

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	490	2017	RESPONSABILITA'	22/11/2017



REPUBBLICA ITALIANA 490/2017

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione prima giurisdizionale centrale di appello

composta dai magistrati:

dott. Enzo Rotolo Presidente

dott.ssa Emma Rosati Consigliere

dott. Antonio Ciaramella Consigliere relatore

dott.ssa La Cava Pina Maria Adriana Consigliere

dott.ssa Giuseppina Mignemi Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nei giudizi di appello in materia di responsabilità amministrativa iscritti ai numeri:

n. 51636. proposto da D'AMORE ANDREA, MARINO PASQUALE, GUGLIELMOTTI EUGENIO, VERTULLO CARMINE rappresentati e difesi dagli avv.ti Mario D'Urso ed Antonio D'Urso, con domicilio eletto in Roma, presso l'arch. Ugo Caminiti, via Luigi Rizzo, n. 50;

n. 51684 proposto da NACARLO SALVATORE, rappresentato e difeso, dagli avv-ti Gennaro Fiorillo ed Annabella Di Toma, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Alessandro Avagliano, via Antonio Nibby, n. 7;

n. 51694 proposto da SILENZIO PASQUALE, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto, dall'avv. Dario Gioia e dall'avv. Vincenzo Volpe, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Guido Lenza, via XX Settembre, n. 98/E;

n. 51696 proposto da RENNA RITA, rappresentata e difesa, dall'avv. Francesco Lanocita, con domicilio eletto in Roma, presso l'avv. Leopoldo Fiorentino (Studio Carlini), Piazza Cola di Rienzo, n. 92;

n. 51711 proposto da CIUCCIO ROBERTO, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Cardaropoli, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv. Salvatore Sica, Piazza Della Libertà, n. 20;

contro

il Procuratore generale e il Procuratore regionale per la Campania

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Campania n. 436/2016, depositata il 28 luglio 2016.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nel pubblico dibattimento del 26 settembre 2017, il relatore cons. Antonio Ciaramella, l'avv. Mario D'Urso, per gli appellanti D'Amore, Guglielmotti, Marino, Vertullo e, su delega dell'avv. Cardaropoli, per l'appellante Ciuccio, l'avv. Simona Corradino, delegata dagli avv.ti Gennaro Fiorillo e Annabella Di Toma, per l'appellante Nacarlo Salvatore, delegata dall'avv. Francesco Lanocita, per l'appellante Rita Renna, e dall'avv. Dario Gioia, per l'appellante Pasquale Silenzio, ed il Pubblico Ministero in persona del v.p.g. Marco Boncompagni.

Ritenuto in

FATTO

Con la gravata sentenza la sezione giurisdizionale per la Campania ha condannato i sig.ri MARINO Pasquale, nella sua qualità di sindaco del Comune di Capaccio, CIUCCIO Roberto, DI LUCIA Vincenzo, NACARLO Salvatore, GUGLIELMOTTI Eugenio, IANNELLI Antonio, nelle loro qualità di assessori, D'AMORE Andrea, quale segretario generale, SILENZIO Pasquale, quale direttore generale, RENNA Rita, quale responsabile del servizio personale, e VERTULLO Carmine, quale capo settore personale - finanza e tributi, al pagamento, in varie quote, in favore del citato ente locale, della somma complessiva di euro 111.211,478. Ciò per avere, negli anni 2009 e 2010, adottato varie delibere, ovvero espresso parere favorevole sulle stesse, con le quali erano stati conferiti a 10 soggetti esterni incarichi di staff, in violazione dell'art. 90 del t.u.e.l., in quanto, come emergeva dalle delibere e dai relativi contratti di lavoro, tali soggetti erano stati addetti allo svolgimento di attività amministrative ordinarie dell'ente locale e non per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo proprie degli organi politici.

Avverso la condanna hanno proposto appello:

I sig.ri D'AMORE Andrea, MARINO Pasquale, GUGLIELMOTTI Eugenio e VERTULLO Carmine, per i seguenti motivi:

erronea mancata integrazione del contraddittorio da parte del primo giudice, per sussistenza di un litisconsorzio necessario sostanziale, nei confronti dei responsabili dei servizi comunali;
erronea valutazione del primo giudice del comportamento degli amministratori pro tempore che si sarebbero limitati ad approvare le delibere, la cui esecuzione era demandata ai responsabili di settore che avrebbero consentito l'utilizzo del personale per i normali compiti di istituto. Parimenti, si evidenzia nel gravame l'assenza di una colpa grave in capo al Segretario generale, ed al Responsabile del settore finanziario, in quanto il primo si sarebbe limitato a partecipare alle sedute quale ufficiale rogante il secondo ad esprimere il parere tecnico di competenza, non incidendo sulla volontà della Giunta comunale. Infine, gli appellanti ritengono errata la quantificazione del danno patrimoniale, in quanto due degli assunti avrebbero svolto il lavoro di staff e non sarebbero state detratte dal danno alcune voci retributive.

