

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	399	2017	RESPONSABILITA'	11/10/2017



REPUBBLICA ITALIANA 399/2017

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

**Sezione prima giurisdizionale centrale di appello**

composta dai magistrati:

dott. Enzo Rotolo Presidente

dott. Antonio Ciaramella Consigliere relatore

dott.ssa La Cava Pina Maria Adriana Consigliere

dott.ssa Elena Tomassini 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. 51493 proposto da Colacurcio Emilia, rappresentata e difesa dall'avvocato Colacurcio Giovanni ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Avellino, Via Carlo Del Balzo, 55;

n. 51591 proposto da Petescia Giacomo rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella De Benedictis ed elettivamente domiciliato in Roma, Via Pompeo Magno n. 2/B presso l'avvocato Giuseppe Picone;

n. 51631 proposto da Ricchiuti Maria rappresentata e difesa dall'avv.to Giacomo Papa dello studio Legale Associato "Giallonardi Papa & Partners", elettivamente domiciliati in Roma alla Via Cosseria, n. 2 presso lo Studio Legale dell'avvocato Alfredo Placidi;

n. 51638 proposto da Melone Alessandro rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriele e Giovanna Biello ed elettivamente domiciliati in Roma, Via Crescenzo, n. 7 presso lo studio dell'avv.to Osvaldo Verrecchia;

n. 51679 proposto da Passarelli Paolo e Forte Nicola, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Scarano ed elettivamente domiciliati in Roma alla Via Albalonga, n. 7 presso lo studio dell'avvocato Clementino Palmiero.

contro

il Procuratore generale e il Procuratore regionale per il Molise

avverso

La sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise n. 43/2016, depositata il 27.09.2016.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nel pubblico dibattimento dell'15 giugno 2017, il relatore consigliere Antonio Ciaramella, l'avv. Giovanni Colacurcio, per Colacurcio Emilia, l'avv. Giacomo Papa per Ricchiuti Maria, l'avv. Gabriele Biello per Melone Alessandro, l'avv. Stefano Scarano, per Forte Nicola e Passarelli Paolo ed il P.M. nella persona del vice procuratore generale Alessandra Pomponio.

*Ritenuto in*

FATTO

Con la sentenza indicata in epigrafe la Sezione Giurisdizionale per il Molise ha condannato, con applicazione del potere riduttivo dell'addebito, e tenuto conto dell'apporto al danno di soggetti non convenuti, Ricchiuti Maria (in qualità di responsabile del servizio finanziario), Colacurcio Emilia (in qualità di segretario comunale), Passarelli Paolo (in qualità di sindaco) Petescia Giacomo, Melone

Alessandro e Forte Nicola ( in qualità di assessori) alla somma di euro 6.888,00 ciascuno, oltre spese di giudizio per il danno arrecato al Comune di Pozzilli, in conseguenza dell'affidamento del servizio paghe ad una società privata, per il periodo 1.1.2008-31.12.2012, pur sussistendo adeguate professionalità all'interno dell'ente locale e mancando esigenze di carattere eccezionale.

In particolare, al responsabile del servizio finanziario - Rag. Maria Ricchiuti- è stata addebitata la circostanza di aver espresso parere favorevole di regolarità tecnica, ai sensi dell'art 49 del TUEL, sulla proposta di deliberazione della G.C. n. 85 del 2007 nonché di aver curato l'iter di affidamento del servizio sfociato nella determina n. 289 del 31.12.2007. Al sindaco ed agli assessori comunali di aver espresso voto favorevole sulla deliberazione con la quale veniva impartito al responsabile del servizio finanziario di dare attuazione all'esternalizzazione del servizio in questione, violando l'art. 110 del TUEL e l'art. 7 del D.Lgs n. 165/2001, stante la presenza nell'organico dell'ente di due funzionari la cui competenza consentiva loro di far fronte agli adempimenti retributivi relativi ad un numero non elevato di dipendenti in carico al Comune. Al segretario comunale, dott.ssa Emilia Colacurcio, è stata addebitato l'aver omesso di segnalare, in violazione dall'art. 97 comma 4 lett. a del TUEL, all'organo politico la presunta grave illegittimità di cui si discute.

Avverso la sentenza ha proposto appello Ricchiuti Maria deducendo quanto segue:

Il primo giudice, al fine di valutare la congruità del personale, cui affidare il servizio, avrebbe, erroneamente, fatto riferimento all'intera pianta organica e non già al personale in servizio presso il settore competente, costituito da solo due dipendenti. Evidenzia, poi, che il primo giudice non avrebbe provato la non economicità del servizio affidato all'esterno, e, che, comunque, la scelta in questione doveva ritenersi insindacabile nel merito ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 20 /94. L'appellante sottolinea, poi, il carattere tecnico-finanziario del parere espresso. Deduce, altresì, che una volta deliberata dal Consiglio Comunale la volontà di affidare all'esterno il servizio paghe, come avvenuto con delibera del C.C. n. 26 del 2007, non residuava alcun potere discrezionale in capo alla Giunta e al responsabile del servizio finanziario, essendosi limitata a dare attuazione agli indirizzi di governo. Infine, sottolinea l'erronea decisione del primo giudice in merito alla prescrizione dell'azione di responsabilità.

