

REPUBBLICA ITALIANA

970/2007

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai magistrati

Dott. Rossella Scerbo Presidente

Dott. Mauro Oliviero Magistrato

Dott. Ida Contino Magistrato relatore

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 970/2007

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 13091 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti nei confronti dei sig.ri:

1. **MARCELLO CORSINO**, nato a Cosenza l'11 aprile 1962, residente a Spezzano Albanese alla via Nazionale n. 6 rappresentato e difeso dall'avv. Loredana Ventrella ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Cosenza alla via N. Parisio n. 2/c
2. **ALFREDO MIELE**, nato a Terranova di Sibari il 6 dicembre 1937, residente in Spezzano Albanese alla via Rinaldi n. 1, rappresentato e difeso dall'avv. Anselmo Torchia ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Catanzaro alla via F. Crispi n. 37
3. **FRANCESCO PAPPATERRA**, nato a Spezzano Albanese, residente in San Lorenzo del Vallo alla via Bachelet 10, elettivamente domiciliato in Cosenza alla via N. Parisio n. 2/c presso lo studio dell'avv. Massimo D'Urso che lo rappresenta e difende
4. **ANGELO LUCI**, nato a Spezzano Albanese il 3 agosto 1943, ivi residente alla via Plebiscito n. 157,
5. **VALENTINO CASSETTI**, nato a Terranova da Sibari il 14 febbraio 1956, ivi

residente alla via L. De Loris 41, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Diacovo ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Cosenza alla via Brenta n. 24

6. GENNARO MACRI', nato a Terranova di Sibari il 18 gennaio 1965, residente a Rende alla via Modiglioni n. 8, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Diacovo ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Cosenza alla via Brenta n. 24

7. GIUSEPPE GAROFALO, nato a Catrovillari il 16 dicembre 1963, residente a Spezzano Albanese alla via Baffi n. 17, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Diacovo ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Cosenza alla via Brenta n. 24

Letto gli atti di citazione depositato il 21 dicembre 2005

Lette le memoria di costituzione dei convenuti

Uditi, alla pubblica udienza del 22 giugno 2007, il giudice relatore dott.ssa Ida Contino, l'avv. Francesco Diacovo anche in sostituzione e per delega dell'avv. Anselmo Torchia, l'avv. Massimo Urso anche in sostituzione e per delega dell'avv. Loredana Ventrella ed il Pubblico ministero nella persona del dott. Natale Longo.

FATTO

Con atto di citazione, depositato il 21 dicembre 2005, la Procura regionale presso questa Sezione ha citato gli odierni convenuti al fine di sentirli condannare al pagamento di € 5.196,22 a titolo di risarcimento del danno nei confronti del comune di Spezzano Albanese.

Questi i fatti esposti in citazione.

L'Amministrazione Provinciale di Cosenza, con atto n. 13168/2183 del 26.3.1998 disponeva una sanzione pecuniaria di £. 15.000.000, successivamente ridotta £. 10.000.000, nei confronti del sig. Bartolomeo Raffaele, Sindaco pro-tempore del comune di Spezzano Albanese, per la mancanza, nella sede municipale, dei registri di carico e scarico dei rifiuti e per aver questi omesso di effettuare le comunicazioni-denunce delle quantità e delle caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto dell'attività di trattamento e

smaltimento.

A seguito della ordinanza-ingiunzione del 22.9.2000, con la quale si ordinava al Bartolomeo il pagamento della predetta somma, il responsabile dell'U.t.c. geom. Angelo Luci con la nota n. 8914 del 17.11.2000 invitava l'organo consiliare a provvedere per il relativo riconoscimento.

Il Consiglio, acquisito il parere favorevole del Responsabile del Settore Finanziario e quello, altrettanto favorevole, del Collegio dei revisori dei conti, con la deliberazione n. 80 del 22.11.2000 determinava il riconoscimento di legittimità ex art. 37 del d.lgs n. 77/95 del debito fuori bilancio di £.10.000.000 per la sanzione comminata all'ex sindaco Raffaele Bartolomeo.

Ritenendo sussistente nei fatti testé esposti danno erariale la Procura regionale invitava a dedurre il sindaco che aveva relazionato al Consiglio comunale, il segretario comunale ed il responsabile del Servizio Finanziario che avevano espresso il loro parere favorevole, il responsabile dell'Ufficio tecnico quale proponente del provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, nonché tutti i componenti del Collegio dei revisori dei conti, che si erano espressi favorevolmente al riconoscimento.

