

Sent. n. 94/2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio composta dai seguenti giudici:

dott. Mario RISTUCCIA	Presidente
dott. Andrea LUPI	Consigliere
dott. Stefano PERRI	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n 68919 del registro di segreteria, promosso ad istanza del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio nei confronti di:

CORSI Antonio nato a Sgurgola il 8 maggio 1960;

CORSI Alessandro nato ad Anagni il 4 giugno 1968;

FORMAGGI Lucio Giuseppe nato a Sgurgola il 28 marzo 1951;

PERFETTI Cataldo nato ad Anagni il 25 settembre 1977;

ANTONELLI Vincenzo nato a Sgurgola il 6 novembre 1950;

TONG MENESES Mirko Carlos nato a Roma il 4 aprile 1980;

SPAZIANI Mario nato a Sgurgola il 16 novembre 1964;

FELINI Filippo nato a Sgurgola il 29 agosto 1944;

REALI Domenico Vincenzo nato a Sgurgola il 1 agosto 1947;

tutti elettivamente domiciliati in Roma via Belsiana n. 100 presso lo studio dell'Avvocato Alessandro Pace che li rappresenta e li difende nel presente giudizio, giusta delega in calce alla comparsa di costituzione;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, le memorie scritte e tutti gli altri documenti di causa;
Uditi alla pubblica udienza del 5 novembre 2009 il Consigliere relatore dott. Stefano Perri,
il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore generale dott Pio Silvestri,
l'Avvocato Rosa Di Matteo su delega dell'Avvocato Giorgio De Santis per il Comune di
Sgurgola, interventore adesivo dipendente e l'Avvocato Pace per tutti i convenuti;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione in data 17 novembre 2008 la Procura regionale presso la Sezione
giurisdizionale per il Lazio ha convenuto in giudizio i signori indicati in epigrafe per sentirli
condannare al pagamento in favore del Comune di Sgurgola della complessiva somma di
€ 1.189.335, 08, così distinta

€ 489.335, 08 per danno patrimoniale diretto,

€ 350.000 per danno patrimoniale all'immagine e

€350.000 per danno patrimoniale da disservizio, oltre rivalutazione monetaria, interessi
legali e spese di giudizio ripartita come segue:

Corsi Antonio -sindaco – € 277.636,28 di cui € 200.000 per danno all'immagine e da
disservizio;

Corsi Alessandro -vice sindaco - € 113.962,35 di cui € 62.500 per danno all'immagine e
da disservizio;

Formaggi, Perfetti, Antonelli, Tong Meneses, Spaziani, Felini e Reali – assessori –
ciascuno € 113.962,35 di cui €62.500 per danno all'immagine e da disservizio,

in relazione all'adozione di una serie di atti che i medesimi avrebbero assunto, pur
essendo privi della legittimazione in conseguenza della carenza di potere del Sindaco

Corsi Antonio, eletto in violazione dell'articolo 51 comma 2 del T.U.E.L. approvato con
D.P:R. 267/2000.

La Procura è venuta a conoscenza della vicenda dannosa da una serie di esposti, ai quali ha fatto seguito una nota della prefettura di Frosinone del 1 marzo 2007, nella quale si comunicava che il Comune di Sgurgola era stato commissariato a seguito della declaratoria di ineleggibilità, confermata anche in sede giudiziale, del Sindaco Antonio Corsi, eletto nelle elezioni comunali del 27-28 maggio 2006, per avere questi già espletato il mandato per due volte consecutive.

L'istruttoria svolta ha consentito di appurare che, fin dalla conoscenza del risultato elettorale, la Prefettura di Frosinone aveva, con nota del 8 giugno 2006, avvisato gli odierni convenuti dell'esistenza della condizione di ineleggibilità del Sindaco, ma i medesimi non avevano esitato a convalidare il risultato elettorale nella prima seduta del Consiglio in data 15 giugno 2006.

La Procura ha, pertanto, considerato posta dannosa sia le indennità liquidate ai responsabili dei servizi nominati con atto del sindaco n. 18 e 19 del 7 giugno 2006 e confermati con atto del vice sindaco n. 30 del 27 dicembre 2006, sia le indennità percepite dagli stessi convenuti nonché dal Commissario prefettizio e dai componenti dei seggi elettorali, sia il compenso liquidato al Direttore generale nominato con atto del sindaco n. 20 del 7 giugno 2006.

L'attore ha, poi, acquisito dall'attuale Amministrazione comunale tutti gli atti emessi dai responsabili dei servizi, nominati con delibere votate da parte di tutti i convenuti e, tra questi, ha enucleato quelli che, avendo comportato un onere di spesa per attività a contenuto del tutto discrezionale, sarebbero da ritenersi illegittimi e quindi dannosi in quanto non strettamente correlati al funzionamento ordinario dell'ente comunale.

