

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Fiorenzo SANTORO	Presidente
Massimo BALESTIERI	Referendario
Giuseppe DI BENEDETTO	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 55864 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Campania, in persona del Vice Procuratore Generale, dott.ssa Tiziana SPEDICATO, nei confronti del sig. Antonio D, nato a XXXX il 7.06.1946 ed ivi residente al viale Giuseppe Verdi n. 16, elettivamente domiciliato in Napoli alla via Amato di Montecassino n. 12 presso lo studio legale dell'Avv.to Elisa PEPE e rappresentato e difeso dall'Avv.to Giovanni GALLO.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 18 maggio 2011, il magistrato relatore Giuseppe DI BENEDETTO, il Pubblico Ministero dott. Marco CATALANO e l'Avv.to Erminia LA PIETRA su delega dell'Avv.to Giovanni GALLO.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato il 7 settembre 2007, il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio il sig. Antonio D, dirigente del settore II.SS.TT, per sentirlo

condannare al pagamento, in favore del comune di XXXX, al risarcimento della somma di euro 304.582,45, con rivalutazione monetaria dalla data dei singoli pagamenti, interessi legali e spese di giustizia.

La vicenda, comunicata alla Procura regionale dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.F.P.) del Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota n. 40821 dell'1.04.2004, riguarda il presunto danno erariale derivante da una serie di irregolarità gestorie commesse in sede di determinazione e applicazione del fondo per il trattamento accessorio previsto dall'art. 15 del C.C.N.L. del 1.04.1999 per il personale non dirigenziale degli enti locali.

In particolare si contesta al convenuto di aver liquidato con nota prot. n. 1355 del 10.06.2002 -in relazione al periodo dal 12.05.2002 al 18.05.2002- e con la determinazione n. 289 dell'11.12.2002 -riferita al periodo dal 21.11.2002 al 28.11.2002- i compensi relativi a due progetti obiettivo e, in concreto, riferiti all'intervento straordinario di rimozione R.S.U. dei dipendenti del Servizio Igiene Urbana.

L'organo requirente assume che per i progetti obiettivo in esame, non risultano essere state rispettate le condizioni normativamente previste (dall'art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 156 del 2001; dagli artt. 17 e 18 del C.C.N.L. per il personale del comparto delle Regioni-Enti Locali, pubblicato nella G.U. del 24.04.1999, n. 95; dall'art. 30 del contratto collettivo decentrato per il periodo 1998-2001) per il loro finanziamento, non essendovi evidenza documentale della loro corretta elaborazione, che dovrebbe dar conto del personale, dei tempi di attuazione, del responsabile, della verifica dei risultati e della corresponsione dei benefici previa verifica dei risultati. In questo senso si osserva che i progetti non risultano redatti preventivamente, risolvendosi le note che li dispongono in una

mera distribuzione di somme a consuntivo, dopo la stessa effettuazione delle prestazioni da "incentivare", né risulta una certificazione da parte del Nucleo di valutazione, nonostante la previsione dell'art. 6 del C.C.N.L. del 31.03.1999. Ad ulteriore specificazione della fattispecie di responsabilità si evidenzia che il parametro principale assunto, quello che attiene alla presenza in servizio, non è un elemento di qualità che si introduce nell'erogazione della prestazione o di un servizio, ma solo di quantità, che può anche migliorare un servizio, ma non conferisce allo stesso un valore aggiunto o un elemento di innovazione rispetto agli *standars* ordinari.

La Procura regionale ritiene che nel caso in esame il convenuto, nella scia del comportamento seguito nell'Ente locale per la generalità dei progetti, abbia utilizzato i fondi senza il rispetto dei procedimenti precostituiti dalla normativa di settore, con ciò causando un pregiudizio patrimoniale al comune per i fondi distribuiti "a pioggia".