Tutti gli invitati hanno presentavano le loro controdeduzioni, ma la Procura requirente. non ritenendo gli assunti difensivi formulati sufficienti ad escluderne la loro responsabilità, provvedeva a citarli in giudizio.

A fondamento della propria pretesa parte attrice ha in primo luogo evidenziato la insussistenza di tutti i presupposti indicati dall'art. 194 del d.lgs 267/2000 per il riconoscimento del debito fuori bilancio ed ha posto in evidenza la normativa di riferimento, rappresentata dalla l. l. 689/1981, in virtù della quale se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, la persona giuridica è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questa dovuta, con il conseguente diritto al

regresso. Tuttavia, in base a tale normativa, la contestazione deve essere notificata ai soggetti interessati entro il termine di novanta giorni decorsi i quali l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue.

Nel caso all'esame, afferma la procura requirente, non sarebbe stato notificato al comune di Spezzano alcunché, con la conseguenza che il riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del predetto ente comunale si appaleserebbe *contra legem*.

Né ritiene il procuratore di poter ritenere avvenuta la notifica in data 18 giugno 1998, per come assunto dai presunti responsabili, atteso che la relata di notifica depositata non reca il numero di protocollo del provvedimento notificato, per cui non è possibile verificare se essa si riferisca effettivamente alla sanzione all'esame ovvero ad altro atto dell'amministrazione.

Ove ciò non bastasse, ha affermato parte attrice, altrettanto grave appare la successiva condotta tenuta da tutti i soggetti convenuti i quali a seguito della liquidazione in favore della Provincia di Cosenza, non avrebbero promosso, attivato a quanto meno consigliato alcuna azione di regresso nei confronti del Bartolomeo per come disposto dall'ultimo comma dell'art. 6 della l. 689/1981.

Con memoria depositata il 21 novembre 2006 si è costituito l'avv. Francesco Diacovo per conto e nell'interesse dei convenuti Casseti, Macrì e Garofalo (revisori contabili), il quale in via preliminare ha eccepito la nullità dell'atto di citazione e la prescrizione dell'azione contabile.

Nel merito, dopo aver ricordato che tutti i suoi assistiti erano membri del collegio dei revisori, ha evidenziato come correttamente l'ordinanza-ingiunzione per cui è causa fu qualificata alla stregua di una sentenza esecutiva resa nei confronti dell'ente; ha escluso la colpa grave sulla considerazione che i medesimi entrarono in carica nel 2000 e che tra la documentazione fornita loro per l'emissione del parere, vi era l'atto di opposizione avverso la sanzione amministrativa proposta dallo stesso ente.

Detto documento, a dire del difensore, avrebbe indubbiamente influenzato il parere dell'organo contabile.

Ancora ha eccepito l'infondatezza della contestazione avanzata ai revisori relativamente alla mancata informazione sull'azione di regresso; l'organo contabile, infatti, a dire del difensore non sarebbe tenuto a fornire indicazioni circa l'azione amministrativa ma solo a verificare la regolarità delle scelte.

Per le suddette considerazioni ha concluso chiedendo la prescrizione dell'azione contabile, in subordine la nullità del procedimento ovvero dell'atto di citazione; nel merito il rigetto della domanda per insussistenza dell'elemento psicologico ed in via gradata la rideterminazione dell'addebito sulla base della loro limitata responsabilità rispetto agli altri convenuti.

Con memoria depositata agli atti il 24 novembre 2006, si è costituito l'avv. Anselmo Torchia nell'interesse e per conto del convenuto Miele (segretario comunale) eccependo in via preliminare la prescrizione dell'azione contabile per gli stessi motivi evidenziati dal difensore Diacovo.

Nel merito, innanzi ad ogni considerazione, ha evidenziato che il comune di Spezzano Albanese in data 18 giugno 1998 avrebbe avuto notificata la contestazione di talché la sanzione non si sarebbe estinta nei suoi confronti per come sostenuto dalla Procura.

Ha posto in rilievo il vincolo di solidarietà tra il sindaco Bartolomeo ed il comune ed ha eccepito altresì la responsabilità di altri soggetti non citati nel presente giudizio.

Dopo aver ricordato che non esiste più l'obbligo per il segretario comunale di esprimere parere preventivo di legittimità, il predetto difensore ha in ultimo evidenziato come non possa essere addebitata una condotta negligente al proprio assistito in quanto il parere espresso era assolutamente conforme alle indicazioni del responsabile del settore finanziario e del collegio dei revisori.

Per i suddetti motivi ha concluso chiedendo il rigetto della domanda attorea oltre

all'intervenuta prescrizione.