All'importo della richiesta risarcitoria in via diretta così determinata, l'attore ha, infine, aggiunto la pretesa al risarcimento di un pregiudizio complessivo di € 700.000 sofferto dall'ente locale per il nocumento arrecato all'immagine dell'ente stesso e ai conseguenti

problemi di disservizio che l'Amministrazione ha dovuto subire in ragione del commissariamento dell'ente e della necessità di dover indire nuove elezioni.

Le controdeduzioni opposte dagli invitati all'invito a dedurre notificato dalla Procura non sono state ritenute sufficienti a superare l'addebito di responsabilità, per cui nell'atto di citazione la Procura ha ribadito la responsabilità del Sindaco che, a fronte del chiaro ed incontrovertibile dettato normativo contenuto nell'articolo 51 comma 2 del TUEL 267/200, non avrebbe dovuto neanche candidarsi alla carica di sindaco avendo già ricoperto questa funzione per due tornate elettorali consecutive, né è apparsa ragione giustificativa il fatto di candidarsi a sindaco per avere almeno la certezza di essere eletto consigliere di minoranza, stante la possibilità di raggiungere tale ammissibile risultato attraverso l'inserimento della propria candidatura nella lista quale capolista.

Per quanto concerne le posizioni dei consiglieri che non hanno esitato a votare favorevolmente la delibera di convalida del risultato elettorale, la Procura ha sostenuto che la causa di ineleggibilità del Sindaco avrebbe dovuto comportare la semplice presa d'atto da parte dei medesimi della verificata causa di nullità originaria dell'elezione del sindaco, per cui i medesimi avrebbero dovuto procedere alla mancata convalida del risultato elettorale.

Pertanto, tutti gli atti conseguenti adottati da parte dei responsabili dei servizi dai medesimi nominati sarebbero da considerarsi nulli e forieri di danno all'erario.

In relazione alla ripartizione del danno, la Procura ha rappresentato dettagliatamente le singole quote spettanti in ragione della partecipazione alla produzione dell'evento dannoso.

Con memoria di costituzione depositata in data 16 ottobre 2009, tutti i convenuti si sono costituiti con il patrocinio dell'Avvocato Pace che, in via preliminare, ha sostenuto l'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio per essere stato notificato ben oltre i

centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni all'invito a dedurre da parte dei presunti responsabili (articolo 5 del D.L. n. 453/93 convertito nella legge 19/94); ha eccepito, altresì, la nullità degli atti istruttori e processuali posti in essere in aperta violazione delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009, in quanto la notizia danni non sarebbe stata né precisa né concreta, stante la necessità di ricorrere alla valutazione dell'attuale amministrazione comunale in carica per la determinazione del danno.

Ulteriore doglianza di inammissibilità della citazione è stata rilevata dalla difesa nella mancata considerazione dei contenuti delle controdeduzioni opposte.

Nel merito è stato precisato, per quanto concerne la responsabilità contestata al sindaco Corsi, che la disposizione di cui all'articolo 51 2^ comma del decreto legislativo n. 267/2000, ha previsto una causa tipizzata di ineleggibilità originaria e non già, come precisato da parte attrice, di incandidabilità, posizione ribadita nel caso concreto dalla sentenza della sezione Latina del Tar Lazio n. 595/2006, ma anche da giurisprudenza conforme del Consiglio di stato, per cui nessuna violazione di legge potrebbe intravedersi nella candidatura del sindaco Corsi alla tornata elettorale.

Peraltro, è stato evidenziato che la stessa interpretazione della disposizione sulla ineleggibilità del sindaco dopo due mandati consecutivi era stato oggetto di ampia discussione all'interno del neo eletto consiglio comunale e che la questione si prestasse a diversa interpretazione sarebbe dimostrato dal fatto che la medesima era insorta anche all'interno di molte altre amministrazioni comunali ove era stato eletto per la terza volta consecutiva la stessa persona come sindaco, senza contare che le oggettive difficoltà conseguenti a tale restrittiva interpretazione erano state pure evidenziate nella delibera del 15 giugno 2006 ove i consiglieri comunali convenuti avevano motivamente deciso di aderire ad un orientamento giurisprudenziale secondo il quale tale sopravvenuta causa di

ineleggibilità non avrebbe potuto, comunque, essere rilevata in sede di convalida del risultato elettorale, per cui nella specie difetterebbe quantomeno il requisito psicologico della colpa grave nella condotta contestata ai medesimi.

E' stato pure affermata la piena validità di tutti gli atti posti in essere dal Sindaco fino alla declaratoria di decadenza, avendo la stessa efficacia ex nunc e non ex tunc e la piena legittimità degli atti assunti dal vicesindaco e dagli altri componenti del consiglio fino al commissariamento dell'ente locale perché le disposizioni contenute negli articoli 53, 141 commi 1 e 3 del testo unico enti locali prevederebbero proprio questo regolamento di efficacia degli atti in caso di decadenza del sindaco e necessaria indizione dei nuovi comizi elettorali, risultato affermato anche da giurisprudenza amministrativa che è stata allegata.

