

**Sezione:** CAMPANIA  
**Esito:** SENTENZA  
**Numero:** 137  
**Anno:** 2018  
**Materia:** RESPONSABILITA'  
**Data pubblicazione:** 27/04/2018

Sentenza n. 137/2018

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

prof. Michael SCIASCIA	Presidente
dott. Romeo Ermenegildo PALMA	Consigliere
dott. Cosmo SCIANCALEPORE relatore	Primo Referendario –

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, numero 68201 del Registro di Segreteria, instaurato, ad istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, nei confronti di:

**ALIBERTI Angelo Pasqualino** (Sindaco), nato a Castellammare di Stabia (NA) il 18 ottobre 1971 e residente in Scafati (SA), difeso dagli Avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone;

**GRANDITO Giacinto** (Vicesindaco e Assessore), nato a Nocera Inferiore (SA) il 5 settembre 1951 e residente in Scafati (SA), contumace;

**CIRILLO Stefano** (Assessore), nato a Pompei (NA) il 25 giugno 1971 e residente in Scafati (SA), contumace;

**COPPOLA Pasquale** (Assessore), nato a Scafati (SA) il 18 maggio 1973 e ivi residente, difeso dagli Avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone;

**COZZOLINO Sabato** (Assessore), nato a Pompei (NA) il 21 maggio 1981 e residente in Scafati (SA), difeso dall'Avv. Carmine Cesarano;

**D'ANIELLO Guglielmo** (Assessore), nato a Pompei (NA) l'11 luglio 1963 e residente in Angri (SA), difeso dagli Avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone;

**FELE Giancarlo** (Assessore), nato a Pompei (NA) il 9 gennaio 1976 e residente in Scafati (SA), contumace;

**DI SAIA Immacolata** (Segretario e Direttore generale del Comune), nata ad Aversa (CE) il 22 dicembre 1962 e ivi residente, difesa dall'Avv. Feliciano Ferrentino;

**AIELLO Laura** (Dipendente del Comune), nata a Torre del Greco (NA) il 21 maggio 1974 e ivi residente, difesa dagli Avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone;

**CACCHIONE Giacomo** (Dipendente del Comune), nato a Torre del Greco (NA) il 29 luglio 1971 e residente in Angri (SA), difeso dall'Avv. Alessandro Cacchione;

**GALLO Emilio** (Dipendente del Comune), nato ad Angri (SA) il 21 gennaio 1940 e ivi residente, difeso dagli Avvocati Alfonso Vuolo e Giovanni Caliulo;

**ARPAIA Carmine** (Dipendente del Comune), nato a Scafati (SA) l'1 gennaio 1946 e ivi residente, difeso dall'Avv. Antonio Zarrella;

**D'AMBRUOSO Alfredo** (Dipendente del Comune), nato a Napoli il 25 novembre 1952 e residente in Scafati (SA), difeso dall'Avv. Federico Conte;

**SORRENTINO Anna** (Dipendente del Comune), nata a Scafati (SA) il 29 luglio 1954 e ivi residente, difesa dall'Avv. Federico Conte;

**DI SOMMA Maddalena** (Dipendente del Comune), nata ad Angri (SA) il 23 giugno 1959 e residente in Scafati (SA), contumace;

**ARIANO Antonio** (Dipendente del Comune), nato a Fisciano (SA) il 28 gennaio 1947 e ivi residente, costituito personalmente;

**MATRONE Andrea** (Dipendente del Comune), nato a Boscotrecase (NA) il 18 ottobre 1948 e residente in Boscoreale (NA), difeso dagli Avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone;

**FIENGA Nicola** (Dipendente del Comune), nato a Scafati (SA) il 9 gennaio 1964 e residente in Pagani (SA), difeso dall'Avv. Federico Conte;

**CAMERA Maria Gabriella** (Dipendente del Comune), nata a Torre Annunziata (NA) il 7 settembre 1959 e ivi residente, contumace;

**SILVESTRI Luigi** (Presidente dell'Organo di revisione contabile), nato a Nocera Inferiore (SA) il 5 marzo 1963 e ivi residente, difeso dall'Avv. Guido Lenza;

**SICIGNANO Vincenzo** (Componente dell'Organo di revisione contabile), nato a Scafati (SA) il 3 gennaio 1962 e ivi residente, difeso dall'Avv. Guido Lenza;

**VIRTU' Alberto** (Componente dell'Organo di revisione contabile), nato a Scafati (SA) il 13 agosto 1967 e ivi residente, difeso dall'Avv. Guido Lenza;

**LETTI** gli atti e i documenti di causa;

**PRESENTI**, nella pubblica udienza del giorno 20 settembre 2017, con l'assistenza del Segretario Dott.ssa Francesca Cerino, il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore; il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Dott. Marco Catalano; l'Avv. Tiziana Di Palma delegata oralmente dall'Avv. Ippolito Matrone e dall'Avv. Carmine Cesarano (in rappresentanza dei convenuti Angelo Pasqualino ALIBERTI, Laura AIELLO, Pasquale COPPOLA, Sabato COZZOLINO, Guglielmo D'ANIELLO e Andrea MATRONE), l'Avv. Antonio Zarrella (in rappresentanza del convenuto Carmine ARPAIA), l'Avv. Federico Conte anche per delega orale dell'Avv. Alessandro Cacchione (in rappresentanza dei convenuti Giacomo CACCHIONE, Alfredo D'AMBRUOSO, Nicola FIENGA e Anna SORRENTINO), l'Avv. Alfonso Vuolo anche per delega orale dell'Avv. Giovanni Caliulo (in rappresentanza del convenuto Emilio GALLO), l'Avv. Guido Lenza (in rappresentanza dei convenuti Vincenzo SICIGNANO, Luigi SILVESTRI e Alberto VIRTU');

**NON PRESENTI**, nella pubblica udienza del giorno 20 settembre 2017, l'Avv. Feliciano Ferrentino (difensore della convenuta Immacolata DI SAIA); i convenuti contumaci Maria Gabriella CAMERA, Giancarlo FELE, Stefano CIRILLO, Maddalena DI SOMMA, Giacinto GRANDITO e il convenuto Antonio ARIANO costituitosi personalmente;

#### **FATTO**

**1.** La Guardia di Finanza di Scafati, con specifica relazione, ha segnalato alla Procura regionale una illegittima erogazione dei compensi connessi

all'incentivazione del personale del Comune di Scafati (SA) per l'anno 2010. A seguito della stessa, la Procura erariale ha proceduto ad una istruttoria relativa al trattamento accessorio percepito dai dipendenti del predetto Comune.

**2.** Nell'atto di citazione, depositato il 28 settembre 2016, la Procura regionale afferma che i suddetti compensi sono stati erogati in violazione della normativa di settore vigente con conseguente danno erariale; che la delibera di costituzione del fondo è stata adottata in prossimità della fine dell'esercizio interessato, per attività ordinarie oppure già realizzate e per compensare prestazioni di lavoro straordinario che sarebbero state effettuate peraltro senza alcuna timbratura; che i compensi sono stati erogati senza alcuna verifica dei risultati in quanto alla necessaria selettività sarebbe stata preferita una ripartizione "a pioggia" degli incentivi. La Procura erariale ha evidenziato la diretta partecipazione alla vicenda anche del Sindaco e della Giunta comunale. In definitiva, secondo l'attore, ci sarebbe stato uno sperpero di denaro pubblico al solo fine di instaurare e mantenere una gestione clientelare senza alcun vantaggio per l'ente, con conseguente danno erariale. Sarebbero stati fittiziamente creati dei progetti obiettivo al fine di incrementare illegittimamente la retribuzione dei dipendenti.

