

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	125	2018	RESPONSABILITA'	02/03/2018



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai magistrati:

Dott. Luciano CALAMARO	Presidente
Dott. Mario NISPI LANDI	Consigliere
Dott. Piero FLOREANI	Consigliere
Dott. Francesca PADULA	Consigliere relatore
Dott. Marco SMIROLODO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio d'appello iscritto al numero 46328 del registro di segreteria, proposto dal Sig. MULTARI Lucio, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Sasso, con lui elettivamente domiciliato in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 18, presso il Dott. Gian Marco Grez, contro la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania;
avverso la sentenza della predetta Sezione regionale n. 270/2013, depositata il 07.03.2013;
esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;
uditi nella udienza del 19 gennaio 2017 il relatore Cons. Francesca Padula ed il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. Paola Briguori, non comparso l'appellante.

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale per la Campania ha condannato il Dott. Lucio MULTARI al pagamento, a favore della Regione Campania, della somma di € 18.300,37, comprensiva di rivalutazione monetaria, con aggiunta degli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo, nonché delle spese di giudizio.

In breve i fatti che emergono dal giudizio di primo grado.

- con le note del 30.09.2005 (prot. n. 12361) e 11.10.2005 (prot. n. 4256), il Dott. Multari chiedeva alla Ammadue S.r.l. la fornitura, con la massima urgenza, di arredi per ufficio;
- con atto n. 16/SPP del 14.02.2006 il Multari, dopo aver approvato l'esecuzione della fornitura, determinava di corrispondere alla ditta Ammadue S.r.l. la somma complessiva di € 101.372,64, IVA inclusa, recata dalle fatture all'uopo prodotte;
- perdurando il mancato soddisfacimento delle pretese creditorie, la ditta fornitrice in data 06.04.2007 provvedeva a notificare alla Regione Campania il decreto ingiuntivo n. 2008/07 del 02.03.2007;
- l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio Amministrazione, con la delibera n. 496 del 25.07.2007, riconosceva il debito fuori bilancio per complessivi € 102.699,71; la predetta delibera veniva recepita dalla competente Commissione consiliare in data 26.09.2007;
- non ancora soddisfatta nelle proprie pretese, la ditta notificava, in data 21.09.2007, il richiamato decreto ingiuntivo reso esecutivo il 03.07.2007 ed in data 01.02.2008 l'atto di precetto, per complessivi € 124.803,96;
- l'Ufficio di Presidenza, con la delibera n. 521 del 06.03.2008 proponeva al Consiglio regionale il riconoscimento del debito fuori bilancio di € 124.803,96, di cui € 23.431,32 per interessi ed oneri accessori;
- con delibera integrativa n. 582/08 del 19.12.08, divenuta esecutiva il 23.03.2009, l'Ufficio di presidenza proponeva il riconoscimento del debito fuori bilancio per il maggior importo di € 137.973,45.

Nell'atto di citazione veniva contestato, a titolo di danno erariale, in relazione all'assenza dell'impegno contabile, l'importo complessivo di € 30.016,06, dato dalla somma di: a) € 23.431,32, a titolo di interessi ed oneri accessori, imputati esclusivamente al Dott. Multari, previsti nella delibera n. 521/2008; b) € 6.584,74, pari al 50% di € 13.169,49, quali ulteriori oneri accessori previsti nella delibera n.582/2008, cui avevano concorso, secondo la ricostruzione attorea, anche problemi interni ai rapporti Consiglio-Uffici della Giunta.

La sezione regionale, in accoglimento della contestazione accusatoria, ha addebitato il pregiudizio erariale al convenuto, a titolo di colpa grave, per la mancata adozione del necessario impegno di

spesa, riducendo però la somma di € 23.431,32 prevista per interessi ed oneri accessori nella delibera di riconoscimento n. 521/2008 del 50%, per tener conto “dell’apporto causale di altri soggetti e del tempo trascorso tra la richiesta di pagamento e l’assunzione della stessa delibera”; l’importo finale di € 18.300,37 è dunque la somma di € 11.715,66 (50% di € 23.431,32) e di € 6.584,71.