Peraltro, l'organo requirente ha sottolineato che la relazione ispettiva aveva richiamato la nota del Segretario Generale dell'ente del 16.07.2001, indirizzata ai Dirigenti, al Sindaco ed agli Assessori, censurativa dei criteri procedurali posti in essere dai dirigenti ai fini dell'utilizzazione dei fondi.

In relazione a tali fatti la Procura regionale ha notificato l'invito a dedurre di cui all'art. 5 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19.

Il convenuto si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 7.10.2008 con la quale ha, in rito, eccepito l'inammissibilità dell'atto di citazione sotto vari profili e, segnatamente:

- per tardività rispetto al termine di 120 giorni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19;
- per nullità per mancanza dei requisiti essenziali di validità richiesti dall'art. 3 del reg. proc. approvato con D.P.R. 13 agosto 1933, n. 1038 e dall'art. 164 c.p.c., nonché, in relazione ai requisiti di cui al n.3 e 4 dell'art. 163 c.p.c..

Si eccepisce, inoltre la prescrizione del diritto al risarcimento del danno e la carenza di legittimazione passiva del convenuto. Nel merito si sostiene l'infondatezza in fatto ed in diritto della pretesa creditoria azionata per mancanza del danno erariale, del nesso causale, del dolo o colpa grave e si afferma la conformità del progetto obiettivo alla disciplina legale e contrattuale. In via istruttoria si chiede l'ammissione di testi. Si conclude per il rigetto della domanda chiedendo, in via subordinata in caso di accoglimento, di tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione e di esercitare il potere riduttivo.

Con ordinanza n. 117/2009 di questa Sezione sono state disposte opportune indagini a cura del Comando Nucleo Regionale di Polizia Tributaria Campania (Gruppo Servizi Vari –Sez A.R.A.D.E.), intese ad accertare:

- la data di pagamento dei compensi di cui alla liquidazione effettuata dal convenuto con nota n. 1355 del 10.06.2002;
- la rispondenza al vero delle affermazioni del convenuto circa l'esistenza dell'emergenza rifiuti nei periodi cui si riferiscono le liquidazioni e, in particolare, se vi fu maggiore quantità di rifiuti raccolti rispetto alla normale

media mensile indicando, nell'ipotesi affermativa, la consistenza delle maggiori quantità raccolte;

- l'intervento effettivo delle prestazioni lavorative da parte del personale e la loro utilità con riferimento alla quantità e qualità del servizio svolto e dei risultati conseguiti.

Il Nucleo di Polizia Tributaria di XXXX –Sezione Tutela Spesa Pubblica – della Guardia di Finanza, con relazione depositata in data 24.02.2010 ha comunicato l'esito delle indagini svolte rappresentando che:

- la data di pagamento dei compensi di cui alla liquidazione effettuata con nota n. 1355 del 10.06.2002 è da individuarsi nel giorno 13.06.2002, data della contabile bancaria emessa dal tesoriere comunale (Monte dei Paschi di Siena);
- i dati acquisiti e relativi ai periodi in esame confermano la tesi difensiva solo se il confronto avviene tra la media giornaliera dei rifiuti raccolti nell'intero periodo (12-18 maggio e 23-28 novembre) e le medie mensili ed annue, mentre, confrontando il dato puntuale dei rifiuti raccolti ogni singolo giorno di emergenza con le medie mensili ed annue, emerge che nei giorni 12 maggio 2002, 26 e 28 novembre 2002 il conferimento dei rifiuti è stato nella media mensile se non al di sotto. Sulla base dei dati si è provveduto a quantificare gli importi erogati in quei giorni (euro 21.304,32 per il giorno 12 maggio 2002, e euro 50.172,00 per i giorni 26 e 28 novembre 2002) segnalandoli quali presunti danni erariali.