**3.** Il danno erariale è stato quantificato dalla Procura nella misura di euro 642.160,24, oltre rivalutazione ed interessi, corrispondenti al costo sostenuto dall'amministrazione. La responsabilità è addebitata agli amministratori che hanno espresso voto favorevole alla deliberazione della Giunta comunale n.233 del 20 ottobre 2010 di costituzione del fondo, al Segretario e Direttore generale per le funzioni svolte e per aver autorizzato i progetti, a vari dirigenti per aver richiesto il finanziamento dei progetti e per aver certificato l'attività svolta dai dipendenti, ai funzionari che hanno espresso sulla menzionata deliberazione i pareri tecnico e contabile ai sensi dell'art.49 del D.Lgs. n.267/2000 (rispettivamente il dirigente del Settore Economico-finanziario e il dirigente del Settore Affari generali). La colpevolezza degli stessi, secondo la Procura, è connotata da dolo (quantomeno contabile). Sarebbero altresì responsabili, per colpa grave e in via sussidiaria, i componenti dell'Organo di revisione ai quali competeva il controllo sulla contrattazione decentrata.

La condanna è richiesta fino all'importo di euro 642.160,24 per gli amministratori, il Segretario e Direttore generale e per i dirigenti che hanno espresso anche parere favorevole alla citata deliberazione; per i vari dirigenti fino all'importo dei progetti richiesti e/o certificati; per l'importo di euro 214.053,41 ciascuno per i componenti dell'Organo di revisione. In particolare è richiesta la condanna, in solido e a titolo di dolo, fino ad euro 642.160,24, per Angelo Pasqualino ALIBERTI, Giacinto GRANDITO, Stefano CIRILLO, Pasquale COPPOLA, Sabato COZZOLINO, Guglielmo D'ANIELLO, Giancarlo FELE, Immacolata DI SAIA, Laura AIELLO e Giacomo CACCHIONE; fino ad euro 67.759,40 per Emilio GALLO; fino ad euro 230.279,40 per Carmine ARPAIA e Alfredo D'AMBRUOSO; fino ad euro 26.903,50 per Anna SORRENTINO; fino ad euro 40.666,72 per Maddalena DI SOMMA; fino ad euro 70.547,57 per Antonio ARIANO e Andrea MATRONE; fino ad euro 51.431,56 per Nicola FIENGA e fino ad euro 5.292,00 per Maria Gabriella CAMERA. La Procura erariale chiede anche la condanna, in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, per la somma di euro 214.053,41, nei confronti dei componenti dell'Organo di revisione contabile Luigi SILVESTRI, Vincenzo SICIGNANO e Alberto VIRTU'.

**4.** Antonio ARIANO (Responsabile del Settore urbanistica ed edilizia

privata), personalmente, con memoria pervenuta il 31 maggio 2017, eccepisce la prescrizione in quanto l'invito a dedurre è stato notificato il 21 aprile 2016, quindi oltre 5 anni dopo i mandati di pagamento che lo interessano (non è indicata però la data del pagamento conseguente alla D.G. n.270 del 5 maggio 2011); contesta la presenza del dolo perché si è limitato a proporre piani di lavoro successivamente approvati da altri e per la complessità della normativa; chiede di considerare il lavoro svolto dal personale e di esercitare il potere riduttivo.

**5.** Alfredo D'AMBRUOSO (Responsabile del Settore Polizia municipale dal 30 giugno 2010), difeso dall'Avv. Federico Conte, eccepisce preliminarmente la prescrizione in quanto l'invito a dedurre è stato notificato il 21 aprile 2016 oltre 5 anni dopo l'ultimo mandato di pagamento risalente all'11 aprile 2011. Evidenzia che la sua nomina come responsabile è intervenuta quando i progetti erano stati presentati e che si è limitato a certificare le attività svolte; evidenzia l'irrilevanza della assenza di timbratura in quanto, per tali progetti di lavoro, conta il raggiungimento del risultato e non il tempo impiegato; contesta il ricorrere del dolo; rileva che non ha adottato alcun atto di liquidazione ma solo di certificazione.

**6.** Nicola FIENGA (Responsabile del Settore servizi per il territorio) e Anna SORRENTINO (Responsabile del Settore appalti), anch'essi difesi dall'Avv. Federico Conte, esprimono considerazioni difensive analoghe a quelle formulate dal D'AMBRUOSO.

**7.** Sabato COZZOLINO (Assessore), difeso dall'Avv. Carmine Cesarano, eccepisce la prescrizione e, nel merito, rileva che la deliberazione G.C. n.233/2010 si limitava a costituire il fondo, mentre la verifica sulla effettiva realizzazione dei progetti e sulla corretta utilizzazione delle risorse è stata effettuata da altri.

**8.** Giacomo CACCHIONE (Capo Settore economico finanziario dal 15 settembre 2010), difeso dall'Avv. Alessandro Cacchione, rileva preliminarmente che l'atto di citazione è stato notificato il 5 gennaio 2017, oltre il termine di 120 giorni stabilito dall'art.5, co.1, della legge n.19/1994 in quanto l'invito a dedurre è stato notificato il 21 aprile 2016; rileva che la Procura avrebbe indicato una data inesistente quale inizio dell'attività di direzione del Settore; eccepisce la prescrizione sostanzialmente per le stesse ragioni già esposte dagli altri convenuti. Nel merito esclude il ricorrere di dolo o colpa grave evidenziando il ruolo nella vicenda del Segretario generale e del Sindaco e afferma che il ruolo di Capo Settore è stato svolto per larga parte del 2010 da altro convenuto (Emilio Gallo) e che ha solo rendicontato attività da altri richieste; rileva la contraddittorietà degli addebiti ascritti in rapporto alle prestazioni di lavoro straordinario; afferma che la Procura non ha confutato il raggiungimento degli obiettivi e che non ha tenuto conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione e dal costo dell'eventuale esternalizzazione dei servizi svolti; dichiara che il progetto "condono edilizio" riguarda attività diversamente finanziata; chiede la chiamata in giudizio dei componenti del Nucleo di valutazione; evidenzia che non sono stati convenuti i dipendenti beneficiari degli emolumenti.

**9.** Emilio GALLO (Responsabile del Servizio finanziario fino al 14 settembre 2010), difeso dagli avvocati Alfonso Vuolo e Giovanni Caliulo, contesta la violazione del combinato disposto di cui agli articoli 88 e 111 e art.2 – allegato 3 - del Codice di giustizia contabile con riferimento alla notifica dell'atto di citazione; eccepisce la prescrizione in analogia agli altri convenuti; evidenzia che ha solo richiesto le attività di progetto relative al proprio settore;

contesta la sussistenza del dolo e della colpa grave per quanto avvenuto; rileva la carenza del personale comunale; chiede, in via gradata, l'esercizio del potere riduttivo.

**10.** Angelo Pasqualino ALIBERTI (Sindaco), difeso dagli avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone, eccepisce la prescrizione; ritiene legittima la costituzione del fondo accessorio; specifica le distinte competenze degli organi politici e degli organi gestionali; contesta la sussistenza del dolo; rileva i vantaggi conseguiti dall'ente. Analoga linea difensiva è espressa dai convenuti Guglielmo D'ANIELLO (Assessore) e Laura AIELLO (Capo Settore AA.GG) difesi dai medesimi legali.