Con atto notificato il 23.07.2013 e depositato il 13.09.2013 ha proposto tempestivo appello il Multari, lamentando l’omessa considerazione da parte dei primi giudici delle deduzioni contenute nella memoria di costituzione. Ha rilevato che:

- il nesso eziologico diretto va individuato nella inerzia degli organi deputati al riconoscimento e liquidazione del debito, che non hanno soddisfatto il credito entro il termine di 120 giorni (di cui all’art. 14, comma 1, d.l. n. 669 del 31.12.1996, convertito, con modificazioni, in l. n. 30 del 28.02.1997) dalla notifica del decreto ingiuntivo esecutivo, così producendo il pregiudizio conseguente alla notifica dell’atto di precetto: inoltre tra la notifica del decreto ingiuntivo e la liquidazione della somma sono decorsi oltre due anni, conseguendone l’incremento degli accessori;
- la sentenza impugnata non è sorretta da congrua motivazione, in quanto si è limitata a ridimensionare la responsabilità del convenuto per il concorso di altri soggetti e non l’ha esclusa del tutto;
- in virtù dell’autonomia contabile del Consiglio regionale e della disponibilità di un “proprio” bilancio (art. 30 d. lgs. n. 76/2000; artt. 1 e 4 l. n. 853/1973; art. 4 l.r. n. 7/2002), “i fondi iscritti nei capitoli sono messi globalmente a disposizione della Presidenza del Consiglio regionale senza necessità di imputazioni di spesa singolarmente individuabili *ab origine*”;
- in conclusione dell’anno finanziario l’Ufficio di presidenza provvede alla ripartizione tra i capitoli con interventi di assestamento, con il solo limite dell’ammontare complessivo iscritto nella rubrica intestata alla presidenza;
- nel secondo semestre 2005 l’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale ha dato corso ad una significativa politica di tagli sull’intervento n. 3 (fornitura di beni e servizi), determinandosi una sofferenza del capitolo di spesa di competenza, rappresentato dal Multari con note dell’11 e 21.11.2005 ai Questori del personale e delle finanze del Consiglio regionale;
- con d.P.C.R. n. 72 del 28.12.2005 il medesimo fu privato della titolarità del Settore unico originario (amministrazione, contabilità e gestione del personale), che fu ripartito in tre Settori, e designato quale responsabile del Settore amministrazione ed economato, il che gli impedì di predisporre l’atto di impegno delle spese del secondo semestre 2005 avvalendosi delle predette economie;

- il mancato pagamento del corrispettivo in favore della impresa “non è stato determinato dalla mancata assunzione dell’impegno di spesa, quanto...dalla circostanza per cui, pur in presenza di economie..., il Consiglio regionale non è intervenuto attraverso operazioni di compensazione...”;
- il pregiudizio è conseguito alle determinazioni dell’Ufficio di presidenza che hanno classificato la spesa quale debito fuori bilancio trascurando l’avanzo di amministrazione ammontante a € 6.152.870,82;
- non è pertanto ravvisabile una negligenza gravemente colposa, né il nesso eziologico tra le condotte imputategli ed il pregiudizio.

Ha concluso chiedendo in via principale escludersi la responsabilità del Multari; in via gradata riformare la sentenza riducendo l’importo del danno addebitato, riconoscendo l’apporto causale di altri soggetti che hanno determinato l’esercizio dell’azione monitoria; in via meramente subordinata farsi uso del potere riduttivo.

Con atto conclusionale depositato il 27.10.2016 la Procura Generale ha rilevato l’infondatezza dei motivi, deducendo che:

- l’ordinazione di una fornitura di beni senza alcun impegno di spesa costituisce la violazione di fondamentali norme giuscontabilistiche;
- la sentenza ha correttamente motivato anche in ordine alla ripartizione dell’addebito; comunque una diversa ripartizione dell’addebito in appello non può invocarsi con riferimento a soggetti non convenuti in primo grado.

Ha concluso chiedendo il rigetto del gravame, con la condanna anche alle spese del secondo grado di giudizio.

Nella pubblica udienza il rappresentante del Pubblico Ministero ha concluso come in atti; l’appellante, al quale il decreto di fissazione dell’udienza è stato ritualmente comunicato mediante posta elettronica certificata in data 18.10.2016, non è comparso.

DIRITTO

L’appello è infondato.