Con memoria depositata agli atti il 23 novembre 2006 si è costituita l'avv. Loredana Ventrella per il convenuto Corsino (sindaco) la quale, dopo aver eccepito in via preliminare la prescrizione dell'azione contabile, nel merito ha assunto l'infondatezza della ricostruzione operata dal Procuratore atteso che il Comune di Spezzano aveva ricevuto la notifica del provvedimento con il quale era stata ridotta la sanzione. Ha precisato che all'ordinanza non si applicherebbe il termine decadenziale di novanta giorni, per come contestato da parte requirente, ma piuttosto quello di cinque anni previsto dall'art. 18 per l'esecuzione della stessa.

L'avv. Ventrella in ultimo ha evidenziato l'insussistenza della colpa grave in capo al suo assistito sul rilievo della separazione tra gli organi politici e burocratici e l'errore interpretativo su una normativa giuridica complessa ed innovativa

Per i suddetti motivi ha concluso chiedendo in via preliminare la prescrizione dell'azione contabile, in via principale l'assoluzione del proprio assistito per difetto del nesso eziologico ovvero per insussistenza dell'elemento psicologico; in via subordinata, l'accertamento dell'errore scusabile ovvero, previa integrazione del contraddittorio, la rideterminazione del danno.

In via istruttoria l'acquisizione presso la Provincia di Cosenza di tutti gli atti notificati al comune di Spezzano Albanese ed in particolare copia dell'atto con il quale è stato parzialmente accolto il ricorso ed intimato il pagamento avvenuto il 19.6.98. munito della relata di notificazione.

Con memoria depositata agli atti il 23 novembre 2006 si è costituito l'avv. Massimo Urso nell'interesse e per conto del convenuto Pappaterra (responsabile settore finanziario) eccependo in via preliminare la errata ricostruzione dei fatti operata dalla Procura e la insussistenza del nesso di causalità per gli stessi motivi formulati dalla difesa del Corsino aggiungendo ulteriormente che la insussistenza del nesso di causalità è ancora più

evidente con riferimento alla posizione del rag. Pappaterra.

Il predetto difensore rileva altresì che una eventuale azione di regresso nei confronti del Bartolomeo presentava indubbi profili di infondatezza, atteso che il mantenimento dei registri, ai sensi dell'art. 107 del d.lgs 267/2000, rientrava nei compiti del dirigente e/o del responsabile del servizio.

L'avv. Urso ha eccepito ancora la insussistenza del requisito della colpa grave, la prescrizione dell'azione contabile e l'errore scusabile muovendo le stesse considerazioni mosse dall'avv. Ventrella.

Per i suddetti motivi ha concluso chiedendo in via preliminare la prescrizione dell'azione contabile; in via principale l'assoluzione del proprio assistito per difetto del nesso eziologico ovvero per insussistenza dell'elemento psicologico; in via subordinata, l'accertamento dell'errore scusabile ovvero previa integrazione del contraddittorio, la rideterminazione del danno. In via istruttoria l'acquisizione presso la Provincia di Cosenza di tutti gli atti notificati al comune di Spezzano Albanese ed in particolare copia dell'atto con il quale è stato parzialmente accolto il ricorso ed intimato il pagamento avvenuto il 19.6.98 munito della relata di notificazione.

All'odierna udienza l'avv. Urso, dopo aver ripercorso brevemente la vicenda, ha precisato per il proprio assistito che il comune di Spezzano Albanese ha legittimamente pagato la sanzione amministrativa evitando così ulteriori aggravii di spesa. Ribadisce infatti che la contravvenzione era stata regolarmente notificata il 19 giugno 1998 a mani proprie del messo comunale e che l'ordinanza ingiunzione è un titolo esecutivo al pari delle sentenze esecutive. Ha concluso riportandosi alla memoria difensiva.

Per l'avv. Ventrella l'avv. Urso si è riportato integralmente all'atto di costituzione.

L'avv. Diacono, per l'avv. Torchia, ha richiamato gli atti scritti; per i propri assistiti ha riproposto l'eccezione di prescrizione e di nullità dell'atto di citazione; nel merito ha evidenziato l'insistenza della colpa grave e del dolo. Ha concluso chiedendo il rigetto

della domanda attorea. Il Pubblico ministero nel riportarsi all'atto di citazione si è soffermato sulla mancanza dei presupposti previsti dalla legge per il riconoscimento del debito fuori bilancio; ha altresì evidenziato che la contestazione della contravvenzione non era stata notificata al comune di Spezzano con la conseguente estinzione della sanzione nei suoi confronti. Ha concluso chiedendo l'accoglimento della citazione.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a decidere su una ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile relativa al pagamento, effettuato dal comune di Spezzano Albanese, della contravvenzione mossa dall'Amministrazione Provinciale di Cosenza al sig. Bartolomeo Raffaele, in qualità di Sindaco pro-tempore, per la mancanza, nella sede municipale, dei registri di carico e scarico dei rifiuti e per aver omesso di effettuare le comunicazioni-denunce (obbligatorie ai sensi dell'art. 11 e 12 del citato d.lgs 22/97) delle quantità e delle caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto dell'attività di trattamento e smaltimento.