**11.** Luigi SILVESTRI (Presidente dell'Organo di revisione contabile), difeso dall'Avv. Guido Lenza, evidenzia che l'atto di citazione non contiene alcun riferimento alle deduzioni presentate (nessuno dei Revisori compare nell'elenco dei deducenti a pag.40); eccepisce la prescrizione; rileva l'indeterminatezza delle contestazioni mosse; evidenzia che l'eventuale danno si è materializzato in un momento successivo al parere dei Revisori che, nel caso, non sarebbe stato rispettato; rileva la situazione di irregolarità che riguardava l'ente e la complessità della disciplina in materia di contrattazione decentrata al fine di escludere la colpa grave; richiama l'art.4 del D.L. n.16/2014 che obbligherebbe il Comune di Scafati al recupero delle somme eventualmente corrisposte indebitamente; rileva che il Comune di Scafati ha conseguito vantaggi dall'attività lavorativa supplementare dei dipendenti interessati. Una analoga linea difensiva è stata sostenuta dagli altri componenti dell'Organo di revisione contabile Vincenzo SICIGNANO e Alberto VIRTU', anch'essi difesi dall'Avv. Guido Lenza.

**12.** Carmine ARPAIA (Responsabile del Settore Polizia municipale fino al 29 giugno 2010), difeso dall'Avv. Antonio Zarrella, evidenzia che è stato sostituito nel ruolo di responsabile e non ha certificato o liquidato le attività svolte; rileva una erronea esposizione dei fatti nell'atto di citazione ed eccepisce la prescrizione.

**13.** Alla pubblica udienza del 20 settembre 2017, dopo la relazione introduttiva del Magistrato relatore, il rappresentante della Procura regionale conferma l'atto di citazione e, anche in considerazione delle memorie difensive presentate dai convenuti si sofferma su alcuni specifici aspetti: al Segretario generale del Comune di Scafati erano attribuite non solo le competenze stabilite dall'art.97 del D.Lgs. n.267/2000 ma anche quelle previste dallo Statuto comunale; evidenzia che, nel computo dei giorni intercorsi tra la scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile e il deposito dell'atto di citazione in giudizio, va sottratto il periodo feriale; sottolinea che non ricorre alcuna prescrizione in quanto la notizia di danno è successiva al mandato di pagamento e, infine, nel merito, in tema di erogazione dei compensi connessi all'incentivazione del personale comunale, richiama quanto indicato dalla giurisprudenza contabile e dall'atto di citazione.

L'Avv. Tiziana Di Palma, delegata oralmente dall'Avv. Ippolito Matrone e dall'Avv. Carmine Cesarano, in rappresentanza dei convenuti Angelo Pasqualino ALIBERTI, Laura AIELLO, Pasquale COPPOLA, Sabato COZZOLINO, Guglielmo D'ANIELLO e Andrea MATRONE, si riporta alla comparsa di costituzione e insiste per l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione. L'Avv. Antonio Zarrella, in rappresentanza del convenuto Carmine ARPAIA, ritiene inammissibile l'atto di citazione per superamento del termine previsto dalla legge, rileva una erronea esposizione dei fatti nell'atto

di citazione, eccepisce la prescrizione, evidenzia che una parte dell'atto di citazione (pagine 39 e 40) riguarda altra vicenda, sottolinea che l'invito a dedurre è stato notificato oltre 5 anni dopo (26 aprile 2016) dalla data dell'ultimo mandato di pagamento (13 aprile 2011) in assenza di qualsiasi costituzione in mora. L'Avv. Federico Conte, anche per delega orale dell'Avv. Alessandro Cacchione, in rappresentanza dei convenuti Giacomo CACCHIONE, Alfredo D'AMBRUOSO, Nicola FIENGA e Anna SORRENTINO, eccepisce la prescrizione, illustra il ruolo principale che sarebbe stato svolto nella vicenda dal Segretario generale, dichiara che l'erogazione dei compensi è avvenuta a fronte di una attività svolta dai dipendenti interessati con conseguimento dei risultati auspicati e, nel riportarsi alle memorie, rammenta che il convenuto D'AMBRUOSO ha preso servizio nel Comune di Scafati nel mese di giugno 2010 e non ha proposto alcun progetto incentivante. L'Avv. Alfonso Vuolo, anche per delega orale dell'Avv. Giovanni Caliulo, in rappresentanza del convenuto Emilio GALLO, eccepisce la prescrizione per tardiva notifica dell'invito a dedurre, ritiene tardivo il deposito dell'atto di citazione, afferma che il GALLO ha solo elaborato progetti di incentivazione del personale richiesti dall'amministrazione e non ha proceduto al rilascio di pareri favorevoli o alla adozione di provvedimenti di liquidazione, evidenzia che il suo assistito è stato collocato a riposo il 14 settembre 2010 mentre il primo atto causativo di danno risale al 20 ottobre 2010. L'Avv. Guido Lenza, in rappresentanza dei convenuti Vincenzo SICIGNANO, Luigi SILVESTRI e Alberto VIRTU', eccepisce la prescrizione, rileva che l'atto di citazione non prende in considerazione le deduzioni presentate dai suoi assistiti, afferma che la normativa attribuiva all'Organo di revisione competenze in materia di costituzione e non di distribuzione del fondo incentivante, si riporta per gli ulteriori aspetti alla documentazione depositata.

### **DIRITTO**

- 1.** La Procura contabile ha chiamato in giudizio i menzionati amministratori, dipendenti e revisori del Comune di Scafati per sentirli condannare al pagamento, in favore del medesimo Comune, della somma complessiva di euro 642.160,24. In particolare, la condanna è richiesta fino all'importo di euro 642.160,24 per gli amministratori, il Segretario e Direttore generale e per i dirigenti che hanno espresso anche parere favorevole alla citata deliberazione della Giunta comunale di costituzione del fondo incentivante n.233 del 20 ottobre 2010; per i vari dirigenti fino all'importo dei progetti richiesti e/o certificati; per l'importo di euro 214.053,41 ciascuno per i componenti dell'Organo di revisione. Il danno erariale deriverebbe dalla illegittima erogazione a dipendenti comunali di compensi incentivanti.
- 2.** Va prima di tutto dichiarata, ai sensi dell'art.93, co.5, del Codice di giustizia contabile, la contumacia dei convenuti Giancarlo FELE, Maria Gabriella CAMERA, Stefano CIRILLO, Maddalena DI SOMMA e Giacinto GRANDITO, atteso che gli stessi, regolarmente citati in giudizio, sono rimasti estranei alla vicenda processuale che li riguarda. Si osserva che il convenuto Antonio ARIANO, regolarmente citato in giudizio, non ha nominato un difensore e, dopo la notifica dell'atto di citazione avvenuta l'11 maggio 2017, ha presentato personalmente, in data 31 maggio 2017, costituendosi, una memoria difensiva.
- 3.** I convenuti che si sono costituiti hanno sollevato diverse questioni di rito. Non tutte le questioni di rito sono state sollevate dai medesimi convenuti. Prima di esaminare il merito della vicenda è, quindi, necessario affrontare le

suddette questioni seguendo l'ordine logico delle stesse.

**4.** La prima questione di rito da affrontare, sollevata dagli avvocati Alfonso Vuolo e Giovanni Caliulo, difensori di Emilio GALLO (Responsabile del Servizio finanziario del Comune di Scafati fino al 14 settembre 2010) è riferita alla asserita estinzione del presente giudizio. Si afferma che, per effetto del combinato disposto degli articoli 88 (sulla fissazione dell'udienza) e 111 (sulla estinzione del processo) del Codice di giustizia contabile, la notifica dell'atto di citazione deve avvenire in un termine, rispetto alla data di deposito dello stesso, non inferiore a un mese e non superiore a 3 mesi. Tale disposto normativo, secondo la parte convenuta, sarebbe applicabile anche ai giudizi in corso in base all'art.2 dell'allegato 3 del medesimo Codice. Secondo il convenuto, l'atto di citazione è stato notificato oltre il suddetto termine trimestrale e la conseguenza del mancato rispetto del termine indicato sarebbe l'estinzione del presente giudizio che, ai sensi dell'art.111, comma 4, del Codice di giustizia contabile opererebbe di diritto e andrebbe dichiarata, anche d'ufficio, con sentenza. A sostegno della propria tesi, il convenuto dichiara che l'atto di citazione è stato spedito in piego raccomandato il 28 dicembre 2016 e notificato il 3 maggio 2016 (da ritenersi 2017) con abbondante superamento del termine previsto.