Con ulteriore memoria depositata in data 20.04.2011, il patrono del convenuto, oltre ad eccepire la nullità dell'atto introduttivo ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, convertito il L.102/2009 e successivamente modificato dal

D.L. 103/2009, convertito in L 141/2009, e richiamare le argomentazioni illustrate nella precedente memoria, ha sostenuto che le conclusioni contenute nella relazione del Nucleo di Polizia Tributaria di XXXX depongono a favore dell'assoluzione giacché i dati appaiono confermare la tesi circa l'effettività di maggiori quantità di rifiuti trasportati.

All'odierna udienza:

- il Pubblico Ministero ha negato l'avvenuta maturazione della prescrizione precisando che la notifica dell'invito a dedurre è avvenuta ex art. 140 cpc con deposito della stessa in data 8.06.2007 e ritiro in data 13.06.2007. Nel merito ha evidenziato che il lavoro prestato dal personale dell'ente andava compensato quale lavoro straordinario e tale corretta qualificazione della prestazione avrebbe comportato un costo significativamente minore (circa 250 euro a settimana per unità, anziché 900 euro);
- l'Avv.to Erminia LA PIETRA si è riportata alla memoria defensionale e chiesto l'assoluzione del convenuto.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La questione all'esame del Collegio concerne la domanda giudiziale promossa dalla Procura regionale nei confronti del sig. Antonio D, all'epoca dei fatti dirigente del settore II.SS.TT del comune di XXXX, per il presunto danno erariale quantificato nella somma di euro 304.582,45, derivante da una serie di irregolarità gestorie commesse in sede di determinazione e applicazione del fondo per il trattamento accessorio previsto dall'art. 15 del C.C.N.L. del 1.04.1999 per il personale non dirigenziale degli enti locali.

2. Preliminarmente va scrutinata l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per tardività rispetto al termine di 120 giorni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19.

2.1 L'eccezione è infondata e va respinta.

Occorre, infatti, considerare che il *dies a quo* del termine di 120 giorni va individuato nella data di scadenza del termine (30 giorni) concesso per la presentazione delle deduzioni relative all'invito a dedurre notificato in data 13.06.2007, sicché l'atto di citazione depositato in data 7 settembre 2007 risulta tempestivamente emanato.

3. E stata inoltre eccepita la nullità dell'atto introduttivo per mancanza dei requisiti essenziali di validità richiesti dall'art. 3 del D.P.R. 13 agosto 1933, n. 1038 e dall'art. 164 c.p.c., nonché, in relazione ai requisiti di cui al n.3 e 4 dell'art. 163 c.p.c., assumendo che tale atto sia generico nell'esposizione degli addebiti mossi nei confronti del convenuto.

3.1 L'eccezione è infondata.

Giova premettere, in termini generali, che la disciplina della nullità dell'atto di citazione posta dall'art.164 c.p.c. è nel senso di limitare le conseguenze distruttive dei vizi, ai casi in cui ciò sia imposto da reali esigenze di rispetto del contraddittorio; la linea seguita dal legislatore è quella per cui il processo deve mirare alla decisione di merito sulla domanda, e *l'absolutio ab instantia* deve costituire un evento eccezionale, legittimo solo quando inevitabile.

Orbene, non si ravvisano nell'atto di citazione introduttivo del presente giudizio nullità relative alla *vocatio in ius* né nullità relative alla *edictio actionis*. Nell'atto di citazione, infatti, risulta ben determinata la causa oggetto della domanda e

sufficiente l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domande con le relative conclusioni.

4. Si eccepisce, inoltre, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per l'avvenuto decorso del termine quinquennale in considerazione che i fatti ritenuti dannosi risalgono al giugno ed al novembre 2002 e sulla base dell'assunto che non può riconoscersi valore interruttivo all'invito a dedurre.

4.1. L'eccezione non è fondata e va respinta.

Giova precisare che consolidata giurisprudenza contabile è orientata nel senso che l'invito a dedurre formulato ai sensi dell'art. 5 del D.L. 453/1993, convertito, con modificazioni, in Legge n. 19/1994 e successive modifiche ed integrazioni, laddove dotato di tutti gli elementi idonei al fine, può validamente costituire in mora il destinatario ai sensi degli artt. 1219 e 2943 c.c. (in termini, SS.RR. n. 4/2007, n. 1/2004/QM, n. 14/2000/QM, n. 6/2003/QM, n. 1/2004/QM).