1) nullità atto di citazione

In via preliminare deve essere scrutinata l'eccezione formulata dall'avv. Diacovo secondo il quale l'atto di citazione sarebbe nullo sotto due diversi profili: per la violazione dell'art. 1 della l. 20/94 in quanto la Procura non avrebbe citato in giudizio, oltre agli odierni convenuti, anche i componenti del consiglio comunale; e poiché la Procura non avrebbe individuato il criterio adottato per valutare il differente grado di colpevolezza di ciascun convenuto.

In linea generale occorre osservare che le disposizioni relative alla nullità del libello introduttivo sono contenute nell'art. 3 del r.d. 1038/1933 e nell'art. 164 del codice di procedura civile, applicabile ai giudizi innanzi alla Corte dei conti, in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 R.D. 1038/1933.

L'art. 3, infatti prevede che le istanze, i ricorsi e gli appelli da presentarsi alla Corte dei conti sono nulli quando non siano sottoscritti o quando vi sia assoluta incertezza

sull'oggetto della domanda; l'art. 164, invece, disciplina con puntualità sia i vizi attinenti alla vocativo in ius, sia quelli relativi alla editio actionis.

Deve altresì ricordarsi il principio generale in materia di nullità di atti processuali, applicabile anche all'atto introduttivo del giudizio contabile, secondo il quale sono cause di nullità i vizi formali che rendono l'atto inidoneo a raggiungere lo scopo astrattamente fissato dalla norma.

Orbene in nessuna delle cennate disposizioni viene riportata, come causa di nullità della citazione, la mancata chiamata in giudizio di soggetti che potrebbero essere coinvolti nel processo.

Al riguardo il legislatore ha previsto l'istituto giuridico del litisconsorzio necessario (102 c.p.c.) o facoltativo (107) proprio per ovviare a situazioni in cui la decisione non può che pronunciarsi nei confronti di più parti ovvero per porre rimedio a fattispecie in cui il giudice, per ragioni di opportunità, ritiene di dover chiamare terzi in giudizio.

In nessun caso, tuttavia, viene disposta, come sanzione, la nullità della citazione ma semmai la estinzione o la cancellazione della causa dal ruolo solo a seguito dell'inadempimento delle parti.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'organo collegiale ritiene di non poter accogliere questa prima eccezione di nullità

Per completezza motivazionale, e soprattutto per valutare la richiesta di integrazione del contraddittorio formulata dagli avv. Vetrella ed Urso occorre altresì evidenziare che la nuova configurazione della responsabilità amministrativa esclude la figura del litisconsorzio necessario avendo il legislatore, proprio all'articolo richiamato dal difensore, previsto una responsabilità parziaria.

Il comma 1 quater dell'art. 1 della l. 20 1994, introdotto dall'art. 2, d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. in l. 20 dicembre 1996, n. 639, infatti consente al giudice contabile, nell'ipotesi in cui il fatto dannoso è causato da più persone, di valutare le singole

responsabilità e di condannare ciascuno per la parte che vi ha preso.

Tali considerazioni determinano il Collegio a non accogliere la richiesta di integrazione del contraddittorio formulata dai suddetti difensori potendo addebitare ai convenuti citati in giudizio una quota del danno erariale, valutando in modo virtuale il quantum ascrivibile a comportamenti di terzi non chiamati in giudizio .

Altresì infondata è l'eccezione di nullità prospettata sotto il diverso profilo della mancata individuazione dei criteri adottati per valutare il differente grado di colpevolezza di ciascun convenuto.

Al riguardo, si osserva sempre in via generale, che la giurisprudenza della Corte dei conti è ormai unanime nel ritenere che la mancata ripartizione del danno non costituisce una causa di nullità della citazione per indeterminatezza della stessa allorquando sia possibile evincere dal tenore dell'atto l'opinione del requirente in ordine all' apporto di ciascun convenuto nella determinazione causale.

