

REPUBBLICA ITALIANA **528/2007**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti magistrati :

dott. Rossella Scerbo Presidente relatore f.f.

dott. Domenico Guzzi Primo Referendario

dott. Ida Contino Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di responsabilità iscritti al n. 13515 e n. 13516 del registro di segreteria, proposto dal Procuratore regionale nei confronti di Cuppari Nicola Angelo , nato a Galatro l'1.12.1950 ed ivi residente alla via Garibaldi n. 79 rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Saccomanno presso il cui studio in Rosarno alla via Roma è elettivamente domiciliato ;

Visti gli atti introduttivi dei giudizi ;

Visti gli inviti a dedurre ex art. 5 del D.L. 15 novembre 1993 n. 453 conv. dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza dell'11 aprile 2007 con l'assistenza del segretario dott.ssa Debora Pucci il relatore consigliere Rossella Scerbo, l'avv. Giacomo Saccomanno ed il P.M. nella persona del sost. proc. gen. dott. Marco Boncompagni;

Ritenuto in

FATTO

Con distinti atti di citazione di contenuto identico del 12 maggio 2006, la Procura regionale ha chiamato in giudizio il Cuppari nella qualità di sindaco di Galatro dal 1994 al 12 maggio 2001 per

ivi sentirlo condannare al pagamento della somma di euro 19.381,17 + 14.253,56 oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi legali .Al predetto è contestato di avere omesso di portare ad esecuzione le sentenze(recte decisioni secondo la terminologia all'epoca corrente) di questa Sezione della Corte dei conti n. 47 e 61(recte n. 1 relativa al giudizio n. 61/EL) del 1993 di condanna di amministratori del comune medesimo nonostante che, a cura dell'ufficio di Procura, fossero state regolarmente comunicate al Comune . L'organo inquirente riferisce che l'Amministrazione si è attivata solo dopo la richiesta di notizie nell'ambito della sua attività di monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze ai sensi del DPR n. 260/98 , ma essendo trascorsi oltre dieci anni si è vista opporre dai condannati la prescrizione ovvero l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria .Del danno erariale derivatone deve essere ritenuto responsabile il sindaco Cuppari in carica all'epoca in cui vennero comunicate la sentenza di condanna per avere in violazione dell' obbligo ex art. 36 legge n. 142/90 (allora vigente) di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti , omesso di impartire le direttive necessarie per la loro esecuzione in primo luogo provvedendo all'assegnazione ad un ufficio o ad un servizio,di modo che i sindaci ed i segretari comunali successivi non ne hanno avuto alcuna notizia e quindi non hanno potuto porre in essere gli adempimenti necessari . L'organo inquirente ha escluso la responsabilità del dott. Stillitano segretario comunale in carica al momento della trasmissione delle sentenze di condanna in quanto non risulta che lo stesso sia mai stato investito della problematica e considerato che secondo le sue dichiarazioni era il sindaco che leggeva la corrispondenza ed assegnava gli affari ai vari servizi.

La totale inerzia del convenuto , solo per la sentenza n. 47 risulta la notifica ai condannati ma successivamente non è stato posto in essere alcun atto di procedura, appare assolutamente ingiustificata visto che le sentenze risultano regolarmente assunte a protocollo.

La Procura ha altresì evidenziato l'esistenza ex art. 24 del R.D. n. 1038/33 e 76 R.D. n. 1214/34 per le amministrazioni danneggiate di un vero e proprio obbligo di provvedere alle esecuzioni delle

decisioni di condanna, i crediti derivanti delle quali costituiscono altrettante poste attive da iscrivere in bilancio .

Il danno è stato quantificato nell'importo complessivo di euro 19.381,17 + euro 14.253,56 costituito dalla sorte capitale esposta nelle sentenze di condanna non eseguite (euro 5.247,10 + euro 3.059,16) oltre quelle dovute a titolo di rivalutazione ed interessi legali già oggetto di statuizione giudiziale . In particolare la rivalutazione monetaria viene fatta decorrere dalla data dell'esborso illecito (rispettivamente luglio - settembre 1984 per la sentenza n. 47/93 e marzo luglio 1985 per la sentenza n. 1/93) mentre gli interessi legali devono essere calcolati dalla data della sentenza di condanna . A tale somma devono aggiungersi gli ulteriori interessi legali e la rivalutazione monetaria sino alla data dell'effettivo soddisfo ; nonché le spese di giustizia pari ad euro 499,60 (286,63+202,97) e le ulteriori spese per il rilascio di copie esecutive della sentenza per l'importo di euro 292,30 (146,15+ 146,15).