Occorre, ancora, premettere che in fattispecie di danno amministrativo-contabile di "tipo diretto", come quello in esame, il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità esperibile nei confronti dei pubblici amministratori o funzionari, decorre dal giorno del concreto verificarsi del pregiudizio patrimoniale che, nel caso in esame è da individuare nel 13.06.2002 data di pagamento dei compensi di cui alla liquidazione effettuata con nota n. 1355 del 10.06.2002.

Orbene, correttamente individuato il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione nel giorno 13.06.2002, data di pagamento dei compensi, appare evidente che l'invito a dedurre notificato ex art. 140 cpc -con deposito in data 8.06.2007 e ritiro della missiva in data 13.06.2007- abbia utilmente sortito effetto interruttivo della prescrizione.

5. Ulteriore eccezione difensiva è rappresentata dall'asserita carenza di legittimazione passiva del convenuto derivante dalla circostanza che l'art. 30 del C.C.D.I. 1998/2001 fa riferimento alla figura dirigenziale per la determinazione delle risorse da destinare al finanziamento di piani e progetti. Da siffatta prospettiva le conseguenze del progetto obiettivo relativo al periodo 13.05.2002 -18.05.2002 non sarebbero imputabili al convenuto che solo alla metà di luglio del 2002 avrebbe rivestito la qualifica di dirigente del settore II.SS.TT., mentre in precedenza era titolare della qualifica di funzionario Igiene Urbana.

5.1 L'eccezione è infondata.

Occorre in tal senso osservare che, in questa sede, oggetto di valutazione è il fatto dannoso mentre la legittimità o meno degli atti mediante i quali esso è determinato si pone sullo sfondo, rivestendo rilevanza lo scrutinio di tale aspetto (sia pure svolto con valenza *incidenter tantum*) solo laddove sia funzionale all'accertamento della responsabilità amministrativa.

Ciò posto non appare dubitabile che il danno erariale contestato dall'organo requirente sia stato originato dalla nota prot. n. 1355 del 10.06.2002 a firma del convenuto con la quale si liquidavano i compensi per un progetto obiettivo in relazione al periodo dal 12.05.2002 al 18.05.2002, sicché l'eventuale illegittimità dell'atto adottato in relazione al disposto di cui all'art. 30 del C.C.D.I. 1998/2001 non è *ex se* significativa (di carenza di legittimazione passiva), ben potendo ritenersi integrata nella circostanza la figura del funzionario di fatto.

6. Il patrono del convenuto ha, altresì, richiesto l'ammissione di testi e segnatamente dei responsabili dei siti di Casalduni, Flumeri, Giugliano e Sardone, nonché, del Presidente del Consorzio di Bacino SA/2.

6.1 Il Collegio non reputa meritevole di accoglimento la richiesta istruttoria della difesa, peraltro, priva dell'indicazione di specifici capitoli, in considerazione della ritenuta sufficienza degli elementi acquisiti agli atti ai fini del decidere.

7. Con memoria defensionale integrativa si è eccepita la nullità dell'atto introduttivo ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, convertito in L.102/2009 e successivamente modificato dal D.L. 103/2009, convertito in L. 141/2009, ritenendo mancante di specificità e concretezza la notizia di danno.

7.1. L'eccezione di nullità è infondata e va respinta.

Dall'esame del fascicolo processuale, infatti, emerge chiaramente che gli atti istruttori e processuali posti in essere dalla Procura sono stati adottati a seguito dell'invio, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze –Servizi Ispettivi di finanza pubblica, di una relazione sulla verifica amministrativo contabile eseguita presso il Comune di XXXX.