In ordine alla quantificazione del danno, la difesa ha evidenziato come tutte le somme liquidate ai consiglieri comunali e ai responsabili dei servizi, nonché tutte le spese dai medesimi disposte rappresenterebbero un costo per l'amministrazione a fronte di prestazioni rese che hanno comunque arrecato utilità all'ente locale, per cui le somme corrisposte dovrebbero essere considerate come dovute e non come voce di danno.

Uguualmente dovrebbe dirsi per il compenso erogato al commissario prefettizio che potrebbe essere configurato come posta dannosa nei limiti in cui il medesimo avesse percepito un'indennità superiore alla somma delle indennità di carica corrisposte agli amministratori eletti e ai membri della giunta che nello stesso periodo, invece, non hanno percepito alcun compenso..

La difesa ha, quindi, concluso, per la piena assoluzione dei propri assistiti dagli addebiti contestati o, in via subordinata, per un ampio uso del potere riduttivo che tenga conto degli indubbi vantaggi arrecati dall'attività svolta.

Infine, con nota depositata il 15 ottobre 2009, è intervenuto nel giudizio, in rappresentanza

del Comune di Sgurgola, l'Avvocato De Santis che, dopo aver riassunto i fatti e svolto alcune considerazioni in punto di ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente presso questa Corte con il quale si realizza l'interesse giuridico dell'ente danneggiato al pieno accoglimento dell'azione di responsabilità, ha evidenziato come la norma dell'articolo 51 t.u.e.l. non configuri un'ipotesi di nullità delle intere elezioni, né un'invalidità che possa trasmettersi alle operazioni successive ma soltanto la decadenza del soggetto ineleggibile, sanzione che doveva essere dichiarata dal Consiglio comunale fin dalla prima riunione. La deliberata volontà di convalidare il risultato elettorale nonostante la chiarezza del dettato legislativo e la posizione univoca della giurisprudenza costituirebbe quindi la prova della sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave nella condotta di tutti i convenuti ed, in particolar modo, del sindaco Corsi che non esitò a manifestare i suoi propositi anche prima delle operazioni di voto con volantini propagandistici che denoterebbero addirittura una preordinazione nella commissione dell'illecito che poi avrebbe perpetrato con pervicacia e determinazione.

Da ultimo nel confermare la richiesta di condanna di tutti i convenuti ed opponendosi all'eventuale esercizio del potere riduttivo, ha chiesto, in via istruttoria, l'integrazione del contraddittorio con il segretario generale pro-tempore dell'ente nei cui confronti sarebbe ipotizzabile una corresponsabilità nella verifica dell'evento dannoso.

Alla pubblica udienza il Pubblico Ministero ha chiesto la reiezione delle eccezioni preliminari, specificando, in relazione alla querela nullitatis, che l'atto di avvio dell'istruttoria depositato nel fascicolo processuale contiene specifici e concreti riferimenti alla fattispecie dannosa in esame, mentre con riguardo alla tempestività dell'azione esercitata, ha fatto presente di aver depositato l'atto di citazione in data 5 novembre 2006 a fronte di un invito a dedurre del 7 luglio 2008 che assegnava ai convenuti il termine di 60 giorni per depositare le controdeduzioni e/o per essere sentiti in audizione.

Nel merito ha osservato che la sequenza dei fatti ha dimostrato in modo incontrovertibile il comportamento superficiale e gravemente colposo di tutti i convenuti, per cui ha insistito per la condanna dei medesimi al risarcimento del danno patrimoniale diretto e da disservizio arrecato all'ente locale. Con riferimento, invece, alla quota di ristoro del danno all'immagine, il Pubblico Ministero, preso atto dell'intervenuta recente modifica legislativa sulla esperibilità di questa azione di risarcimento, ritiene di rinunciare alla pretesa per cui il danno complessivo da attribuire ai convenuti viene rideterminato nella minor somma di € 177.636,28 per il sindaco Corsi Antonio e di € 87.712,35 per ogni altro convenuto.

La difesa del Comune di Sgurgola ha richiamato lo scritto depositato ed ha insistito per l'accoglimento integrale delle domande risarcitorie formulate dalla Procura regionale.

La difesa dei convenuti ha ribadito i contenuti delle eccezioni di nullità e di inammissibilità della citazione proposte, e, nel merito, ha precisato l'assenza di colpa grave nel comportamento degli assistiti che, con riferimento alla segnalata causa di ineleggibilità del sindaco Corsi, ebbero ad approfondire la problematica allora controversa e di cui si era sospettata l'incostituzionalità, aderendo ad un orientamento giurisprudenziale che ammetteva l'impossibilità da parte del neo eletto consiglio comunale di eccepire tale questione in sede di convalida del risultato elettorale.

Con riferimento al danno erariale contestato, la difesa ha ripreso le argomentazioni già contenute nell'atto scritto, precisando che tutti gli atti posti in essere sono risultati validi ed efficaci e non sono stati oggetto di impugnativa nelle sedi competenti.

