrisposti gli interessi legali dall'1/11/2012 (primo giorno del mese successivo all'adozione delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio contestate) e la rivalutazione monetaria, da corrispondere secondo il criterio differenziale, stabilito nella sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 10/2002/QM.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza secondo le responsabilità accertate.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando,

DICHIARA la contumacia di tutti i convenuti.

CONDANNA

COLUCCI Raffaele, CILLO Mariano, FUSCO Gennaro, COLUCCI Antonio e PICCIOCCI Armando al pagamento in favore del comune di Sirignano della complessiva somma di € **9.616,00**, articolata nelle seguenti quote individuali:

Colucci Raffaele - € 4.808,00,

Cillo Mariano - € 1.202,00,

Fusco Gennaro - €1,202,00,

Colucci Antonio - € 1.202,00,

Piccocchi Armando - € 1.202,00.

Sulle somme da costoro dovute, vanno altresì corrisposti gli interessi legali e la rivalutazione monetaria, da liquidare secondo le modalità indicate in parte motiva.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza secondo le responsabilità accertate e si liquidano in € 592,05 in favore dello Stato.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del 1° dicembre 2016.

L'Estensore

Il Presidente

Giulia De Franciscis

Michael Sciascia

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Napoli, 22 novembre 2017

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Carmine De Michele)