Nella prospettiva dell’appellante non sarebbe necessaria, sussistendo l’autonomia contabile e di bilancio del Consiglio regionale, al fine di disporre dei fondi iscritti nei capitoli di bilancio della Regione, la preventiva imputazione della spesa mediante un atto di impegno.

L’assunto non è conforme al quadro normativo di riferimento.

Il d. lgs. n. 76 del 28.03.2000, recante i “Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell’articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208”, operante *ratione temporis*, ha previsto esplicitamente nell’art. 19, comma 2, che “Al

pagamento delle spese...si provvede esclusivamente se” le “deliberazioni o gli atti con i quali sono assunti i relativi impegni... siano divenuti esecutivi, ovvero risultino immediatamente eseguibili”. Gli impegni di spesa trovano specifica disciplina nel precedente art. 18, che ne ha previsto l’assunzione nei limiti dei rispettivi stanziamenti di competenza del bilancio in corso.

La legge regionale per la Campania n. 7 del 30.04.2002, recante l’ “Ordinamento contabile della Regione Campania” ha stabilito, in conformità alla legge nazionale, che nel procedimento di realizzazione di “tutte le spese della Regione” si distinguono “le fasi dell’impegno, della liquidazione, dell’ordinazione e del pagamento” (art. 31) e che “gli impegni di spesa sono assunti con decreto del dirigente competente per materia, nei limiti degli stanziamenti di competenza iscritti nei pertinenti capitoli ad esso assegnati del bilancio gestionale in corso...” (art. 32, comma 1).

Nessuna norma legittima deroghe rispetto all’osservanza delle disposizioni legislative in tema di procedimento di spesa, non giustificate dall’autonomia contabile del Consiglio riconosciuta dagli artt. 30 del citato d. lgs. n. 76/2000; 1 e 4 della l. n. 853 del 06.12.1973, recante norme circa l’“Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario”; 4 della citata l.r. n. 7/2002 (nello stesso senso C. conti Sez. I, nn. 22 del 18.01.2016 e 249 del 27.06.2016).

Né, a tal proposito, rileva la mancata adozione del regolamento previsto dall’art 4, comma 4, della legge regionale da ultimo indicata, al fine di porre le norme specifiche “per l’amministrazione e la contabilità” del Consiglio regionale, considerato che detto regolamento non avrebbe certo potuto derogare alle predette disposizioni legislative, che, come si è visto, stabilivano la necessità dell’impegno di spesa in termini generali e per tutte le spese della Regione.

Va considerato, in ogni caso, che l’adozione dell’impegno, quale accantonamento e destinazione di una somma per la realizzazione di una determinata iniziativa onerosa, risponde a criteri giuscontabilistici di carattere generale, volti ad assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche; si tratta di un atto non meramente formale, come sembra ritenere l’appellante, che ha opposto la generica capienza dei capitoli di bilancio, bensì necessario a garantire la copertura finanziaria della spesa secondo criteri di regolarità contabile (C. conti Sez. II, n. 127 del 15.04.2002) , la cui omissione configura la violazione di basilari doveri di servizio.

In tali premesse non rileva l’avvenuta adozione di una politica dei “tagli” sui capitoli di spesa per la fornitura di beni e servizi, che, al contrario, avrebbe dovuto indurre il dirigente a maggiore prudenza al fine di garantire i necessari mezzi finanziari per sostenere le spese.

Né induce a diverse valutazioni la situazione critica in cui il Multari venne a trovarsi per effetto di provvedimenti (d.P.C.R. n. 72 del 28.12.2005) che lo privarono della titolarità del Settore unitario originario (amministrazione, contabilità e gestione del personale) e gli affidarono la responsabilità solo del settore amministrazione ed economato; si tratta di circostanza inconferente, poiché

l'impegno contabile costituisce la prima fase del procedimento di spesa con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, vengono determinati la somma da pagare, il soggetto creditore e la ragione del credito e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio. Nel momento in cui il Multari ha disposto, ordinando la prestazione, l'effettuazione della spesa, avrebbe dovuto attivarsi al fine di impegnare l'accertata disponibilità finanziaria.

E' evidente che proprio detta omissione ha determinato il danno erariale per l'esborso delle somme a titolo di accessori e spese della procedura monitoria, tenuto conto che l'art. 41 cod. pen., secondo comma, attribuisce autonomo determinismo alla causa sopravvenuta, ove essa sia *ex se* idonea a produrre l'evento, ossia al fattore eccezionale, che, secondo la miglior scienza ed esperienza, non è conseguenza neppure probabile di quel tipo di condotta (Cass. pen. Sez. IV, n. 12224 del 19.06.2006; id. n. 5728 del 04.12. 2001).