Ha chiesto di poter depositare gli atti conclusivi del procedimento penale instaurato a carico dei convenuti, la cui posizione è stata archiviata per assenza di comportamenti criminosi e da ultimo ha contestato l'ammissibilità dell'intervento del Comune di Sgurgola che non potrebbe far valere alcun autonomo interesse nel presente giudizio, la cui tutela non sia di esclusiva pertinenza della Procura contabile.

DIRITTO

Il Collegio deve innanzitutto esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla difesa dei convenuti ed, in primis, quella della nullità degli atti istruttori e processuali formulata ai sensi dell'articolo 17 comma 30 ter del d.l. n. 78/2009, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'articolo 1 comma 1 lett. C), n. 1 del d.l. 3 agosto 2009 convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, in quanto sia l'invito a dedurre che la citazione introduttiva del giudizio sarebbero stati formulati in assenza di una notizia di danno specifica e concreta e, a tal riguardo, ha chiesto che l'attore esibisca l'atto di avvio dell'attività istruttoria.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

L'atto di avvio delle indagini è costituito dall'esposto del 5 agosto 2006, sottoscritto dal capolista della lista n. 1 "Unione per il futuro di Sgurgola" Perfetti Luciana e dai tre consiglieri eletti Caratelli, Pace e Colicchia, nel quale viene evidenziata, con riferimenti soggettivi ed oggettivi precisi, la fattispecie dannosa. Tale esposto è contenuto nel documento n. 1 della nota di deposito n. 1 del fascicolo processuale agli atti della Sezione e poteva essere liberamente visionato dalla parte che ha eccepito la nullità.

In ordine alla seconda eccezione preliminare sollevata e concernente l'asserita inammissibilità della citazione per violazione del termine di centoventi giorni decorrenti dalla scadenza del termine per produrre le deduzioni scritte all'invito a dedurre, anche questa è infondata e va, quindi, respinta.

Com'è noto, l'articolo 5 comma 1 del decreto legge n. 453 del 15 novembre 1993, convertito nella legge 14 gennaio 1994 n. 19 e modificato dall'articolo 1 del decreto legge n. 543/96, ha previsto un termine perentorio di centoventi giorni decorrente dalla scadenza del termine assegnato dal Procuratore regionale al soggetto invitato a produrre deduzioni per il deposito dell'atto di citazione, termine che può essere prorogato, su istanza

dell'attore, dalla Sezione giurisdizionale nella camera di consiglio appositamente convocata.

Nella fattispecie l'invito a dedurre è stato formulato contestualmente nei confronti di tutti i convenuti, per cui, in adesione alle motivazioni contenute nella pronuncia resa su questione di massima da parte delle SS.RR. di questa Corte n. 1/2005, il Collegio ritiene che, nel caso in cui una pluralità di presunti responsabili amministrativo-contabili siano destinatari di un contestuale invito a dedurre, il termine di 120 giorni decorrenti dalla scadenza del termine per produrre deduzioni che, nella specie era di sessanta giorni, decorre per tutti dal momento in cui si perfeziona l'ultima delle notificazioni dell'invito in questione, senza aver riguardo ad ognuna di esse. Tale affermazione risponde all'esigenza di un esame unitario e comparato nel medesimo procedimento di tutte le posizioni strettamente collegate dei chiamati e, ciò, sia per un migliore esercizio del diritto di difesa degli stessi che potranno così evidenziare i rispettivi ruoli rivestiti nella vicenda dannosa, sia per l'esercizio in un unico processo delle azioni di responsabilità da parte della Procura che potrà decidere di formulare l'atto di citazione solo ad avvenuto esaurimento dei termini assegnati ai singoli chiamati.

Nel caso di specie, l'ultima notifica dell'invito è stata effettuata in data 10 luglio 2008 nei confronti del convenuto Spaziani, per cui il termine ultimo per il deposito delle deduzioni o per chiedere l'audizione personale scadeva per tutti l'8 settembre 2008 (nel successivo calcolo dei 120 giorni si deve, invece, tener conto della sospensione feriale dei termini dal 1 agosto al 15 settembre, secondo quanto affermato nella pronuncia delle SS.RR. di questa Corte n. 7/QM/2003 cui si rinvia).

Di conseguenza, l'atto di citazione, depositato in data 17 novembre 2008, risulta formulato tempestivamente, in quanto la successiva attività di notifica dello stesso, con allegato il decreto di fissazione di udienza, non rientra, per giurisprudenza conforme, nel calcolo del

termine suindicato.

Ulteriore eccezione preliminare sollevata dalla difesa è quella relativa all'inammissibilità della citazione per non aver tenuto in debita considerazione i contenuti delle controdeduzioni opposte dagli invitati.

Come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (SS.RR. n. 7/QM/1998), il Procuratore regionale non è obbligato a motivare le ragioni per le quali egli ha, eventualmente anche in toto, disatteso le deduzioni fornite, non determinando l'invito l'insorgere di un contraddittorio pre-processuale tra P.R. ed invitato.