Il sindaco Cuppari si è costituito con memoria del 30 marzo 2007 con il ministero dell'avv. Giacomo Saccomanno ed ha chiesto il rigetto della domanda attrice non essendo stato dimostrato che abbia avuto conoscenza delle sentenze della Corte dei conti. Queste ultime sono pervenute presso l'ufficio protocollo il 16.3.1994 e risultano notificate agli interessati il 22.3.1994 ed a tali date non rivestiva la carica di sindaco e quando lo è divenuto non ha avuto conoscenza delle predette sentenze ; diversamente si sarebbe adoperato per portarle ad esecuzione anche in considerazione del fatto che non aveva alcun interesse ad eliminare tali documenti perché i condannati erano suoi avversari politici .Viceversa negli uffici comunali che avrebbero dovuto procedere c'erano funzionari legati da rapporti di strettissima parentela con i condannati .

Ha inoltre fatto presente che la mancata conoscenza è ancora più comprensibile laddove si tenga conto che l'esecuzione di sentenze di condanna della Corte dei conti non rientra tra le competenze del sindaco ma tra quelle del segretario comunale e dei responsabili del servizio .

Ha chiesto che venga riconosciuta anche nei suoi confronti l'assenza di responsabilità per gli stessi

motivi e cioè la mancata conoscenza per cui è stata esclusa nei confronti dei segretari comunali nonché del sindaco che gli è succeduto nel 2001 quando ancora la sentenza poteva essere eseguita

Al dibattimento l'avv. Saccomanno ha depositato un certificato medico risalente al periodo in cui il suo assistito ha ricevuto l'invito a dedurre per dimostrare che si è trovato nell'impossibilità di fornire le sue deduzioni. Nel merito si è riportato alle argomentazioni contenute in memoria sottolineando che il responsabile dell'ufficio ragioneria era fratello di uno dei condannati e che il sindaco non smista la posta ma tratta solo quella a lui inviata.

Il P.M. ha precisato , depositando all'uopo attestato del comune, che dagli atti risulta che il Cuppari ha rivestito la carica di sindaco dal 6.6.1993 ed ha ribadito che era a conoscenza delle sentenze tanto da aver disposto la notifica.

In replica il difensore ha evidenziato che nell'atto di citazione si indica come decorrenza dell'insediamento la data del 1994.

Considerato in

DIRITTO

In primo luogo ai sensi dell'art. 274 c.pc. va disposta la riunione dei giudizi per ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva resa evidente dall'identità del petitum sostanziale nei confronti dell'unico convenuto al quale, come diffusamente esposto in narrativa, viene contestato di aver completamente omissso ogni attività volta a dare esecuzione alle sentenze di condanna di questa Corte dei conti.

Preliminarmente al merito va esaminata l'eccezione di prescrizione formulata in termini molto generici che fanno riferimento all'essere "i fatti intervenuti nel lontano 1994 e comunque al di fuori delle prerogative dello stesso che non è più sindaco del comune di Galatro già dal 2001".Al riguardo si osserva che nel 1994 è solo iniziato la condotta omissiva integrante un illecito permanente ma l'evento dannoso si è verificato nel momento in cui la mancata acquisizione di entrate è diventata irreversibile per lo spirare del termine decennale entro il quale poteva essere

esperita l'actio iudicati ed è da tale momento che decorre il termine quinquennale dell'azione di responsabilità. Sotto altro seppur connesso profilo, il collegio osserva che l'avvenuta cessazione dalla carica anteriormente alla maturazione del predetto termine decennale non esclude il nesso eziologico e la conseguente responsabilità salva la possibilità di valutare la posizione di coloro che sono succeduti nella carica trattasi comunque di una questione di merito eccentrica rispetto a quella in esame dell'esercizio tempestivo dell'azione di responsabilità sulla quale ci si soffermerà, pertanto, nel prosieguo .