In tal senso non è accoglibile la prospettazione dell'appellante, secondo cui la responsabilità del pregiudizio andrebbe riferita esclusivamente a coloro che hanno dato origine ai ritardi nel riconoscimento e nella liquidazione del debito e a coloro che hanno omesso di effettuare operazioni di variazione compensativa tra i capitoli, trascurando l'esistenza dell'avanzo di amministrazione posto in economia.

Il mancato rispetto della procedura contabile per il pagamento delle spese ha comportato l'emissione di delibere di riconoscimento del debito fuori bilancio (n. 496/2007 e le ulteriori nn. 521/2008 e 582/2008), correttamente adottate ai sensi dell'art. 47 della citata l.r. n. 7/2002, secondo cui il Consiglio regionale "riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive...".

Al riconoscimento del debito fuori bilancio non avrebbe potuto addivenirsi in una data precedente al decreto ingiuntivo esecutivo, poiché solo con l'art. 4 della l.r. n. 4 del 16.01.2014 (che, dopo la lettera c) del comma 3, dell'articolo 47 della l.r. n. 7/2002, ha aggiunto la lett. c bis) detto istituto è stato esteso alla "acquisizione di beni e servizi, in assenza del necessario impegno di spesa, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza...".

Tanto premesso, l'organo requirente ha tenuto conto congruamente delle difficoltà ("problematicità interne al rapporto Consigli – Uffici Giunta") che hanno impedito che il procedimento esitato con la seconda delibera n. 521/2008 addivenisse a naturale conclusione, decurtando del 50% l'importo per ulteriori oneri accessori previsti nella terza delibera n. 582/2008.

Inoltre la sezione regionale ha preso in considerazione, al fine della decurtazione della quota astrattamente riferibile ad agenti non convenuti nel giudizio, anche il "tempo trascorso tra la richiesta di pagamento e l'assunzione" della seconda delibera n. 521/2008, ed ha calcolato

l'incidenza complessiva nella produzione del danno del comportamento del convenuto nella misura del 50%.

Ritiene il Collegio che essa vada confermata, in ragione della notevole ulteriore decurtazione, che si aggiunge a quella già effettuata dalla Procura regionale, fermo restando che il giudice contabile non è tenuto all'individuazione specifica dei soggetti virtualmente responsabili (C. conti, sez. III, n. 190 del 10.05.2016).

Non può essere oggetto di valutazione, ai fini di un'ulteriore decurtazione, il mancato utilizzo, ai fini del pagamento del dovuto, delle economie di bilancio realizzate in altri capitoli di bilancio, anche in considerazione dell'avanzo di amministrazione; infatti la ripartizione delle disponibilità finanziarie evidentemente presuppone a monte una scelta discrezionale dell'ente, sindacabile dal giudice contabile unicamente per eventuali profili di irragionevolezza; si tratta di questione estranea alla domanda attorea ed al presente giudizio.

Va confermata la sentenza laddove ha affermato sussistere la colpa grave del Multari, "attese la chiarezza e specificità della normativa violata, nonché l'evidente noncuranza per gli aspetti finanziari dell'agire amministrativo".

Per il complesso delle esposte considerazioni l'appello va respinto.

Confermata la condanna alle spese del primo grado di giudizio, l'appellante va condannato, in ragione della soccombenza, al pagamento delle spese di questo secondo grado, che si liquidano nell'importo indicato in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale, disattesa ogni altra istanza ed eccezione,

RESPINGE l'appello proposto dal Sig. MULTARI Lucio avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania n. 270/2013, depositata il 07.03.2013;

CONDANNA il predetto al pagamento delle spese del secondo grado di giudizio, che liquida nell'importo complessivo di € 80,00
(ottanta/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2017

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Francesca PADULA)

(Luciano CALAMARO)

F.to Francesca PADULA

F.to Luciano CALAMARO

Depositata in Segreteria il 2 Mar. 2018

IL DIRIGENTE

(Dr.ssa Sabina RAGO)

F.to Sabina RAGO