Avverso la condanna l'appellante Colacurcio Emilia deduce quanto segue:

erroneità della sentenza per non aver dichiarato la nullità della citazione per mancanza di una specifica e concreta notizia di danno, atteso che l'esposto da cui era stata avviata l'indagine della procura regionale farebbe esclusivo riferimento ad altra fattispecie. Il primo giudice avrebbe errato nel non considerare legittima ed in ogni caso priva di efficacia lesiva la delibera in questione. Deduce, poi, la mancata partecipazione ad atti relativi alla esternalizzazione del servizio e che tutti i relativi provvedimenti erano stati predisposti dal responsabile dell'area finanziaria. Ritiene, altresì, errata la sentenza nel punto in cui la stessa ha omesso di considerare la specifica realtà del Comune di

Pozzilli, posto che nell'area finanziaria erano adibiti due dipendenti, di cui uno, il sig. Fiore, addetto al settore tributi, dovendosi ritenere del tutto errato il generico riferimento effettuato dal primo giudice a cinque funzionari di categoria D, senza alcun riferimento al settore di appartenenza. Ritiene errata la sentenza che l'ha condannata a corrispondere l'intero importo pagato dall'ente perché aveva lasciato la sede comunale nel 2009 e non poteva rispondere per periodi in cui non era più in servizio. Ritiene errata la sentenza nel punto in cui non ha considerata prescritta l'azione di responsabilità. Infine, la sentenza non avrebbe tenuto conto dell'utilitas conseguita dall'ente.

L'appellante Giacomo Petescia avverso la sentenza di condanna deduce quanto segue:

Insussistenza di una propria condotta illecita, in presenza di tutti i presupposti per l'affidamento esterno del servizio in questione, cioè la temporaneità della prestazione, la sua riferibilità ad un obiettivo determinato e l'utilitas. Evidenzia poi la natura vincolata della delibera giuntale n. 85/2007, in quanto emessa in esecuzione della precedente delibera del consiglio comunale n. 26 del 2007 con eventuale responsabilità dei relativi componenti e comunque dei responsabili dei servizi che con autonomi poteri di gestione avevano dato esecuzione alla delibera di Giunta.

Infine, il primo giudice avrebbe errato nel non ritenere prescritta l'azione di responsabilità, posto che alla data della notifica dell'invito a dedurre erano decorsi più di cinque anni dalla data di adozione della delibera di Giunta n. 85/2007.

L'appellante Melone Alessandro deduce quanto segue: legittimità della disposta esternalizzazione del servizio perché al momento dell'adozione della delibera n. 85/2007 l'ufficio finanziario aveva un solo dipendente, la sig.ra Ricchiuti, mentre il sig. Fiore era addetto all'ufficio tributi, dovendosi, inoltre, ritenere del tutto errato il generico riferimento del primo giudice a cinque funzionari di categoria D, senza alcun riferimento al settore di appartenenza. Sottolinea, poi, l'assenza di una propria colpa grave, stante, come riconosciuto in sentenza, un oggettivo deficit di sistema che aveva dato vita ad un contesto operativo non ottimale all'interno dell'ente locale. Erronea quantificazione del danno che andava invece limitato alla variazione di bilancio disposta con la delibera n. 85/2007 e non avendo il giudice tenuto conto del vantaggio comunque conseguito dall'amministrazione.

Gli appellanti Passarelli Paolo e Forte Nicola deducono quanto segue: erronea decisione del primo giudice in merito alla presunta nullità dell'atto di citazione per mancanza di specifica e concreta notizia di danno ed alla prescrizione dell'azione di responsabilità. Evidenziano la loro estraneità ai fatti successivi al 2010, data in cui cessarono dall'incarico, non potendo rispondere dei danni conseguenti ai pagamenti dei compensi alla ditta esterna successivi alla scadenza del loro mandato. Censurano la contraddittorietà della sentenza nel punto in cui riconosceva da un lato la corresponsabilità dei consiglieri comunali che votarono favorevolmente la delibera n. 26/2007 e, dall'altro anche quella della Giunta che aveva portato ad esecuzione la

suddetta decisione consiliare, variando esclusivamente il budget per procedere alla esternalizzazione del servizio. Rilevano come tra l'attività della Giunta e il danno vi era stata l'autonoma attività del Responsabile del Servizio Finanziario che ben avrebbe potuto evitare di procedere all'affidamento esterno del servizio, laddove avesse riscontrato la possibilità di eseguire il servizio con le risorse interne.