L'eccezione sollevata non merita accoglimento.

Si osserva preliminarmente che, contrariamente a quanto sostenuto dal convenuto, la notifica dell'atto di citazione, depositato il 28 settembre 2016, risulta avvenuta, con consegna al destinatario il 4 gennaio 2017, ai sensi dell'art.149 c.p.c. (notificazione a mezzo del servizio postale) che considera la notifica perfezionata per il notificante al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario (23 novembre 2016). Risulta quindi rispettato il termine evocato dal convenuto. Corre l'obbligo di osservare comunque che la normativa richiamata dal convenuto non è applicabile alla fattispecie per varie ragioni: il termine assegnato dal Presidente della Sezione al Pubblico ministero per la notificazione dell'atto di citazione, non inferiore a 30 giorni, è espressamente qualificato dalla legge come ordinatorio (art.88, comma 2, del Codice) e, conseguentemente, la sua violazione non comporta apposite sanzioni; la norma richiamata dal convenuto (art.111, comma 2, del Codice) non è applicabile alla fattispecie in argomento, atteso che riguarda le diverse ipotesi contemplate dagli articoli 110 e 111 del Codice (es. mancato rinnovo o integrazione della citazione viziata, mancata prosecuzione o riassunzione di processo sospeso o interrotto, ecc.).

**5.** Altra questione di rito da affrontare riguarda la asserita inammissibilità dell'atto di citazione per superamento del termine di 120 giorni, previsto dall'art.5, comma 1, del decreto legge n.453/1993 (allora vigente), eccepita dal convenuto Giacomo CACCHIONE. Tale norma disponeva che *"il procuratore regionale emette l'atto di citazione in giudizio entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno"*. Disposizione analoga è attualmente prevista dall'art.67, comma 5, del Codice di giustizia contabile. L'eccezione troverebbe fondamento nella circostanza che l'atto di citazione è stato notificato il 5 gennaio 2017, mentre l'invito a dedurre era stato notificato il 21 aprile 2016.

Le considerazioni espresse dal convenuto non meritano accoglimento.

Fermo restando che, per consolidata giurisprudenza contabile, nel caso di una pluralità di invitati, il termine di 120 giorni previsto dalla norma richiamata decorre con riferimento all'ultima notifica effettuata e non alla notifica

dell'invito all'interessato (ex plurimis, SS.RR., 25 marzo 2005, n.1; Sez. II Appello, 26 maggio 2005, n.185; Sez. giur. Abruzzo, 29 dicembre 2010, n.576), si osserva infatti che, trattandosi di termine processuale, si applica la sospensione feriale prevista dalla legge n.742/1969 (ex multis, Sez. II Appello, 25 marzo 2004, n.100; Sez. I Appello, 10 gennaio 2005, n.3; Sez. giur. Calabria, 30 gennaio 2007, n.59) e che, per il computo del termine, vale il deposito dell'atto di citazione e non la relativa notifica all'interessato (ex plurimis, Sez. giur. Abruzzo, 11 giugno 2004, n.453). Il concetto di emissione della citazione va inteso, infatti, nel senso di deposito della stessa presso la segreteria del giudice (ex plurimis, Sez. giur. Basilicata, 24 settembre 2007, n.147).

**6.** Ulteriore questione di rito sollevata dai convenuti componenti dell'Organo di revisione contabile (Vincenzo SICIGNANO, Luigi SILVESTRI e Alberto VIRTU') riguarda l'inammissibilità o nullità dell'atto di citazione in quanto non contenente alcun riferimento alle deduzioni presentate.

Anche questo rilievo non merita accoglimento.

La giurisprudenza contabile, da tempo consolidata, afferma che, se è vero che il Pubblico ministero, nell'atto di citazione, non può non tenere conto delle deduzioni del presunto responsabile, è anche vero che non è tenuto ad una contestazione espressa di ciascuna deduzione formulata dall'invitato, potendo ciò desumersi implicitamente dal complessivo impianto motivazionale della stessa citazione (ex plurimis, Sez. III, 12 febbraio 1998, n.32). In altre parole, poichè l'atto di citazione deve contenere, tra l'altro, l'esposizione dei fatti e dei motivi di diritto che l'attore pone a sostegno della sua domanda, non costituisce motivo di improcedibilità dell'azione la mancata replica, da parte dell'organo requirente, alle deduzioni precedentemente presentate dalla controparte a seguito dell'invito (Sez. giur. Sicilia, 10 marzo 1997, n.58). L'esame valutativo delle deduzioni formulate dall'evocando in giudizio in riscontro all'invito a dedurre ben può essere espresso dal Procuratore regionale in modo sintetico od essere persino implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione (ex plurimis, Sez. giur. Puglia, 7 ottobre 2005, n.788; Sez. giur. Basilicata 13 marzo 2007, n.46).

Tale orientamento ermeneutico trova la sua ragion d'essere nel fatto che la funzione delle deduzioni formulate dall'invitato è solo quella di indurre la parte pubblica ad una compiuta valutazione, in sede istruttoria, di fatti o circostanze atti a rimodulare, o anche a privare di rilevanza, gli addebiti in via di contestazione e non certo quella di dare impulso ad un contraddittorio anticipato rispetto alla instaurazione del rapporto processuale, per cui nessun obbligo di dar conto delle ragioni a monte di quelle valutazioni può farsi gravare sull'attore pubblico (Sez. III Appello, 1 dicembre 2016, n.614). In conclusione, la mancata valutazione da parte dell'attore di ciascuna deduzione presentata dall'invitato non determina una ipotesi di nullità o inammissibilità della citazione fattispecie per le quali vige peraltro un regime di tassatività. La suddetta eccezione va quindi respinta.

**7.** Ultima questione di rito sollevata da tutti i convenuti che si sono costituiti in giudizio riguarda l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale.

Tale eccezione, diversamente dalle altre, merita di essere accolta.

L'art.1, comma 2, della legge n.20/1994 prevede che *"il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta"*. E' noto che la prescrizione non



comincia a decorrere fino a quando, oltre al fatto commissivo o omissivo, non si sia verificato l'evento dannoso (ex plurimis, Sez. giur. Calabria, 24 febbraio 2011, n.146). Il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio non è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione, occorrendo un evento dannoso avente i caratteri della concretezza e dell'attualità (Sez. giur. Campania, 7 gennaio 2011, n.1). Il decorso della prescrizione non può, quindi, ritenersi ancorato al fatto generatore del danno ma alla data del verificarsi del nocumento patrimoniale che da questo deriva, qualunque ne sia il titolo, dal momento che il danno da risarcire deriva dall'effettivo depauperamento e si identifica, nei casi di debenza di una somma di denaro, con l'esborso della somma non dovuta (Sez. giur. Campania, 21 dicembre 2009, n.1581).