Passando al merito il collegio rileva che le argomentazioni difensive sono incentrate essenzialmente sul difetto di conoscenza da parte del convenuto desumibile sia dal fatto che non era in carica nel momento in cui le sentenze erano pervenute presso il comune che dalla natura degli obblighi di servizio di cui si assume la violazione che non sono riconducibili a quelli propri del sindaco ma piuttosto a quelli intestati alla struttura amministrativa. Da tali eccezioni il collegio ritiene opportuno prendere le mosse perché se riconosciute fondate andrebbero a scardinare l'impianto accusatorio ; in particolare la data di insediamento nella carica di sindaco assume rilievo alla luce della condivisibile scelta operata dalla parte attrice di escludere la responsabilità dei sindaci successivi alla data in cui le sentenze sono state comunicate al comune non essendo dimostrato nè dimostrabile che fossero o avrebbero dovuto essere usando l'ordinaria diligenza a conoscenza della loro esistenza . Ciò premesso, si rileva che dall'attestato del comune di Galatro depositato all'odierna udienza dal Procuratore d'udienza risulta che il Cuppari si è insediato come sindaco il 6 giugno 1993; nè tale indicazione può ritenersi confutata- come ha lasciato intendere il difensore - da quella contenuta nell'atto di citazione (1994) alla quale verosimilmente deve attribuirsi il diverso significato di individuare il periodo di permanenza nella carica in cui è stata posta in essere la condotta contestata; per l'appunto dalla documentazione in atti risulta che il Cuppari era in carica alla data del 16.3.1994 e del 21.4.1994 in cui al Comune sono pervenute (risultando protocollate in pari data rispettivamente ai nn 1352 2066) le comunicazioni relative alle sentenze di condanna

di cui si tratta .

Nè vi è motivo di dubitare che il sindaco abbia avuto conoscenza della loro esistenza e del correlativo obbligo di portarle ad esecuzione tenuto conto che la relativa nota di accompagnamento risulta indirizzata proprio a lui ; circostanza questa che toglie consistenza alla argomentazione difensiva secondo la quale il sindaco non è tenuto a smistare la competenza, trattandosi di compiti propri della struttura amministrativa, dovendo solo prendere visione di quella che lo riguarda direttamente. La prova dell'avvenuta conoscenza si desume altresì dalla circostanza (cfr stralcio del registro degli atti notificati dal comune dal n. 95 al n. 99 del 22.3.1994) che è stato lo stesso sindaco ad ordinare la notificazione della sentenza n.1/93 relativa al giudizio n. 61/EL ; a tale attività , che è mancata per l'altra sentenza n. 47/93 relativa al giudizio n. 119/EL, non hanno fatto seguito gli ulteriori adempimenti necessari per portarle ad esecuzione (cfr nota prot n. 4334/5200 del 20.1.2005 (in riscontro a nota n. 119/GES del 31 marzo 1994 e nota prot. 29832). Il descritto comportamento omissivo costituisce violazione dei precisi obblighi che incombevano sul sindaco in virtù dell'art. 36 comma I della legge n. 142/90 all'epoca vigente a mente del quale questi sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi nonché all'esecuzione degli atti; normativa dalla quale , così come per quella previgente di cui all'art. 151 del T.U. n. 148/1915 , discendeva se non l'obbligo di porre in essere materialmente gli atti di esecuzione, certamente quello di adottare idonei atti di impulso da ritenere particolarmente pregnante in presenza di attività esecutive che per le ragioni più diverse quali la novità della problematica, la complessità della disciplina sottostante comportassero la necessità di un intervento organizzatorio .Obblighi che sono puntualmente richiamati anche dallo Statuto dell'ente : in particolare l'art. 18 ribadisce l'esistenza di poteri di indirizzo, vigilanza e controllo dell'attività delle strutture gestionali esecutive (comma 2) ed in aggiunta alle competenze di legge prevede (comma IV) attribuzioni quale organo di amministrazione di vigilanza e poteri di autorganizzazione delle competenze connesse all'ufficio . L'art. 19 indica tra le attribuzioni di amministrazione quella di impartire direttive al segretario

comunale in ordine agli indirizzi funzionali e di vigilanza sull'intera gestione amministrativa di tutti gli uffici e servizi e l'art. 20 annovera tra quelle di vigilanza i compiti di acquisire da tutti gli uffici e servizi informazioni di atti anche se riservati e di promuovere direttamente o avvalendosi del segretario indagini e verifiche sull'intera attività del comune. Non è pertanto condivisibile nella sua assolutezza la tesi difensiva, quasi una formula di stile nei giudizi di responsabilità che riguardano vicende svoltesi dopo l'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, che individua esclusivamente una responsabilità della struttura burocratica .