La Procura generale nelle conclusioni scritte ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dell'appello del sig. Petescia in quanto proposto con il ministero di un avvocato non cassazionista ed il rigetto degli altri appelli.

All'odierna udienza le parti hanno illustrato e ribadito quanto già 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. Sempre in via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità dell'appello proposto da Petescia Giacomo con il ministero dell'avvocato Antonella de Benedictis, dal momento che quest'ultima ha sottoscritto l'atto di gravame, in violazione dell'articolo 190, III comma, del codice della giustizia contabile, pur non essendo abilitata al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori (come risulta da una comunicazione del consiglio dell'ordine d'Isernia depositata in giudizio dalla Procura generale).

Venendo all'esame dei motivi di appello, non si ritiene fondato quello, evidenziato nei gravami di Emilia Colacurcio, Forte Nicola e Passarelli Paolo, relativo ad una presunta nullità dell'atto di citazione, perchè il requirente avrebbe agito in assenza di una notizia di danno specifica e concreta. Ciò in quanto le due denunce fatte pervenire, nel 2012, da un consigliere comunale alla Procura regionale della Corte facevano riferimento a plurime erogazioni effettuate a vario titolo dal Comune alla società Team, per servizi che sarebbero stati conferiti a quest'ultima in assenza dei presupposti di legge.

Tali segnalazioni erano idonee a legittimare il requirente ad individuare, in via istruttoria, quali fossero i servizi affidati alla citata società ed i presupposti che ne avevano consentito il conferimento. Parimenti infondato è il motivo di appello, evidenziato dai citati appellanti, relativo alla presunta prescrizione dell'azione di responsabilità, in quanto in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte in

materia, nel caso di danni erariali causati da illecite decisioni amministrative, il dies a quo del suddetto termine coincide con l'effettuazione dei pagamenti conseguenti alla stessa, perché in tale momento si verifica l'effettivo depauperamento finanziario per l'ente pubblico danneggiato. Nel caso di specie, i mandati di pagamento, riportati in sentenza sono stati tutti emessi tra il 2010 ed il 2012 ed al momento della notifica di tutti gli inviti a dedurre, contenenti anche la costituzione in mora dei destinatari, non era ancora trascorso il termine quinquennale per l'esercizio dell'azione da parte del requirente.

Per quanto attiene ai motivi di merito dei gravami, tutti gli appellanti evidenziano la legittimità del conferimento esterno del servizio in questione che sarebbe stato necessario in considerazione delle limitate risorse umane addette al servizio comunale competente. In proposito, è da dire che le prestazioni affidate alla ditta esterna attenevano al servizio di elaborazione paga di solo 20 dipendenti comunali, con la conseguente necessità di predisporre in media circa trecento cedolini in un anno. Si trattava, perciò, di attività materiale, che rientra pacificamente nelle competenze ordinarie di una pubblica amministrazione, non particolarmente complessa, anche perché si tratta, nel caso di specie, di un ente locale territoriale di modeste dimensioni. Inoltre, l'attività risultava anche agevolata, negli anni successivi al primo impianto del servizio, dalla predisposizione dei dati informatici. Perciò, gli adempimenti in questione avrebbero potuto essere svolti sia direttamente dal funzionario responsabile del servizio finanziario che con l'ausilio di un altro dipendente, pure addetto al servizio. Visto il carattere elementare degli adempimenti, nessun rilievo potrebbe avere la circostanza che quest'ultimo si occupasse anche della gestione dei tributi locali. In ogni caso, all'epoca del conferimento del servizio, la pianta organica del Comune, che prevedeva 23 posti, di cui cinque con la qualifica di funzionario, era totalmente coperta. Perciò, se anche vi fosse stata necessità di un ausilio al servizio competente per l'esplicazione dell'attività in questione, il sindaco ed i componenti della giunta, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, avrebbero potuto procedere ad una riorganizzazione complessiva dei servizi comunali, eventualmente proprio a seguito di una segnalazione del responsabile del servizio finanziario, attuale appellante, che non risulta si sia attivata in tal senso. Trattandosi di una decisione, per quanto detto, palesemente irragionevole ed antieconomica non può venire in rilievo, nel rispetto dei principi elaborati dalla costante giurisprudenza contabile, il limite del sindacato di questo giudice sul merito di una scelta amministrativa discrezionale. Non si ritiene, poi, fondato il motivo di appello evidenziato dagli appellanti Passarelli e Forte, basato sulla circostanza che con la contestata delibera giuntale si era solo dato attuazione ad una precedente delibera del Consiglio comunale n. 26 del 2007. Ciò in quanto la delibera di Giunta n. 85 del