Inoltre nella fattispecie all'esame non solo è indicato con precisione e puntualità l'apporto causale di ogni singolo convenuto, ma è altresì indicato dal Procuratore requirente il criterio di ripartizione dell'addebito laddove, a pag. 28 dell'atto di citazione testualmente afferma "si ritiene che il danno, tenuto conto della parziarietà dell'obbligazione debba essere suddiviso in parti uguali ".

2) Prescrizione

Ulteriore eccezione che deve essere scrutinata in via preliminare attiene alla prescrizione dell'azione contabile

Tutti i difensori costituiti hanno eccepito, per motivi diversi, la prescrizione quinquennale.

L'avv. Diacovo e l'avv. Torchia collocano *il momento consumativo del danno erariale alla data del 22 novembre 2000, periodo in cui venne adottata la deliberazione di riconoscimento del debito da parte del consiglio comunale di Spezzano Albanese, ovvero alla data del 12 dicembre 2000, momento in cui la Corte dei conti è venuta a conoscenza*

della predetta deliberazione.

Gli avvocati Vetrella ed Urso ancorano il dies a quo della prescrizione al 19. 6.1998 data in cui l'amministrazione ha avuto la conoscenza effettiva, certa ed attuale, poiché il Comune di Spezzano riceveva il provvedimento di riduzione della sanzione in parziale accoglimento del ricorso

In ogni caso, in subordine, rilevano che l'azione va considerata prescritta anche se il dies a quo lo si ricollega alla data di adozione della delibera con la quale è stato riconosciuto il debito fuori bilancio, ovvero al 22.11.2000 atteso che l'invito a dedurre, notificato il 25.8.2005 non risulta idoneo ad interrompere il termine prescrizionale.

Orbene, così come si evidenzia dalle suesposte posizioni, il Collegio è consapevole che il principale problema vagliato dalla giurisprudenza sul tema è il dies a quo del termine prescrizionale, problema che indubbiamente scaturisce dal fatto che il dato testuale lo fa coincidere con la "verificazione" del fatto dannoso.

In presenza di un orientamento ermeneutico inizialmente non univoco, tuttavia, sono intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti, le quali, con la sentenza n. 62/A hanno definitivamente chiarito che la decorrenza della prescrizione va collegata al perfezionamento della fattispecie dannosa, nozione che comprende non solo l'azione illecita ma anche l'effetto lesivo della stessa.

Detta interpretazione è assolutamente condivisa da questo Collegio, atteso che, qualora i due momenti non coincidono, in altre parole, qualora l'azione illecita e l'effetto lesivo siano distanziati nel tempo, è questo secondo momento che rileva, in quanto prima di esso il Procuratore non avrebbe alcun interesse ad agire!!

Sulla base del suesposto orientamento giurisprudenziale, non può condividersi nessuna delle eccezioni formulate dai difensori atteso che, nella fattispecie all'esame, l'evento dannoso si è verificato con l'effettivo pagamento della contravvenzione.

Ancora si deve argomentare con riferimento all'efficacia interruttiva dell'invito a dedurre

Si richiama, al riguardo, la ormai copiosa giurisprudenza delle Sezioni Riunite che si sono pronunciate in materia con le sentenze n. 14/QM/2000 e n. 6/QM/2003.

In esse è stato testualmente affermato che “al Pubblico Ministero contabile è direttamente affidata la tutela della gestione della finanza pubblica in generale e della pubblica amministrazione danneggiata in particolare” della quale ultima vengono curati “gli interessi patrimoniali”, che *“l’invito a dedurre... non produce ex se alcun effetto interruttivo della prescrizione” dato che tale effetto non “gli viene attribuito da alcuna norma del vigente ordinamento”, ma che “quando l’invito a dedurre contenga nella sua contestualità gli elementi di cui agli art. 1219 e 2943 c.c., contiene la dimostrazione della volontà di ottenere la realizzazione del credito e, come tale, si colloca nella stessa prospettiva dell’atto di citazione, poiché serve a rendere effettivo il conseguimento dell’obiettivo della tutela del pubblico erario...”*

Alla luce delle suesposte considerazioni, l’eccezione di prescrizione va disattesa poiché il mandato di pagamento è del 17.01.2001 e gli inviti a dedurre sono stati notificati ai convenuti dal 3.8.2005 al 6.10.2005 quindi entro il quinquennio.

3) Condotta

Passando all’esame del merito il Collegio ritiene di dover procedere all’esame dei presupposti richiesti dalla legge per la sussistenza della responsabilità amministrativa.

Il Procuratore contabile contesta agli odierni convenuti due diverse condotte: 1) l’aver pagato una contravvenzione che avrebbe dovuto essere pagata personalmente dal sindaco Bartolomeo; 2) il non aver esercitato l’azione di regresso nei suoi confronti.