Alla luce delle coordinate normative e giurisprudenziali tracciate risulta pertanto evidente che, ai fini della prescrizione, risulta decisiva la data di pagamento degli emolumenti contestati, fermo restando che la notifica dell'invito a presentare deduzioni, rivolto dal Pubblico ministero della Corte dei conti al presunto responsabile, interrompe la prescrizione del risarcimento del danno erariale (ex plurimis, Sez. III Appello, 10 febbraio 2011, n.132). La Procura ha indicato, nell'atto di citazione (pagine 25 e seguenti), i mandati di pagamento relativi alle somme contestate. Gli ultimi mandati di pagamento risalgono al 12 aprile 2011 (i numerosi mandati contestati sono stati adottati tra il 2010 e il 2011). Gli inviti a dedurre sono stati notificati agli interessati il 21 aprile 2016 con alcune eccezioni (il 20 aprile 2016 a Guglielmo D'ANIELLO; il 26 aprile 2016 a Luigi SILVESTRI, Vincenzo SICIGNANO e Alberto VIRTU'; il 29 aprile 2016 ad Andrea MATRONE). Risulta quindi evidente che, sia pure per un brevissimo lasso di tempo, sono trascorsi più di 5 anni tra la data di pagamento delle somme contestate e la notifica ai presunti responsabili dell'invito a dedurre che consente l'interruzione della prescrizione.

Nessuna rilevanza può essere attribuita alla circostanza che la notizia di danno è pervenuta alla Procura regionale dopo i pagamenti contestati e meno di cinque anni prima la notifica dell'invito a dedurre avente valenza interruttiva atteso che, come indicato dalla norma richiamata, la prescrizione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso (nella fattispecie in esame coincidente con il pagamento degli emolumenti contestati) e non dalla segnalazione del danno alla Procura erariale e che non risulta neanche ipotizzato un occultamento doloso del danno.

In conclusione, l'eccezione di prescrizione presentata, distintamente, da tutti i n.17 convenuti non contumaci (Angelo Pasqualino ALIBERTI, Laura AIELLO, Pasquale COPPOLA, Sabato COZZOLINO, Guglielmo D'ANIELLO, Andrea MATRONE, Immacolata DI SAIA, Carmine ARPAIA, Giacomo CACCHIONE, Alfredo D'AMBRUOSO, Nicola FIENGA, Anna SORRENTINO, Antonio ARIANO, Emilio GALLO, Vincenzo SICIGNANO, Luigi SILVESTRI e Alberto VIRTU') deve essere accolta.

**8.** L'accoglimento della eccezione di prescrizione presentata da tutti i n.17 convenuti costituiti non consente però l'applicazione della stessa anche nei confronti degli altri n.5 convenuti che, in quanto contumaci, non hanno formulato la relativa eccezione (Giancarlo FELE, Maria Gabriella CAMERA, Stefano CIRILLO, Maddalena DI SOMMA e Giacinto GRANDITO).

Infatti la *ratio* dell'istituto della prescrizione contabile, al pari della prescrizione civile, è individuabile nell'esigenza di temperare adeguatamente la tutela del creditore pubblico con la necessità di rendere certi e definitivi i rapporti

giuridici, secondo i principi di diritto comune (art.2938 c.c.), talché essa non è rilevabile d'ufficio (Sez. III Appello, 8 febbraio 2012, n.66; Sez. II Appello, 28 ottobre 2015, n.742) ed ha carattere dispositivo avendo la parte interessata l'onere di eccepirarla a pena di decadenza entro il termine per la sua costituzione in giudizio (art.90, co.3, Codice di giustizia contabile).

**9.** A questo punto, accolta l'eccezione di prescrizione solo per i menzionati n.17 convenuti costituiti in giudizio, occorre valutare, nel merito, la fondatezza della domanda attorea nei confronti dei n.5 convenuti contumaci: Giancarlo FELE, Assessore, per il quale la Procura chiede una condanna fino ad euro 642.160,24; Maria Gabriella CAMERA, Responsabile del Settore P.I.U. Europa, per la quale la Procura chiede una condanna fino a 5.292,00 euro; Stefano CIRILLO, Assessore, per il quale la Procura chiede una condanna fino a 642.160,24 euro; Maddalena DI SOMMA, Responsabile del Settore servizi alla persona, per la quale la Procura chiede una condanna fino a 40.666,72 euro; Giacinto GRANDITO, Vicesindaco e Assessore, per il quale la Procura chiede una condanna fino a 642.160,24 euro. A tale scopo occorre verificare la sussistenza, nei loro confronti, degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

**10.** Il danno erariale contestato deriva dalla illegittima erogazione a dipendenti del Comune di Scafati di compensi incentivanti riferiti all'anno 2010. La Procura afferma, praticamente, che le risorse incentivanti sono servite non a premiare un incremento dei servizi offerti dall'ente alla cittadinanza ma ad incrementare, illegittimamente e immotivatamente, la retribuzione dei percettori. Alla necessaria selettività, sempre secondo la Procura, è stata preferita una ripartizione degli incentivi "a pioggia". I compensi incentivanti avrebbero, in realtà, remunerato prestazioni rientranti nelle ordinarie competenze degli uffici. Le attività remunerate sarebbero peraltro state svolte fuori dall'ordinario orario di lavoro e senza adeguate forme di controllo delle presenze. Viene anche evidenziato che la deliberazione di Giunta comunale n.233 del 20 ottobre 2010, con la quale è stato costituito il fondo incentivante, è stata approvata a fine anno. In conclusione, i compensi incentivanti sarebbero stati erogati per finalità diverse da quelle consentite, in assenza di una corretta elaborazione dei risultati da conseguire e del personale da coinvolgere e in assenza di una adeguata verifica dei risultati raggiunti e di una valutazione dell'attività svolta da parte dell'organo competente. La Procura ravvisa in quanto accaduto un uso distorto delle risorse finanziarie dell'ente e uno sperpero di denaro pubblico realizzato al solo fine di instaurare e mantenere una gestione clientelare, senza alcun vantaggio per l'ente, con corrispondente danno erariale.

La Procura attribuisce il danno erariale agli amministratori che hanno espresso voto favorevole alla deliberazione di Giunta comunale n.233 del 20 ottobre 2010 in quanto erano a conoscenza dell'utilizzo illegittimo delle risorse e titolari di fondamentali competenze in materia di costituzione del fondo accessorio; al Segretario e Direttore generale per le funzioni alla stessa attribuite dalla legge, per aver autorizzato i progetti e per il concreto ruolo svolto nella vicenda; ai dirigenti dei vari Settori coinvolti per aver richiesto il finanziamento dei progetti e certificato l'attività svolta dai dipendenti interessati; ai funzionari che hanno espresso parere favorevole alla menzionata deliberazione di Giunta comunale; ai Revisori contabili per non aver esercitato il dovuto controllo sulla contrattazione decentrata e sulla illegittima composizione del fondo. A tutti, con esclusione dei Revisori contabili, per i quali la Procura ravvisa una responsabilità a titolo di colpa

grave e in via sussidiaria, è contestata una responsabilità per dolo perché i progetti obiettivo finanziati e remunerati sarebbero stati fittiziamente creati per incrementare illegittimamente la retribuzione dei dipendenti.

**11.** La giurisprudenza contabile si è occupata, in numerose occasioni e per diversi profili, di responsabilità amministrativa per illegittima costituzione o distribuzione del fondo incentivante. In generale, è stata ravvisata una ipotesi di responsabilità amministrativa nel caso di contrattazione decentrata con quantificazione e distribuzione di fondi incentivanti in contrasto con quanto disposto dalla legge o dal contratto collettivo nazionale di settore.