2007 non costituiva un mero atto esecutivo dovuto, in quanto l'organo deliberante avrebbe potuto richiedere al Consiglio una rivalutazione della decisione presa ovvero ulteriori approfondimenti sulla questione. In ogni caso, il primo giudice ha tenuto conto dell'apporto al danno dei consiglieri, diversi dagli appellanti, che avevano partecipato alla citata delibera. Per quanto riguarda la presunta mancata partecipazione al fatto dannoso evidenziata dall'appellante Colacurcio, è da dire che quest'ultima ha partecipato, in qualità di segretario comunale, ad entrambe le delibere in questione, sia quella del Consiglio comunale sia quella della Giunta. Pertanto, in entrambe le sedi, avrebbe potuto e dovuto segnalare ai componenti degli organi politici in questione la palese illegittimità ed irrazionalità della decisione in questione, venendo, con ciò, meno ai propri doveri consultivi e di assistenza agli organi comunali previsti dall'articolo 97 del TUEL e dall'articolo 19 del regolamento comunale. Nessuna incidenza, poi, ha sul nesso di causalità del comportamento omissivo tenuto dalla citata appellante con il danno in questione la circostanza che quest'ultima abbia lasciato la segreteria comunale nel 2009, in quanto l'appellante deve rispondere di tutti i danni causalmente collegati alla decisione in questione, in quanto ne sono stati conseguenza diretta.

Tale considerazione vale anche per gli appellanti Passarelli e Forte che, erroneamente, sostengono di non essere responsabili dei pagamenti effettuati per la causale in discorso successivamente alla cessazione della carica, avvenuta nel 2010. Inoltre, occorre evidenziare che il danno di cui si discute non costituisce l'effetto, come ritenuto dagli appellanti Meloni e Curcio, della sola variazione di bilancio apportata con la succitata delibera di Giunta, sebbene di tutti i pagamenti che sono conseguiti, negli anni, da tale delibera che ha dato concreta attuazione all'esternalizzazione del servizio di cui si discute. Sempre con riguardo all'importo del danno, occorre segnalare che il primo giudice ha tenuto conto, in sede di riduzione dell'addebito, dei vantaggi che l'ente ha conseguito dai servizi espletati dalla citata società. Non sono fondati nemmeno i motivi di gravame evidenziati dall'appellante Ricchiuti, in quanto proprio perché responsabile del servizio interessato ed a conoscenza della natura delle prestazioni richieste alla ditta esterna non avrebbe dovuto limitarsi ad esprimere, sulla delibera di Giunta in questione, solo un parere di regolarità contabile ma invitare la Giunta ad una approfondita verifica circa la necessità dell'esternalizzazione del servizio in questione, anche attraverso una valutazione della possibilità di assegnare al servizio personale interno all'ente.

Tali segnalazioni avrebbero potuto essere fatte dall'appellante anche prima di effettuare la stipula della convenzione con la ditta. Comunque, tenuto conto del fatto che è verosimile che l'appellante abbia agito, seppure in modo estremamente

superficiale, nella convinzione di non avere alcuna possibilità di opporsi o contestare, in qualche modo, la decisione degli organi politici, si ritiene equa una riduzione del 30% dell'importo del danno addebitato in primo grado.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale

DICHIARA

inammissibile l'appello di Petescia Giacomo, perché proposto per il tramite di un avvocato non abilitato al patrocinio presso le giurisdizioni superiori e lo condanna al pagamento delle spese di giudizio, di importo pari alla quota delle spese posta a carico di ciascuno degli altri soggetti soccombenti, che liquida in euro 24.00 ventiquattro /00

RIGETTA

gli appelli proposti da Colacurcio Emilia, Passarelli Paolo, Melone Alessandro e Forte Nicola e conferma nei loro confronti la sentenza impugnata, ponendo a loro carico gli interessi legali dalla pronuncia di primo grado fino all'affettivo soddisfo.

RIGETTA

parzialmente l'appello proposto da Ricchiuti Maria ed, in riforma della gravata sentenza, condanna quest'ultima al pagamento in favore del Comune di Pozzilli, della somma di euro 4.822,00, ponendo a suo carico gli interessi legali dalla pronuncia di primo grado fino all'affettivo soddisfo.

CONDANNA

gli appellanti Colacurcio Emilia, Passarelli Paolo, Melone Alessandro, Forte Nicola, Ricchiuti Maria al pagamento, in parti uguali, delle spese processuali del presente grado giudizio che, ferme e comunque dovute quelle già liquidate in primo grado, e tenuto conto della quota delle spese posta a carico del sig. Petescia Giacomo, liquida in complessivi euro 120.00 centoventi /00

- MANDA alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 giugno 2017.

L'ESTENSORE

(f. Antonio Ciaramella)

IL PRESIDENTE

(f. Enzo Rotolo)

Depositata in Segreteria il giorno

11/10/2017

IL DIRIGENTE

( f. Daniela D'Amaro)