Così come indicato nelle premesse in fatto l’Amministrazione provinciale di Cosenza infliggeva al sindaco pro-tempore del comune di Spezzano Albanese la sanzione pecuniaria prevista dall’art. 52 del d. lgs 22/1997 per non aver mantenuto il registro di carico e scarico di cui all’art. 12, comma 1.

Tale obbligo di tenuta dei registri ricade sul Sindaco, quale rappresentante legale dell’ente

che effettua il servizio di smaltimento e che è proprietario dell'impianto che smaltisce i rifiuti.

Il Collegio ritiene di dover svolgere alcune considerazioni in linea generale necessarie all'inquadramento della fattispecie.

La sanzione irrogata al Bartolomeo, così come puntualmente indicato dal Procuratore requirente, soggiace alla normativa di cui alla l. 689/1981 la quale all'art. 6 prevede testualmente *“Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.*

Nei casi previsti dai commi precedenti chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.”

Dal sistema sanzionatorio delineato dalla legge n. 689 del 1981 si evince inequivocabilmente che il responsabile della violazione amministrativa è **la persona fisica**, e quindi il rappresentante legale che ha agito nell'interesse dell'ente.

Detta asserzione infatti trova, il suo riscontro normativo laddove lo stesso legislatore richiede oltre alla capacità di intendere e di volere, la colpa o il dolo (artt. 2 e 3).

La persona giuridica, al contrario, non può considerarsi autore della violazione medesima cui la legge ricollega l'applicazione delle sanzioni anzidette essendo soltanto obbligata in solido con il rappresentante o dipendente della stessa che sia invece autore della riferita violazione.

Il vincolo di solidarietà è stato sancito dal legislatore proprio in considerazione del vincolo intercorrente tra l'autore materiale della violazione e la persona giuridica di cui è il rappresentante legale.

Orbene detta solidarietà consente all'autorità amministrativa di chiamare a rispondere

dell'infrazione ambedue gli obbligati oppure uno o l'altro di essi. ma sempre, stante l'autonomia dei soggetti obbligati in solido, previa contestazione della contravvenzione in funzione della successiva emissione dell'ordinanza ingiunzione.

In altri termini è l'autorità amministrativa che può scegliere su quale soggetto soddisfare il proprio credito sanzionatorio procedendo alla notifica della contestazione ed alla successiva emissione dell'ordinanza di ingiunzione nei suoi confronti.

Non esiste un litisconsorzio necessario tra i coobbligati solidali di talché solo il soggetto nei confronti del quale è stata emessa l'ordinanza ingiunzione è tenuto al pagamento ed eventualmente alla opposizione.

A tal proposito la Cassazione è unanime nel ritenere che qualora l'Amministrazione abbia emesso l'ingiunzione nei confronti della persona fisica, la società o l'ente non è legittimato a proporre opposizione all'ingiunzione ex art. 22 dell. l. 689/1981. L'obbligo di pagamento del responsabile solidale sorge pertanto solo per effetto della richiesta di pagamento che consegue alla notificazione del provvedimento amministrativo.

Orbene nella fattispecie all'esame l'Amministrazione provinciale ha emesso l'ordinanza ingiunzione nei confronti di Bartolomeo Raffaele, scegliendolo come legittimato passivo del rapporto sanzionatorio.

Il Comune ha gratuitamente adempiuto all'obbligo di questi, sostituendosi, con atto non dovuto e liberale, nel pagamento di una sanzione che l'Amministrazione provinciale aveva già indirizzato al Bartolomeo.

Il Comune di Spezzano ha dunque deciso, in mancanza di un obbligo, di utilizzare denaro pubblico solo per malleverare l'ex sindaco Bartolomeo Raffaele dall'onere di pagare la sanzione amministrativa.

Nessuna utilità economica o pubblica è scaturita dal pagamento.

Alla luce delle suesposte considerazioni poco rilievo assume la circostanza, tanto dibattuta tra le parti di causa, relativa all'avvenuta notifica della contestazione.

Si consideri al riguardo che il legislatore all'art. 14 della l. 689 stabilisce testualmente *“La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.*

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento.....L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nel cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.”

Detta notifica, tuttavia configura il presupposto necessario per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione.

In altri termini l'amministrazione è tenuta a contestare la violazione al soggetto nei confronti del quale intende successivamente ingiungere il pagamento.

Il successivo art. 18 infatti stabilisce che l'autorità competente determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte e della normativa riportata, il Collegio ritiene che il Comune di Spezzano Albanese, non avendo mai ricevuto l'ingiunzione di pagamento, a prescindere dalla notifica della contestazione, non era in alcun modo tenuto (e pertanto non avrebbe dovuto) a pagare la sanzione al posto del Bartolomeo.