L'esame valutativo delle deduzioni dell'invitato potrà essere espresso dal P.R. in modo sintetico od essere persino implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione. Nella fattispecie concreta la Procura ha riportato in citazione alcune deduzioni degli interessati confutandone, poi, la valutazione nella parte in diritto, per cui anche questa eccezione si appalesa infondata e deve essere respinta.

Si deve respingere, altresì, l'eccepita illegittimità dell'intervento adesivo dipendente svolto dal Comune di Sgurgola.

Occorre premettere, in proposito, che l'intervento di terzi nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti è disciplinato dall'art. 47 R.D. n. 1038/1933, il quale in particolare specifica che *“Chiunque abbia interesse nella controversia può intervenire in causa con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della Sezione”*.

La giurisprudenza contabile ha recato numerosi chiarimenti sul punto. In particolare, per quel che riguarda i casi di intervento volontario, sono stati generalmente ritenuti inammissibili sia l'intervento adesivo principale da parte dell'Ente di appartenenza del convenuto (che cioè pretenda di escludere una concorrente responsabilità dell'agente) sia l'intervento adesivo autonomo (Sezione II[^], n. 164/1992), nella considerazione che in tali

casi si introdurrebbe un elemento nuovo nel giudizio; è stato invece ritenuto ammissibile l'intervento adesivo dipendente, giacchè esso non amplia il *thema decidendum*,

Costituisce, pertanto, consolidata giurisprudenza di questa Corte ritenere, in presenza di un interesse qualificato e concreto, l'ammissibilità di un intervento ad adiuvandum dell'azione obbligatoria del P.M. contabile

Ugualmente da disattendere è la richiesta formulata dall'interventore in ordine all'integrazione del contraddittorio, stante il carattere adesivo dipendente del mezzo processuale rispetto alla titolarità in via esclusiva dell'azione del Procuratore regionale competente nell'individuazione delle singole responsabilità connesse alla verifica dell'evento dannoso.

Passando, finalmente, all'esame di merito, il Collegio deve innanzitutto precisare che la norma contenuta nell'articolo 51, 2 comma del decreto legislativo n. 267/2000, ha un contenuto estremamente chiaro e preciso, per cui nessuno può essere eletto sindaco di un'amministrazione locale quando ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi.

Il legislatore ha ritenuto, infatti, che la permanenza nella carica di sindaco di uno stesso soggetto, oltre il periodo ordinario quinquennale di durata del mandato amministrativo, possa ammettersi per una sola volta e non più e, ciò, al fine di evitare la concentrazione per un tempo più lungo di potere nelle mani di una stessa persona fisica, il che contrasterebbe apertamente con le regole di una corretta e sana imparzialità nella gestione della cosa pubblica.

Né tale scelta legislativa può dirsi incidente sul diritto costituzionale all'elettorato attivo e passivo che, essendo esercitabile nei limiti previsti dalla legge, non può risultare compresso da limitazioni dettate dal legislatore al precipuo scopo di garantire il rispetto di altri precetti costituzionali, quali appunto quello contenuto nell'articolo 97 della Costituzione.

Nella fattispecie in esame, quindi, il Corsi non poteva in alcun modo ricoprire nuovamente la carica di sindaco, per cui, pur essendo stato eletto dal popolo, avrebbe dovuto immediatamente dichiarare la causa di ineleggibilità e dimettersi o quanto meno consentire al Consiglio comunale l'avvio della procedura di decadenza per il verificarsi della predetta causa originaria di ineleggibilità.

Si ritiene, infatti, che la semplice partecipazione del Corsi alla tornata elettorale, pur avendo potuto ingenerare confusione nella popolazione chiamata al voto, di per sé non configuri una violazione di legge, non fosse altro perché la candidatura esprime solo una volontà di ricoprire la carica ma non equivale ad essere eletto e soprattutto ad espletare il mandato in stridente contrasto con la disposizione normativa enunciata.

L'intervenuta proclamazione dell'eletto a sindaco ha determinato, invece, l'immediato verificarsi della causa di ineleggibilità che tempestivamente l'Ufficio territoriale del Governo di Frosinone ha segnalato con la nota del 8 giugno 2006, diretta al neo-eletto Consiglio comunale di Sgurgola.

Trattandosi di un'ipotesi di decadenza dalla carica con effetto originario cioè dall'intervenuta proclamazione dell'eletto Corsi a sindaco di Sgurgola, tutta la giunta era da considerarsi decaduta e si doveva procedere allo scioglimento del consiglio comunale, così come previsto dall'articolo 53 1 comma del decreto legislativo n. 267/2000.

La nota della Prefettura prima richiamata aveva, come obiettivo finale, proprio quello di indurre il Consiglio comunale ad avviare non solo la procedura di decadenza del Sindaco ma anche la dichiarazione di scioglimento del consiglio, e tale atto costituiva l'unica attività che avrebbe dovuto porre in essere il Consiglio comunale, anch'esso travolto dalla decadenza originaria della carica del sindaco.