La materia della contrattazione decentrata nel pubblico impiego è stata oggetto, nel corso degli anni, di diversi interventi normativi ed era regolata, all'epoca dei fatti contestati, come avviene anche attualmente, da numerose disposizioni di legge e da diversi contratti collettivi nazionali di lavoro. Il legislatore ha adottato, in data successiva ai fatti contestati, anche una normativa di salvaguardia per le irregolarità compiute in sede di costituzione e/o distribuzione del fondo (es. art.4 del decreto legge n.16/2014, convertito con modificazioni in legge n.68/2014 e art.1, comma 226, della legge n.208/2015). Al fine di valutare l'eventuale presenza di una condotta antigiuridica da parte dei convenuti, occorre quindi ricostruire sinteticamente l'articolata disciplina in tema di incentivi al personale, con particolare riferimento alle questioni oggetto della presente vertenza.

Nel settore pubblico, come disposto dall'art.40 del D.Lgs. n.165/2001, la contrattazione decentrata non è libera ma può avvenire solo nelle materie ed entro i tetti di spesa fissati dalla legge e dal contratto collettivo nazionale di lavoro. La contrattazione integrativa deve assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività, deve incentivare l'impegno e la qualità delle prestazioni rese e deve tendere all'ottimale perseguimento degli obiettivi di miglioramento misurabili e preventivamente determinati. Al di fuori di questo perimetro, la contrattazione decentrata non può essere validamente effettuata e, come stabilito dal D.Lgs. n.165/2001 e dalla normativa del contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali, le relative disposizioni sono nulle.

In sede di contrattazione decentrata è consentito prevedere compensi aggiuntivi strettamente collegati ai miglioramenti, qualitativi e/o quantitativi, dei servizi erogati; è consentito remunerare attività rientranti nelle ordinarie competenze solo in presenza di significativi miglioramenti qualitativi e quantitativi oggettivamente riscontrabili e misurabili; è vietato erogare i suddetti compensi in assenza di una adeguata valutazione dell'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati o, comunque, per effetto di criteri meramente automatici. Gli emolumenti incentivanti possono, quindi, essere corrisposti solo a conclusione del progetto al quale si riferiscono o dell'esercizio finanziario, una volta che sia stato accertato il raggiungimento dell'obiettivo e sulla base di una valutazione positiva fondata su criteri predeterminati. E' conseguentemente esclusa ogni forma di acconto. La prestazione che determina l'incentivo deve essere misurabile. E' vietato compensare con i fondi incentivanti prestazioni svolte fuori dall'orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario. I contratti decentrati non possono prevedere criteri di ripartizione della parte variabile del fondo destinata alla incentivazione del personale a gestione ormai scaduta.

Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'amministrazione per ciascun progetto devono essere proporzionate alla qualità e alla quantità dei risultati

attesi secondo un principio di ragionevolezza. Anche il raggiungimento degli obiettivi fissati e l'astratto rispetto delle regole di contrattazione e valutazione non giustificerebbe la corresponsione di emolumenti sproporzionati rispetto alla qualità e alla quantità dei risultati raggiunti.

L'erogazione del compenso incentivante può avvenire, in definitiva, solo al termine di un articolato percorso che, in estrema sintesi, vede vari momenti e vari protagonisti: nomina della delegazione trattante di parte pubblica per la contrattazione da parte della Giunta; presentazione della piattaforma contrattuale; definizione, in sede di contrattazione decentrata, delle risorse, dei criteri di attribuzione e dei metodi di valutazione sia complessivi che riferiti ai singoli progetti; individuazione degli obiettivi da raggiungere; stipulazione della bozza di contratto; verifica dei costi da parte dei Revisori, stipulazione del contratto decentrato a seguito di autorizzazione della Giunta; verifica del raggiungimento degli obiettivi; valutazione dell'apporto individuale in presenza di più interessati al medesimo progetto di lavoro.

Spetta ai dirigenti di ciascun settore interessato individuare i progetti incentivanti da finanziare. Alla Giunta comunale è attribuita la definizione della piattaforma contrattuale, la quantificazione della parte variabile del fondo destinata ad incentivare il personale, la nomina della delegazione trattante di parte pubblica, la formulazione di direttive alla medesima delegazione e l'autorizzazione al Presidente della delegazione alla sottoscrizione del contratto decentrato. La delegazione trattante di parte pubblica procede alla contrattazione con le organizzazioni sindacali in base alle direttive impartite dalla Giunta. Ai Revisori è affidata la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di legge e di bilancio. Il Segretario e Direttore generale (funzioni attribuite per i fatti contestati nel presente giudizio alla medesima persona) svolge nell'ambito dell'intera contrattazione decentrata un ruolo di primo piano, anche nel caso in cui, contrariamente a quanto spesso avviene, non sia componente della delegazione trattante di parte pubblica, in virtù delle competenze attribuite dagli articoli 97 e 108 del D.Lgs. n.267/2000. La determinazione delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività coinvolge anche il servizio di controllo interno o il nucleo di valutazione (presieduto nel Comune di Scafati, all'epoca dei fatti, dal Segretario e Direttore generale).

**12.** Alla luce del quadro normativo sinteticamente descritto, non ci sono dubbi in ordine alla illegittimità della corresponsione in favore dei dipendenti del Comune di Scafati dei compensi incentivanti relativi all'anno 2010 e, quindi, alla condotta antiggiuridica tenuta dai convenuti per quanto di rispettiva competenza.

Fermo restando che la deliberazione di costituzione del fondo e di definizione dei progetti da incentivare è praticamente intervenuta solo alla fine dell'anno nel corso del quale dovevano essere svolte le prestazioni oggetto di incentivo (deliberazione G.C. n.233 del 20 ottobre 2010) e che non risulta adeguatamente dimostrata nella stessa la piena correttezza della procedura espletata, risulta palese il carattere generico dei numerosi progetti di lavoro finanziati, riguardanti un ancora più elevato numero di dipendenti comunali, prevalentemente o completamente corrispondenti a prestazioni ordinarie, già retribuite, anziché a significativi e rilevanti miglioramenti, qualitativi e/o quantitativi, dei servizi erogati e, inoltre, l'assenza di adeguata valutazione e misurazione dei risultati conseguiti. Risulta in contrasto con la primaria finalità del fondo incentivante, volto a remunerare nuovi servizi o a migliorare la qualità e quantità dei servizi prestati, aver previsto, nel 2010, piani di lavoro

sostanzialmente identici a quelli dell'anno precedente, in assenza di elementi volti ad individuare concretamente i miglioramenti auspicati.

Non si ravvisano, quindi, attività innovative e/o straordinarie che giustifichino pienamente la corresponsione degli emolumenti erogati. In altre parole, atteso che l'erogazione dei compensi incentivanti può avvenire solo dopo l'accertamento, mediante parametri di misurazione e valutazione preventivamente fissati, del raggiungimento di specifici obiettivi (solitamente annuali) assegnati, nella presente fattispecie, si rileva il difetto dei presupposti legittimanti l'attribuzione del trattamento economico integrativo e, viceversa, la corresponsione di compensi accessori senza che sia stata adeguatamente dimostrata una corrispondente produttività dei beneficiari.

E' stata anche rilevata la corresponsione, come detto vietata, di acconti prima di una valutazione dell'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati (es. D.D. n.1910 del 26 novembre 2010). I compensi incentivanti sono stati corrisposti, come si evince dalla copiosa documentazione in atti, anche per prestazioni asseritamente svolte fuori dall'orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario.

**13.** La circostanza che la contrattazione decentrata e la corresponsione di emolumenti incentivanti costituisce il risultato di un procedimento articolato in diversi momenti e con vari protagonisti, nelle ipotesi di responsabilità amministrativa, può determinare la contemporanea attribuzione di efficacia causale a più atti, posti in essere da soggetti diversi, in conseguenza della constatazione che l'evento dannoso si è verificato per effetto della successione combinata degli stessi e, correlativamente, non si sarebbe verificato in assenza di ciascuno di essi.