L'appellante NACARLO Salvatore avverso la sentenza deduce:

l'assenza di colpa grave e del nesso causale, rappresentando che le delibere giuntali erano state avallate dai pareri di regolarità tecnica ed amministrativa e che erano stati rispettati i presupposti normativi per l'adozione delle stesse. Inoltre, il primo giudice non avrebbe debitamente valutato le singole posizioni degli amministratori e sussisterebbero i presupposti per l'applicazione nel caso di specie della c.d. esimente politica, di cui all'art. 1, comma 1-ter della legge n. 20 del 1994.

L'appellante SILENZIO Pasquale, deduce quanto segue:

legittimità dell'operato della Giunta e sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 90 del tuel, tenuto conto del carattere fiduciario della scelta dei soggetti da inserire negli uffici di staff e della non necessaria collocazione in dotazione organica degli incarichi conferiti;
mancata prova del danno ed erroneità dei criteri della imputazione dello stesso ai convenuti
assenza della colpa grave e del nesso causale con il danno nel comportamento addebitato in quanto una responsabilità sarebbe imputabile esclusivamente agli organi politici;

L'appellante RENNA Rita deduce:

la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza del suo contenuto riguardo alla propria condotta asseritamente *contra legem*;
il primo giudice non avrebbe debitamente valutato le singole posizioni dei convenuti, non considerando l'esclusiva responsabilità degli organi politici;
assenza di colpa grave e legittimità delle delibere in esame.

L'appellante CIUCCIO Roberto deduce quanto segue:

assenza di un rapporto di causalità del comportamento contestato con il danno che si sarebbe verificato solo nella fase attuativa delle delibere in discorso;
mancata motivazione del primo giudice in ordine alla colpa grave;
erronea motivazione del primo giudice in ordine alla non applicabilità della c.d. esimente politica.
inammissibilità della citazione per tardività del deposito della stessa;
prescrizione dell'azione di responsabilità.

La Procura generale nelle conclusioni scritte ha chiesto il rigetto degli appelli.

All'odierna pubblica udienza, le parti hanno illustrato e ribadito quanto rappresentato negli atti scritti.

Considerato in

DIRITTO

Deve, preliminarmente, disporsi la riunione in rito degli appelli, ai sensi dell'articolo 184, primo comma, del codice della giustizia contabile, dal momento che le impugnazioni in questione sono state proposte avverso la stessa sentenza.

Gli appelli in esame non sono fondati e vanno, conseguentemente, respinti.

In primo luogo, non possono essere accolti i motivi di appello riguardanti questioni preliminari, evidenziati dall'appellante Ciuccio.

Infatti, l'atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado è stato emesso nel termine previsto dalla legge, dal momento che, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, il dies a quo del relativo termine va calcolato dalla data di scadenza del termine concesso per la presentazione delle deduzioni relative all'ultima notifica dell'invito a dedurre, contestualmente emesso nei confronti di una pluralità di presunti responsabili del danno. Perciò, tenuto conto della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, il primo giudice ha correttamente ritenuto l'atto di citazione tempestivamente emanato.

Inoltre, il motivo di appello attinente alla presunta prescrizione dell'azione risarcitoria è da ritenersi inammissibile in quanto la questione è stata proposta per la prima volta in appello, in violazione dell'articolo 345, secondo comma, del codice di procedura civile. In ogni caso, il motivo in esame è palesemente infondato, in quanto contrastante con la consolidata giurisprudenza contabile che considera idoneo l'invito a dedurre ad interrompere il termine prescrizione.

Parimenti infondato è il motivo di gravame, evidenziato dall'appellante Renna, relativo ad una presunta indeterminatezza del contenuto della citazione riguardo alla condotta illecita che le sarebbe stata addebitata. Invece, l'atto di citazione espone, chiaramente, le ragioni del coinvolgimento dell'appellante nella fattispecie dannosa in esame, che si è sostanziato nel fatto di aver espresso, in

qualità di responsabile del servizio personale del Comune in questione, parere favorevole alle delibere di cui si discute.

Nemmeno può essere favorevolmente apprezzato il motivo di gravame degli appellanti D'Amore, Marino, Guglielmotti, Vertullo e Ciuccio, che censurano una presunta erronea mancata integrazione del contraddittorio, da parte del primo giudice, nei confronti dei responsabili dei servizi comunali cui sono stati assegnati i soggetti esterni assunti. Ciò in quanto non può ritenersi che i suddetti responsabili abbiano causalmente partecipato al fatto dannoso, in quanto si sono limitati ad eseguire quanto deciso dagli organi politici, con l'avallo dei funzionari comunali che hanno espresso parere favorevole alle delibere in questione.