Pertanto, prima di interrogarsi sulla possibilità o meno di dichiarare nella prima seduta consiliare l'intervenuta causa di ineleggibilità del Sindaco, i consiglieri convenuti avrebbero

dovuto verificare se anche essi avevano la legittimazione ad agire.

In sostanza la decadenza dal mandato amministrativo del sindaco esplicava effetti sull'intera compagine consiliare e non era possibile parlare di convalida del risultato elettorale, né tantomeno di quale causa di ineleggibilità era possibile dichiarare in quella prima seduta consiliare.

La norma, infatti, dell'articolo 51 2 comma del decreto legislativo n. 267/2000 che statuisce la ineleggibilità del sindaco eletto al terzo mandato consecutivo, non può che essere collegata sia alla disposizione contenuta nel successivo articolo 53, sia a tutte le altre norme, come l'articolo 69 1 comma, che statuiscono la procedura di accertamento e le sanzioni previste in relazione alle diverse cause di ineleggibilità.

Gli enunciati normativi portano alla conclusione che in tutti i casi in cui si verificano delle cause di ineleggibilità del sindaco o di uno dei componenti del consiglio, sia lo stesso consiglio comunale a dover provvedere alla relativa contestazione e, in caso di impossibilità alla rimozione della causa, l'organo collegiale è tenuto a pronunciare la decadenza del soggetto.

Quando il soggetto decaduto dalla carica è il Sindaco per una causa originaria di ineleggibilità, il Consiglio, oltre ad avviare la procedura di decadenza, deve, altresì, procedere al suo scioglimento.

L'intervenuto scioglimento del consiglio non comporta, però, la paralisi delle attività anche perchè i membri non ineleggibili rimangono in carica sia per gestire il funzionamento ordinario dell'ente ma soprattutto per consentire il corretto svolgimento delle nuove elezioni.

Nella vicenda sottoposta all'esame del Collegio, è emerso chiaramente sia la ostinata e pervicace volontà del Sindaco di non dimettersi dall'incarico sia l'altrettanto pervicace ed ostinata volontà dei membri del Consiglio oggi convenuti di non avviare la procedura di

decadenza, pur essendo in presenza di una causa di ineleggibilità chiara e che non poteva offrire alcun dubbio di interpretazione, e di non procedere allo scioglimento dello stesso organo collegiale.

La motivazione della delibera del Consiglio comunale del 15 giugno 2006 è manifestazione chiara di questa volontà di opporsi al dettato normativo e di non tenere in alcuna considerazione il fatto oggettivo della mancanza della propria legittimazione ad agire.

In quella occasione, infatti, il Consiglio procedeva, senza averne i poteri, alla convalida del risultato elettorale e, nonostante fosse stato tempestivamente informato della esistenza della causa originaria di ineleggibilità del Sindaco, con uno stravagante ragionamento limitava l'accertamento dei requisiti degli eletti alle sole cause di ineleggibilità che potevano comportare la decadenza di uno dei medesimi eletti, trascurando consapevolmente di verificare che la stessa ineleggibilità originaria del Sindaco Corsi travolgeva tutto il risultato elettorale, obbligando i medesimi a sciogliere l'intero consiglio comunale.

In sostanza, come già detto, veniva consapevolmente omessa la verifica della esistenza della stessa legittimazione del Consiglio comunale ad operare che, invece, avrebbe dovuto costituire accertamento prioritario dell'organo collegiale prima di assumere una qualunque decisione.

La situazione si è protratta fin quando, in presenza del perdurare della grave e persistente violazione di legge, la Prefettura ha dovuto ricorrere al commissariamento dell'ente.

Il ricorso alla procedura extra-ordinem, che il Giudice amministrativo ha ritenuto illegittima, in considerazione della presenza di soggetti non ineleggibili che avrebbero potuto amministrare l'ente in via ordinaria, non è rilevante ai fini dell'accertamento della colpa grave da ritenere presente nella condotta dei convenuti che, in luogo di procedere alla

dichiarazione di decadenza del sindaco e allo scioglimento del consiglio comunale, hanno invece deliberatamente continuato ad operare in via ordinaria.

Questo Collegio condivide, peraltro, l'orientamento della magistratura amministrativa secondo la quale, nel caso di decadenza del Sindaco per verificarsi della causa di ineleggibilità originaria del terzo mandato consecutivo, non si verifica una nullità delle intere elezioni e quindi una causa di invalidità che possa trasmettersi alle operazioni successive (Cons. stato sez. 5^a 2 maggio 2002 n. 2333 e 23 agosto 2006 n. 4948, Tar Lazio 5802/2007) ma solo la decadenza del sindaco e il conseguente scioglimento del consiglio comunale.