Ciò premesso, la suddetta condotta antiggiuridica riguarda specificamente, per quanto di rispettiva competenza, anche i convenuti contumaci per i quali non opera la prescrizione. Con riferimento a Maria Gabriella CAMERA, Responsabile del Settore P.I.U. Europa, per la quale la Procura chiede una condanna fino a 5.292,00 euro per aver richiesto il finanziamento del progetto e certificato l'attività svolta dai dipendenti del proprio settore, il progetto 2010 è sostanzialmente identico a quello del 2009 e manca quindi di qualsiasi carattere di novità, né risulta dimostrato un miglioramento qualitativo o quantitativo. Gli obiettivi assegnati corrispondono a funzioni ordinarie proprie di un Settore peraltro appositamente costituito. Gli emolumenti risultano quindi corrisposti per ragioni e/o modalità diverse da quelle previste dalla vigente normativa.

Analoghe considerazioni e conclusioni valgono per l'altra convenuta contumace Maddalena DI SOMMA, Responsabile del Settore servizi alla persona, per la quale la Procura chiede una condanna fino a 40.666,72 euro per aver richiesto il finanziamento di progetti e certificato l'attività svolta dai dipendenti del proprio Settore. Anche in riferimento a quest'ultimo dirigente sono rilevabili progetti rientranti nelle ordinarie competenze degli uffici di pertinenza (es. progetto per la gestione delle pratiche per l'accesso ai contributi integrativi ai canoni di locazione per euro 20.000,00 divisi tra n.5 dipendenti) o, comunque, per attività che non giustificano gli emolumenti corrisposti.

Considerazioni e conclusioni parzialmente diversi riguardano, infine, gli altri tre convenuti contumaci Stefano CIRILLO, Giacinto GRANDITO e Giancarlo FELE, Assessore e Vicesindaco il primo, Assessori gli altri due, per i quali la Procura chiede una condanna fino a 642.160,24 euro per aver espresso voto favorevole alla deliberazione di Giunta comunale n.233 del 20 ottobre 2010

con la quale, tra l'altro, veniva costituito il fondo accessorio 2010 e venivano fissati gli indirizzi per i progetti finanziati con la parte variabile. L'illegittimità di questa deliberazione risiede nell'aver consentito l'approvazione di progetti riproducibili di attività già svolte, non innovativi, di cui non risulta dimostrata la portata migliorativa e rientranti nella ordinaria attività di ufficio. La deliberazione indicata ha quindi dato un rilevante apporto causale alla corresponsione di emolumenti con finalità e/o modalità diverse da quelle previste dalla legge.

Trattandosi di amministratori appare opportuno evidenziare che non opera, nella fattispecie, la c.d. "esimente politica" prevista dall'art.1, co.1-ter, della legge n.20/1994 secondo il quale *"nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione"*. Per pacifica giurisprudenza, infatti, la suddetta esimente non è applicabile nel caso di atti amministrativi assegnati dalla legge alla competenza di un organo politico. Perché ci sia insindacabilità da parte della Corte dei conti, infatti, non è comunque sufficiente che un atto rientri nella competenza di un organo politico, essendo sempre necessario dimostrare l'assenza di un parametro giuridico sul quale svolgere il sindacato giurisdizionale. La presenza di pareri favorevoli e l'assenza di rilievi di legittimità da parte del Segretario generale che ha partecipato alla relativa seduta non sono sufficienti a dispensare i componenti dell'organo politico dalle loro eventuali responsabilità. Dispensare i componenti dell'organo politico da ogni responsabilità significherebbe praticamente ridurre, contrariamente alla volontà del legislatore, la deliberazione di Giunta a mera ratifica di decisioni assunte da chi esprime il parere tecnico e/o contabile ex art.49 del D.Lgs. n.267/2000 (Sez. giur. Campania, 25 maggio 2017, n.200).

**14.** Accertata la condotta antiggiuridica tenuta dai suddetti convenuti, non essendoci dubbi sulla presenza, all'epoca dei fatti, rispettivamente, di un rapporto di impiego e di un rapporto di servizio tra i convenuti e l'amministrazione danneggiata (il Comune di Scafati), occorre adesso verificare se il comportamento causativo del danno è stato posto in essere dagli stessi con dolo (come sostenuto dalla Procura) o colpa grave.

Il dolo è ravvisabile, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, nell'aver posto in essere, intenzionalmente, il comportamento produttivo dell'evento lesivo anche nell'ipotesi in cui manchi una consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'amministrazione. In materia di responsabilità amministrativa, quindi, la nozione di dolo non si identifica nella volontà dell'evento dannoso ma si configura come volontà di non adempiere agli obblighi di servizio e consapevolezza della natura illecita dell'attività posta in essere. In altre parole, il dolo è ravvisabile nel caso in cui sia dimostrata la volontà dell'azione di violazione delle norme giuridiche che regolano l'esercizio delle funzioni anche in assenza di consapevolezza delle conseguenze dannose, per le risorse finanziarie, della propria azione.

Nella fattispecie in esame il ricorrere di tali condizioni, pur non potendo essere escluso con certezza, non risulta sufficientemente dimostrato. In particolare, non ci sono elementi sufficienti a dimostrare che l'approvazione dei progetti di lavoro e la corresponsione degli emolumenti sono stati conseguenza della consapevole violazione della disciplina in tema di contrattazione decentrata e compensi incentivanti, con la specifica e univoca volontà di attribuire ai dipendenti interessati vantaggi economici per ragioni

clientelari.

E' certamente ravvisabile, invece, nella fattispecie in esame, un atteggiamento gravemente colpevole connotato da grave imperizia, superficialità e trascuratezza. Non ci sono dubbi, infatti, in ordine alla presenza di plurime violazioni di norme, pur in presenza di una sufficiente certezza interpretativa delle stesse. Sono stati posti in essere, in un contesto di asserita carenza di personale e di asserita carenza di fondi per retribuire il lavoro straordinario, comportamenti volti spesso a stimolare e a favorire lo svolgimento di ordinarie attività d'ufficio utilizzando risorse invece destinate, attraverso un preciso modulo procedimentale e a determinate condizioni, a remunerare attività straordinarie in quanto nuove o diverse dalle ordinarie per qualità e quantità. La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza sono indiscutibili perché vi è stata inosservanza di norme che non presentavano alcuna incertezza interpretativa. E' riscontrabile nella fattispecie anche una grave superficialità.

Non assume alcuna valenza esimente o riduttiva la circostanza che sono stati corrisposti emolumenti che erano comunque nella disponibilità dell'ente, atteso che i suddetti emolumenti potevano essere corrisposti solo a determinate condizioni stabilite dalla normativa vigente non presenti nella fattispecie in esame. Aver contribuito a porre in essere atti e comportamenti che hanno determinato la corresponsione di somme per finalità o modalità diverse da quelle previste dalla legge rende manifesta la presenza di un nesso di causalità tra il comportamento antiggiuridico ed il verificarsi del danno ingiusto. E' infatti rilevabile un rapporto di necessaria consequenzialità tra i fatti illeciti imputati ai convenuti (es. approvazione degli indirizzi per la distribuzione della parte variabile del fondo, approvazione di progetti non innovativi o migliorativi, ecc.) e l'evento dannoso (pagamento degli incentivi).