Al riguardo occorre precisare che la formula descrittiva della separazione tra potere di indirizzo e potere di gestione correntemente usata per riassumere l'innovazione forse più significativa in materia di governo locale , contiene in sé il germe di possibili errori nella misura in cui radicalizza una distinzione che è molto più sfumata posto che nella realtà amministrativa fra le due attività esistono rapporti di reciproca inferenza e sovrapposizione , da specificare in relazione ai singoli casi concreti. Non vi è dubbio che sebbene il sindaco non fosse tenuto a redigere materialmente gli atti spettasse a lui impartire alla struttura amministrativa le opportune direttive per l'esecuzione delle sentenze di condanna ed in particolare modo una volta effettuata la notifica , che costituisce solo l'atto iniziale del procedimento, dare l'impulso per il compimento delle attività ulteriori da ritenere particolarmente necessario nel caso di specie in considerazione del fatto che non si trattava di attività di routine considerato da un lato che pronunce di condanna a titolo di responsabilità amministrativa/ patrimoniale sono divenute frequenti nella realtà amministrativa locale solo a seguito del decentramento della giurisdizione contabile nel 1994 con la legge n. 19 (anticipato per la Calabria dalla legge n. 203/ 1991) e dall'altro che l'attività di esecuzione deve attuarsi secondo modalità non perfettamente coincidenti con quelle delle pronunce di altre autorità giurisdizionali . In quest'ottica nessuna efficacia discriminante può essere attribuita alla circostanza riferita dalla difesa dell'esistenza nell'ambito della struttura amministrativa di soggetti interessati a bloccare ogni iniziativa in quanto legati da vincoli di parentela ad alcuni dei condannati ; a prescindere dalla

genericità di tali affermazioni prive di riscontro probatorio, è evidente che una puntuale attività di vigilanza ove espletata avrebbe avuto l'effetto di bloccare manovre diversive. Al riguardo si fa notare che l'invio al sindaco della nota di accompagnamento della decisione di condanna non risponde ad una logica meramente formale in relazione al suo ruolo di rappresentante legale ma si riconnette a precisi obblighi sostanziali che ivi sono espressamente indicati consistenti nella notifica delle sentenze ed in quello di denuncia degli amministratori che si rendessero inottemperanti verso l'obbligo di acquisizione dell'entrata derivante dalle medesime.

La gravità della colpa si desume dalla prevedibilità dell'evento dannoso, stante l'espresso avviso di cui ora si è detto nonché dall'assoluta mancanza di iniziative protratta per tutto il periodo di permanenza nella carica (fino al 2001) durante il quale sarebbe stato possibile portare ad esecuzione le sentenze non essendo ancora maturato il termine di prescrizione dell'actio iudicati, dalla non ricorrenza di particolari dubbi interpretativi investenti la normativa di settore e dalla rilevanza del comportamento omissivo che ha inciso sull'attività di acquisizione delle entrate strutturalmente deficitaria negli enti locali .

Il collegio non ritiene però di poter condividere l'impostazione attrice volta ad escludere ogni responsabilità della struttura amministrativa che mostrava evidenti segni di disorganizzazione soprattutto con riferimento all'ipotesi in cui la sentenza è stata notificata ; è insomma mancata da parte della burocrazia comunale ed in particolare del segretario comunale tenuto a mente dell'art. 52 della legge n. 142/90 e dello statuto coordinare l'attività degli uffici ogni iniziativa volta a sollecitare l'intervento del sindaco in un rapporto di reciproca collaborazione .

A carico di quest'ultimo va posta pertanto una parte del danno da determinare complessivamente nella misura di euro 17.604,26 pari al 50% dell'importo totale del danno quantificato in citazione ivi comprese le spese di giustizia e quelle per l'ulteriore rilascio di copie esecutive (17.208,31 + 395,5).

P.Q.M.

la Corte dei conti- Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria ogni contraria istanza, pronuncia ed eccezione disattesa in parziale accoglimento della domanda attrice

CONDANNA

Nicola Angelo Cuppari al pagamento della somma di euro 17.604,26 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data degli eventi lesivi ; dalla pubblicazione della presente sentenza sono dovuti gli interessi legali .

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese del giudizio che sino alla data di pubblicazione della presente sentenza si liquidano in euro * 855,75 * * ottococinquantacinque/75 *.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio dell'11 aprile 2007.

Il Presidente f.f. estensore

f.to dott. Rossella Scerbo

Depositata in segreteria il 01/06/2007

Il Dirigente

f.to dott. Maurizio Arlacchi