Quest'ultimi effetti non si sono, però, potuti realizzare a causa della pervicace ed ostinata volontà dei convenuti che hanno continuato ad operare in via ordinaria, liquidando a loro favore le previste indennità di carica per una gestione che non aveva alcuna legittimazione.

In relazione a quanto finora rappresentato, il Collegio ritiene, quindi, necessario rideterminare il danno per escludere alcune voci che non possono rientrarvi.

Innanzitutto deve escludersi la quota di danno derivante dal compenso erogato al Commissario straordinario che non può essere posta a carico dei convenuti, essendo stata una scelta della Prefettura ritenuta illegittima dalla magistratura amministrativa.

Deve essere, altresì, eliminata anche la voce di danno derivante dagli emolumenti corrisposti ai membri dei nuovi seggi elettorali, trattandosi di evenienza possibile disciplinata dalla legge nel caso in cui si debba procedere alle nuove elezioni e quindi non illegittima e comunque non direttamente collegabile al comportamento dei convenuti ed in particolare del sindaco che poteva candidarsi alle elezioni.

Diversamente devono ritenersi voce di danno i compensi per indennità di carica o gettone di presenza percepiti dal Sindaco, dal vice sindaco e dai consiglieri comunali che fin

dall'inizio non avevano alcuna legittimazione ad operare e quindi ad essere retribuiti, essendo tali compensi strettamente connessi alle cariche illegittimamente ricoperte, e non alle singole attività svolte che, come ora si vedrà, sono risultate comunque in linea con i fini istituzionali dell'ente.

Ritiene il Collegio che l'indennità di funzione prevista dagli articoli 77-87 del testo unico sugli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267/2000, conosciuta nel regime della legge 816/85 come indennità di carica, sia direttamente connessa con il mandato ricoperto e prescinde da ogni effettiva partecipazione a sedute di organi collegiali, per le quali può essere prevista in alternativa l'erogazione di un gettone di presenza. (la distinzione tra indennità di funzione e gettone di presenza è stata oggi abrogata dalla legge finanziaria per il 2008 articolo 2 comma 25 punto b per le note esigenze di contenimento della spesa pubblica).

L'indennità come il gettone di presenza, quindi, non rappresentava all'epoca una retribuzione per le funzioni esercitate ma soltanto uno strumento per rendere effettivo il principio di gratuità dell'impegno pubblico di cui all'articolo 51 della Costituzione al quale tutti i cittadini devono poter accedere in condizioni di uguaglianza.

Per tale ragione agli odierni convenuti non può spettare questa voce di compenso che deve essere dai medesimi restituita.

Un discorso a parte deve essere fatto, infine, sia per il compenso erogato al nominato dirigente generale sia per tutte le spese deliberate dai responsabili dei servizi nominati dal sindaco e dagli odierni convenuti.

L'esame effettuato dal Collegio della copiosa documentazione allegata al fascicolo processuale ha evidenziato che le attività poste in essere dal segretario generale e dai responsabili dei servizi comunali sono tutte da ricondurre al normale funzionamento dell'ente o, quantomeno, trattandosi di atti aventi natura discrezionale, ad attività sottratte

al sindacato di questa Corte che, come è noto, dopo l'entrata in vigore della norma contenuta nell'articolo 1 comma 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 sull'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, non può verificarne la liceità o la congruità se non con riferimento al parametro della manifesta irragionevolezza (Corte cost. n. 392/1999)..

La valutazione di merito che deve operare il Giudice contabile deve essere compiuta con giudizio ex ante, cioè la scelta discrezionale va esaminata al momento in cui gli amministratori hanno operato e in relazione all'esigenza concreta da perseguire, senza guardare ai risultati conseguiti. La verifica ha ad oggetto la eventuale violazione di norme espresse e di principi giuridici, quali quelli costituzionali di economicità, efficacia e di efficienza nonché quello di proporzionalità, da parte dei soggetti che l'hanno posta in essere. Qualora tale scelta discrezionale è assunta nel rispetto dei limiti anzidetti e non si configura come palesemente irragionevole nel significato che la giurisprudenza di questo Giudice ha di volta in volta assegnato in relazione alla fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la scelta amministrativa non è sindacabile dal Giudice contabile.

Nella fattispecie in esame il Collegio deve, quindi, domandarsi se le spese effettuate dai responsabili dei servizi si pongano in contrasto con norme di legge, con i fini istituzionali dell'ente o con i principi giuridici di cui prima si è fatto cenno.

Ebbene nella documentazione allegata, la quale fa riferimento, peraltro, anche alle spese liquidate durante la gestione commissariale, non vi è la dimostrazione di spese effettuate e destinate al raggiungimento di fini ed obiettivi totalmente avulsi dagli scopi istituzionali dell'ente pubblico locale, o dirette a soddisfare fini individuali incompatibili con il normale funzionamento dell'ente, per cui deve ritenersi che le medesime siano tutte informate ai principi di ragionevolezza e di corretta gestione, e, pertanto, non possono costituire voce di danno.