Nella vicenda in esame, il Collegio attribuisce efficacia causale ad una pluralità di atti (es. deliberazione di Giunta comunale n.233/2010 relativa al fondo, approvazione dei progetti, certificazione dell'attività svolta dai singoli dipendenti, ecc.). La contemporanea attribuzione di efficacia causale agli atti menzionati deriva dalla constatazione che l'evento dannoso si è verificato per effetto della successione combinata degli stessi e, correlativamente, non si sarebbe verificato in assenza di ciascuno di essi. Qualificato in termini di colpa grave il comportamento tenuto dai convenuti e confermato il nesso di causalità tra tale comportamento antiggiuridico e il verificarsi del danno ingiusto, occorre procedere alla quantificazione del danno addebitabile ai convenuti per i quali non è stata dichiarata la prescrizione.

L'importo di condanna richiesto dalla Procura erariale deve essere sensibilmente decurtato per varie ragioni.

Il Collegio ha ritenuto fondata l'eccezione di prescrizione formulata da n.17 dei n.22 convenuti. La determinazione del danno addebitabile agli altri n.5 convenuti non può non tenere conto della rilevante compartecipazione causale, qualificabile anch'essa in termini di colpa grave, attribuibile ai primi, a maggior ragione in considerazione del fatto che la prescrizione è stata riconosciuta per la maggior parte dei convenuti, alcuni dei quali hanno ricoperto, nella vicenda in esame, un ruolo da protagonisti. Occorre, altresì, non ignorare la rilevante compartecipazione causale nella vicenda anche di altri soggetti non convenuti dalla Procura (es. componenti del Nucleo di valutazione).

Ulteriore elemento da considerare ai fini della suddetta decurtazione, anche in virtù dell'obbligo di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti

dall'amministrazione di appartenenza in applicazione dell'art.1, comma 1-bis, della legge n.20/1994, è costituito dalla sia pur esigua utilità che l'ente ha comunque tratto dalla attività svolta dai dipendenti interessati, asseritamente anche al di fuori dell'ordinario orario di lavoro, in rapporto ai progetti di lavoro indicati. In sostanza, pur non risultando pienamente presenti i presupposti per una regolare incentivazione economica e pur non sussistendo gli elementi necessari per la corresponsione del lavoro straordinario, dalla copiosa documentazione agli atti, si evince che, specie per alcuni progetti, l'ente può aver ricavato qualche limitato beneficio dalla predetta attività, anche se in misura non corrispondente, perché largamente inferiore, all'incentivo corrisposto. Al di fuori di questo circoscritto perimetro, le prestazioni eseguite non risultano comunque rilevanti ai fini della riduzione del danno attribuibile, trattandosi di prestazioni retribuite *contra legem* per le ragioni già descritte.

Altro aspetto rilevante in sede di determinazione del danno attribuibile ai convenuti è costituito dalla necessità di scomputare alcune somme imputate ai convenuti dalla Procura (es. ritenute Irpef) che non possono essere qualificate come danno erariale in un contesto di finanza pubblica allargata (Sez. giur. Umbria, 14 luglio 2016, n.54; Sez. giur. Campania, 25 maggio 2017, n.200).

**15.** Alla luce delle diverse considerazioni svolte, il danno erariale risulta determinabile solo in via equitativa ex art.1226 c.c. applicabile anche nel presente giudizio. Una volta accertata la sussistenza di un danno erariale, infatti, nella impossibilità di una sua precisa quantificazione, è consentita la relativa determinazione mediante un criterio equitativo (ex plurimis, Sez. III Appello, 4 febbraio 2011, n.132). Il Collegio, pertanto, nella oggettiva impossibilità di realizzare un calcolo preciso, considerando anche l'apporto causale di ciascuno sulla base degli elementi di fatto e di diritto già esposti, ritiene che il danno, in via equitativa e in misura comprensiva della rivalutazione monetaria, possa essere addebitato, per colpa grave e senza vincolo di solidarietà, nella misura di euro 2.500,00 a carico di Maria Gabriella CAMERA, di euro 10.000,00 a carico di Maddalena DI SOMMA e di euro 10.000,00 ciascuno a carico di Giacinto GRANDITO, di Stefano CIRILLO e di Giancarlo FELE.

**16.** Come già riportato, l'art.4 del decreto legge n.16/2014, convertito con modificazioni in legge n.68/2014, prevede una disciplina di salvaguardia per le irregolarità compiute in sede di costituzione e/o distribuzione del fondo, con possibilità di recupero integrale delle risorse corrisposte attraverso un percorso di graduale riassorbimento. Tale disposizione, a determinate condizioni, ha quindi affiancato alla tradizionale disciplina in tema di ripetizione dell'indebito un nuovo e temporaneo strumento operativo. La suddetta disciplina di salvaguardia, da interpretare restrittivamente per il suo carattere eccezionale (Sez. controllo Puglia, n.176/2014/PAR), non risulta finora applicata dal Comune di Scafati. La prescrizione quinquennale accertata dalla presente sentenza con riferimento a buona parte dei convenuti impedisce di recuperare nei confronti dei responsabili una parte significativa del danno erariale accertato ma non impedisce all'ente di valutare la possibilità porre in essere, nei limiti consentiti dalla legge, ogni azione utile al recupero delle somme indebitamente corrisposte. Ciascuna amministrazione pubblica, infatti, utilizzando i diversi strumenti messi a disposizione dall'ordinamento giuridico, se possibile, è sempre tenuta ad effettuare il recupero delle somme indebitamente erogate.

**17.** In conclusione, accolta l'eccezione di prescrizione formulata da una



parte dei convenuti e accertata l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa per colpa grave nei confronti degli altri, la domanda della Procura va parzialmente accolta. In rapporto a ciascuna somma di condanna, già comprensiva di rivalutazione monetaria, dovranno essere corrisposti gli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza al soddisfo. Ai sensi dell'art.31 del Codice di giustizia contabile, le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono poste a carico dei convenuti condannati. Considerato che l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione non costituisce un proscioglimento nel merito e non rientra tra le ipotesi per le quali l'art.31 del Codice di giustizia contabile consente la liquidazione, a carico dell'amministrazione di appartenenza, dell'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa, si dispone per gli interessati la compensazione delle spese.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Campania, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

- accoglie l'eccezione di prescrizione e, quindi, rigetta la domanda attorea nei confronti di Angelo Pasqualino ALIBERTI, Laura AIELLO, Pasquale COPPOLA, Sabato COZZOLINO, Guglielmo D'ANIELLO, Andrea MATRONE, Immacolata DI SAIA, Carmine ARPAIA, Giacomo CACCHIONE, Alfredo D'AMBRUOSO, Nicola FIENGA, Anna SORRENTINO, Antonio ARIANO, Emilio GALLO, Vincenzo SICIGNANO, Luigi SILVESTRI e Alberto VIRTU' per i quali è disposta la compensazione delle spese;
- condanna gli altri convenuti al pagamento, in favore del Comune di Scafati, nella misura di euro 2.500,00 a carico di Maria Gabriella CAMERA, di euro 10.000,00 a carico di Maddalena DI SOMMA e di euro 10.000,00 ciascuno a carico di Giacinto GRANDITO, di Stefano CIRILLO e di Giancarlo FELE, somme tutte già comprensive di rivalutazione monetaria;
- dispone che sulle somme di condanna siano corrisposti gli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza e vanno pagate nella misura di euro 2416,40 da tutti i convenuti condannati in misura uguale tra loro.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20 settembre 2017.

**L'ESTENSORE**

**IL**

**PRESIDENTE**

(dott. Cosmo Sciancalepore)  
Sciascia)

(prof. Michael

Depositata in Segreteria il 27 aprile 2018

Il Direttore di Segreteria

(dott. Carmine De Michele)