Le suddette considerazioni hanno una portata generale e sono premessa essenziale all'esame delle singole posizioni.

Il Procuratore regionale ha chiamato in giudizio il responsabile dell'Ufficio tecnico, il responsabile dell'Ufficio di ragioneria, il segretario comunale, il sindaco ed i membri del

collegio dei revisori dei conti.

Al segretario comunale viene contestato l'aver reso parere favorevole sulla deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio.

A tale contestazione il difensore oppone la considerazione che a seguito della riforma introdotta con la l. 127 del 1997 non è più dovuto il parere di legittimità del segretario comunale.

E' indubbio che il segretario comunale svolge una specifica funzione di garante della legalità e di correttezza amministrativa dell'azione dell'ente locale, di assistenza e di collaborazione giuridica ed amministrativa proprio in virtù dell'art. 17, comma 68 della l. 127 del 1997 ma ancor prima in virtù della l. 142 del 1990.

Ne consegue che l'evoluzione in materia non ha di certo determinato una sottrazione del segretario alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti deliberativi. Al contrario ne ha sottolineato maggiori responsabilità proprio in ragione della rilevante estensione delle funzioni.

In altri termini l'intervenuta soppressione, ai sensi dell'art. 17 comma 85 della l. 127/1997 del parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione giuntale o consiliare, non costituisce comodus recessus da dette responsabilità soprattutto ove si consideri che il segretario comunale ove richiestogli debba comunque rendere il proprio parere in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, agli statuti ed ai regolamenti e che del parere reso debba rispondere ai sensi dell'art. 53 comma 3 l. n. 142 del 1990, che costituisce espressione di un principio generale, operante a prescindere dalla natura obbligatoria o facoltativa del parere espresso.

Alla luce delle testè riportate considerazioni, il segretario comunale, tecnico del diritto, non avrebbe dovuto rilasciare il parere favorevole nella deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, debito rispetto al quale il Comune risultava assolutamente estraneo.

Altresì illecita è la condotta posta in essere dai membri del collegio dei revisori

Detto organo collegiale, tra gli altri, ha il compito di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità e deve relazionare all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità.

Il collegio dei revisori del comune di Spezzano, pertanto, nel parere richiesto avrebbe dovuto evidenziare l'inesistenza dei presupposti per il riconoscimento del debito fuori bilancio proprio in considerazione del fatto che l'ordinanza ingiunzione, che può essere per analogia considerata una sentenza esecutiva, non era tuttavia indirizzata al Comune ma personalmente al sig. Bartolomeo e che pertanto il pagamento si configurava come irregolare.

Lo stesso valga per il sindaco Corsini, relatore della proposta della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, il quale nell'introdurre la vicenda ha parlato di "interesse dell'ente" prospettando così ai consiglieri comunali un vantaggio per l'ente del tutto inesistente.

Peraltro la questione introdotta dal Sindaco atteneva ad una materia di sua diretta competenza quali appunto le sanzioni comminate ai sindaci per la violazione delle norme relative allo smaltimento dei rifiuti, di talché non pare possibile al Collegio applicare nella fattispecie l'esimente politica.

Il legislatore infatti nel prevedere l'esonero di responsabilità per gli organi politici richiede che costoro abbiano agito in buona fede.

Nel caso in esame non ritiene l'organo giudicante di poter ipotizzare la buona fede del sindaco Corsini proprio in considerazione della specifica materia oggetto della delibera.

La condotta del segretario comunale, dei revisori e del sindaco è altresì caratterizzata da colpa grave.

Costoro, infatti, con un comportamento gravemente negligente e di massima deviazione dal modello di condotta connesso ai loro compiti, hanno determinato il Comune di Spezzano ad effettuare una spesa inutile e non dovuta.

Peraltro la gravità della loro colpa è ancora più evidente se si considera che nessuno di loro ha ipotizzato, contestualmente al pagamento della contravvenzione, la necessità di attivare l'azione di regresso prevista dall'art. 6 della l. 689/ 1981 nei confronti del Bartolomeo.

Pur a voler concedere che i predetti convenuti si siano sbagliati sulla interpretazione della solidarietà sancita dall'art. 6 della cennata legge, non si comprende per quale motivo non è stata proposta da alcuno l'azione di regresso nei confronti dell'ex sindaco nonostante la chiara ed inequivoca disposizione normativa che appunto testualmente stabilisce *“chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.”*

Con atteggiamento noncurante dei parametri normativi dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità che regolano l'azione amministrativa, ed in spregio alle più elementari regole di buona amministrazione, i suddetti hanno deciso di pagare una sanzione non indirizzata al Comune e sono rimasti senza alcun motivo inerti rispetto all'attivazione dell'azione di regresso nei confronti dell'effettivo debitore.