Lo stesso dicasi per il compenso attribuito al dirigente generale che ha reso la sua

prestazione nell'ente per il raggiungimento di risultati compatibili con l'attività ordinaria dell'ente.

Ne consegue che il danno da porre a carico degli odierni convenuti deve essere rideterminato nella minor somma di € 11.589,59, pari alla sommatoria delle singole quote di indennità di funzione percepite per le cariche consiliari ricoperte in modo illegittimo:

Antonelli € 1.044,53

Corsi Alessandro € 3.482,99

Corsi Antonio € 3.918,57

Felini € 663,72

Formaggi € 1.044,53

Perfetti € 1.044,53

Reali € 130,24

Spaziani € 130,24

Tong Meneses € 130,24

Su dette somme deve essere calcolata la rivalutazione monetaria dalla data dell'evento e fino al deposito della presente decisione e gli interessi legali dal deposito della presente decisione e fino all'effettivo soddisfo.

Con riguardo alla richiesta di liquidazione del danno patrimoniale all'immagine e al disservizio, calcolato in via equitativa nell'atto di citazione per l'importo di € 700.000,00, il Collegio prende atto della rinuncia, formulata in udienza dal P.M., alla richiesta di ristoro del danno all'immagine.

Come è noto, infatti, l'articolo 17 comma 30 ter del d.l. n. 78/2009, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'articolo 1 comma 1 lett. C), n. 1 del d.l. 3 agosto 2009 convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha previsto, tra l'altro, che "...Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno

all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97....".

Tale norma, alla quale il Collegio riconosce natura processuale e quindi applicabile anche ai giudizi in corso nei quali non sia intervenuta sentenza non definitiva, ha, di fatto, limitato l'esperibilità dell'azione in questione che, in precedenza, era stata ritenuta ammissibile da questa Corte anche in fattispecie nelle quali la condotta illecita dei dipendenti pubblici non integrava ipotesi di reato. Si era ritenuto, infatti, che il danno all'immagine poteva configurarsi anche laddove la condotta del pubblico amministratore avesse determinato una menomazione della funzionalità dell'Amministrazione stessa che, in base agli articoli 97 e 98 della Costituzione, deve agire in modo efficace, efficiente, economico ed imparziale, tanto da ingenerare la convinzione che la medesima condotta corrispondesse ad un connotato usuale dell'azione dell'ente pubblico.

Nella fattispecie in esame, le condotte suddescritte risultano essere state vagliate dal Giudice penale che ha escluso ogni possibile connotazione criminosa, per cui il Pubblico Ministero ha ritenuto di ritirare la domanda risarcitoria, non ricorrendo i presupposti previsti dalla norma di legge prima indicata.

Non essendo stati adottati gli indispensabili elementi probatori tesi a dimostrare il verificarsi di pregiudizi all'immagine dai comportamenti non delittuosi posti in essere dai convenuti, ne consegue che la domanda attorea deve essere respinta.

Con riguardo, poi, alla richiesta risarcitoria del danno patrimoniale da disservizio, confermata in udienza dal Pubblico Ministero e dal medesimo ricollegata al disordine gestionale verificatosi in ambito comunale a seguito delle condotte dei convenuti, il che avrebbe determinato il commissariamento dell'ente e la necessità di nuove elezioni, il Collegio osserva che tale azione di danno, non dovendosi confondere con quella diretta al ristoro del danno erariale prima esaminata ove sono confluite sia le spese di

commissariamento dell'ente sia le spese per lo svolgimento delle operazioni elettorali, si realizza quando l'azione pubblica non raggiunge, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di determinate risorse così da determinare uno spreco delle stesse.

Le valutazioni prima espresse danno, invece, contezza che un'attività pubblica dell'ente, finalizzata al raggiungimento degli scopi istituzionali, è stata comunque svolta dagli organi legittimati ad operare fino alla convocazione dei comizi elettorali, per cui nessun disservizio, inteso come mancata prestazione di servizi alla collettività o come servizi resi per finalità personali, può dirsi concretamente realizzato.

Pertanto anche questa richiesta dell'attore non può essere accolta.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

PQM

La Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, definitivamente pronunciando, condanna i signori CORSI Antonio, CORSI Alessandro, FORMAGGI Lucio Giuseppe, PERFETTI Cataldo, ANTONELLI Vincenzo, TONG MENESES Mirko Carlos, SPAZIANI Mario, FELINI Filippo e REALI Domenico Vincenzo al pagamento in favore del Comune di Sgurgola della complessiva somma di € 11.589,59, ripartita tra i medesimi,, con rivalutazione monetaria ed interessi legali, il tutto come specificato in motivazione.

Le spese di giudizio, calcolate in €1.086,28 (milleottantasei/28) seguono la soccombenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 5 novembre 2009.

L'estensore

Il Presidente

F.to Cons. Stefano PERRI

F.to Pres.Sez. Mario RISTUCCIA

Depositata in segreteria il 25/01/2010

P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'
F.to Dott. Francesco MAFFEI