Quanto ai motivi di merito degli appelli non può ritenersi che siano stati rispettati i presupposti normativi per l'applicazione dell'articolo 90 del t.u.e.l che, com'è noto, prescrive che il regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere "la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge". Ora, come correttamente evidenziato nella domanda introduttiva del giudizio e nella sentenza in esame, l'amministrazione, volendo ricorrere all'assunzione di personale esterno, ai sensi della citata norma, avrebbe dovuto preliminarmente accertarsi non solo dell'esistenza del posto nella dotazione organica dell'ente ma costituire, altresì, previamente, appositi uffici di staff, attraverso motivate delibere giuntali in ordine alla loro necessità ed al numero degli addetti. Tutto ciò non risulta sia stato effettuato.

Invero, le delibere in esame avrebbero dovuto indicare la destinazione dei soggetti assunti in uffici di staff già costituiti e non fare riferimento, com'è avvenuto, a generiche attività di staff da svolgere nei vari settori amministrativi da parte del personale assunto. Infatti, quest'ultimo avrebbe dovuto svolgere esclusivamente funzioni di supporto all'attività di indirizzo e controllo, alle dirette dipendenze degli organi politici, e non funzioni gestionali ed istituzionali, com'è concretamente avvenuto nel caso di specie (circostanza che risulta sia dal contenuto dei contratti stipulati dai soggetti in questione che dalle dichiarazioni degli stessi effettuate in seguito agli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza). Da quanto detto, consegue, altresì, che, non essendo stati istituiti i relativi uffici di staff, anche la destinazione dei Sig.ri Stile Alfonso e Fortunato Gerardo, destinati, rispettivamente, all'ufficio segreteria quale staff del sindaco per l'attività di informazione e comunicazione istituzionale e per l'attività di indirizzo e controllo nell'ambito dei servizi generali e affari generali, non possono ritenersi legittimamente disposte e, perciò, devono ritenersi anch'esse fonte di danno per il Comune. Quanto alle contestazioni relative ad una presunta errata ripartizione del danno da parte del primo giudice che non avrebbe tenuto conto del diverso concorso allo stesso

da parte degli organi politici e dei responsabili degli uffici amministrativi che sono stati coinvolti nella vicenda in questione, è da dire che entrambe le categorie hanno concorso al danno in modo paritario, così come deciso dal primo giudice. Infatti, come detto, le delibere in questione erano palesemente illegittime, in quanto attraverso le stesse è stato, surrettiziamente, implementato di fatto l'organico degli uffici amministrativi, in assenza dei presupposti previsti, in tali casi, dalla legge. Di tale palese distorto uso dell'articolo 90 del t.u.e.l avrebbero dovuto rendersi conto, vista la professionalità posseduta, anche il responsabile del servizio personale, il direttore generale ed il responsabile del servizio finanziario (che provvede anche a stipulare i contratti in questione), invece hanno espresso, in modo assolutamente superficiale, il proprio parere favorevole alle delibere in questione. Allo stesso modo, anche il segretario comunale deve ritenersi responsabile in quanto, pur non avendo espresso parere favorevole a queste ultime, era presente in sede di adozione delle stesse da parte dell'organo politico ed avrebbe dovuto, conseguentemente, in virtù del ruolo esercitato, evidenziare la palese illegittimità delle stesse. Inoltre, trattandosi di attività che non rientrava nelle competenze proprie ed esclusive degli uffici amministrativi, non sussistono i presupposti per l'applicazione, nel caso di specie, della cosiddetta esimente politica di cui all'articolo 1, comma 1-ter della legge numero 20/1994.

Infine, non può essere accolto il motivo di appello relativo ad una presunta erronea quantificazione del danno, in quanto avrebbe dovuto detrarsi da quest'ultimo sia l'importo relativo ad un rimborso Irpef, ammontante ad euro 1083,00 corrisposto ad uno dei soggetti assunti che l'importo dei buoni pasto dato ad otto soggetti assunti, per euro 2921,18. Ciò in quanto trattasi di somme comunque corrisposte, come quelle direttamente retributive, ai soggetti in questione.

In definitiva, la sentenza impugnata deve essere confermata. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale

RIGETTA

gli appelli proposti da D'AMORE ANDREA, MARINO PASQUALE, GUGLIELMOTTI EUGENIO, VERTULLO CARMINE, CIUCCIO ROBERTO, SILENZIO PASQUALE, RENNA RITA, NACARLO SALVATORE e conferma nei loro confronti la sentenza impugnata, ponendo a loro carico, sulla somma per cui vi è stata condanna in prime cure, anche gli interessi legali dalla pronuncia di primo grado fino all'affettivo soddisfo.

CONDANNA

Gli appellanti, in ragione della soccombenza, al pagamento, in parti uguali, delle spese processuali del presente grado giudizio che, ferme e comunque dovute quelle già liquidate in primo grado, liquida in euro 112,00 (CENTODODICI/00).

- MANDA alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 settembre 2017.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(F.to Antonio Ciaramella)

(F.to Enzo Rotolo)

Depositata in Segreteria il giorno 22/11/2017

Per IL DIRIGENTE

(Daniela D'Amato)

F.to Annalisa ZAMPARESE