Viceversa non possono condividersi le contestazioni mosse dal Procuratore requirente al responsabile dell'Ufficio tecnico ed al responsabile dell'Ufficio di ragioneria.

Il tecnico comunale è intervenuto nella vicenda con due distinte condotte.

Con la nota del 17.11.2000 ha comunicato al Consiglio comunale, tramite il responsabile del settore finanziario, la vicenda relativa alla sanzione amministrativa che aveva colpito il Bartolomeo invitandolo a provvedere a quanto di competenza e, successivamente, ha espresso parere positivo nella proposta di delibera del debito fuori bilancio.

Riguardo alla nota la condotta non appare possa inserirsi nel procedimento causale che ha portato il consiglio comunale alla delibera n. 80 del 2000, avendo la stessa il contenuto

di una semplice comunicazione e di un semplice invito ad adottare le relative decisioni, nonostante nell'oggetto si parli di riconoscimento di debito fuori bilancio.

In ogni caso non è possibile ravvisare la colpa grave del tecnico ove si consideri che la negligenza deve essere sempre valutata in concreto e quindi con riferimento alla qualifica professionale ricoperta dall'agente.

Orbene il responsabile dell'Ufficio tecnico è un geometra ed in quanto tale non ha alcuna cognizione giuridica sulle contravvenzioni amministrative e sui presupposti del riconoscimento del debito fuori bilancio; invero la questione era nella sua disponibilità solo in quanto relativa alla procedura di smaltimento dei rifiuti.

Anche il parere favorevole espresso in deliberazione, avendo una natura squisitamente tecnica e non di legittimità, non può avere ingenerato nei consiglieri comunali la convinzione della correttezza giuridica ed amministrativa del riconoscimento stesso.

Lo stesso valga per il responsabile dell'Ufficio finanziario il quale, in un primo momento si è limitato a formulare al sindaco, al segretario comunale ed al collegio dei revisori una proposta esclusivamente finanziaria per il pagamento della sanzione pecuniaria e successivamente ha espresso parere di regolarità contabile.

Alla luce delle suesposte considerazioni il Collegio ritiene responsabili del danno erariale per cui è causa i revisori contabili, il segretario comunale ed il sindaco Corsino.

Al contrario non è ravvisabile la colpa grave nella condotta del responsabile dell'ufficio tecnico e del responsabile dell'Ufficio finanziario.

Riguardo alla ripartizione del danno il Collegio ritiene di poter condividere criterio indicato dal Procuratore e quindi di ripartire la somma in parti uguali

Ai fini del rimborso delle spese legali - art. 3, comma 2 bis D.L. 543/1996 convertito con modificazioni in legge 639/1996 e dall'art. 18 comma 1 del D.L. 67/1997 convertito con modificazioni dalla legge 135/1997 per come interpretato dall'art. 10 bis, comma 10

introdotto nel D.L. 203/2005 dalla l. di conversione 248/2005 si liquida al convenuto Pappaterra unico convenuto prosciolto costituito in giudizio, la complessiva somma di € 801,1 di cui € 73,1 per spese € 327 per onorari ed € 401,00 per diritti, oltre iva, cap e spese generali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, definitivamente pronunciando

ASSOLVE:

1) PAPPATERRA FRANCESCO

2) LUCI ANGELO

CONDANNA:

MARCELLO CORSINO, al pagamento di € 1039,244 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell' effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza

ALFREDO MIELE, al pagamento di € 1039,244 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell' effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza

VALENTINO CASSETTI, al pagamento di € 1039,244 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell' effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza

GENNARO MACRI', al pagamento di € 1039,244 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell' effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza

GIUSEPPE GAROFALO, al pagamento di € 1039,244 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell' effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza

Per le spese dispone come in parte motiva.

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € * 2.191,80 * * duemilacentonovantuno/80 *.

Così deciso nella camera di consiglio del 22 giugno 2007.

L'Estensore

f.to Dott.ssa Ida Contino

Il Presidente

f.to Dott.ssa Rossella Scerbo

Depositata in segreteria il 31/10/2007

Il Dirigente

Dott. Maurizio Arlacchi

f.to Il Collaboratore Amm.vo

Dott.ssa Stefania Vasapollo