Il contenuto della relazione ispettiva rappresenta, a pieno titolo, una *"specifica e concreta notizia di danno"* in ragione della quale la Procura era pienamente legittimata -se non obbligata- a porre in essere ogni iniziativa istruttoria ritenuta necessaria ai fini di individuare le responsabilità amministrativo – contabili connesse al prodursi di un ingente nocumento alle finanze pubbliche e, successivamente, ad esercitare l'azione di competenza, sussistendone le condizioni.

Giova, peraltro, in tal senso richiamare la recente pronuncia delle Sezioni Riunite di questa Corte che hanno precisato il significato da attribuire all'espressione *"specifica e concreta notizia di danno"*, introdotta dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, *"il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da*

apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni." (SS. RR. 12/2011/QM).

8. Nel merito, si deve esaminare la vicenda descritta nella premessa in fatto e procedere alla verifica della sussistenza degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché, nella sussistenza di un rapporto di servizio fra colui che lo ha determinato e l'ente danneggiato.

9. Con riferimento all'elemento oggettivo del nocumento patrimoniale, pregiudiziale all'affermazione della sussistenza di un danno erariale è lo scrutinio dell'utilizzo corretto dello strumento del progetto obiettivo e dei relativi finanziamenti nella fattispecie in esame.

Al riguardo appaiono condivisibili i puntuali rilievi mossi dall'organo requirente che ha evidenziato come per i progetti obiettivo in esame, non risultano essere state rispettate le condizioni normativamente previste per il loro finanziamento, determinando l'utilizzo dei fondi, nella circostanza, un pregiudizio patrimoniale al comune per la loro distribuzione "a pioggia".

Non inficiano la conclusione raggiunta, le argomentazioni difensive essenzialmente incentrate ad evidenziare il contesto emergenziale della raccolta rifiuti che avrebbe giustificato il ricorso all'utilizzo dei progetti obiettivo "stante

l'impossibilità di coprire i servizi resi con il ricorso ai pressoché inesistenti fondi stabiliti dall'art. 28 C.C.D.I. per il lavoro straordinario". In tal senso si osserva che oggetto di contestazione da parte dell'organo requirente non è l'utilizzo *ex se* dei progetti obiettivo, bensì, l'inappropriata procedura seguita a tal fine, violativa della disciplina normativamente prevista.

Ciò posto sull'*an* del danno erariale diverso apprezzamento rispetto a quello espresso dall'organo requirente si ritiene debba farsi con riferimento al *quantum* dello stesso.

Al riguardo, infatti, si osserva che le prestazioni rese dal personale laddove fossero state retribuite come lavoro straordinario avrebbero comportato –come, peraltro, evidenziato dal Pubblico Ministero per dimostrare la sussistenza del danno erariale- un costo equivalente a circa 1/3 della spesa sostenuta per i progetti obiettivo. Il danno erariale, pertanto, quantificato dall'organo requirente in euro 304.582,45 va rideterminato nella somma di euro 203.054,96,

Non vi è luogo, invece, alla valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di cui all'art. 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in considerazione sia del mancato assolvimento dell'onere probatorio incombente in tale evenienza alla parte che ne invoca l'applicazione, sia della circostanza che dall'eventuale corresponsione della retribuzione per lavoro straordinario –di cui si è già tenuto conto in diminuzione del danno erariale- sarebbero derivati gli stessi benefici.

10. Con riguardo all'elemento soggettivo connotante la condotta del convenuto si ritiene che esso vada qualificato in termini di colpa grave in tal senso deponendo, oltre la palese violazione delle disposizioni disciplinanti il finanziamento dei progetti obiettivo, anche la circostanza che ciò avveniva

successivamente, e nonostante, l'emanazione da parte Segretario Generale dell'ente della nota del 16.07.2001, indirizzata ai Dirigenti, al Sindaco ed agli Assessori, con la quale si censuravano i criteri procedurali seguiti dai dirigenti ai fini dell'utilizzazione dei fondi.

11. Anche gli altri elementi della responsabilità amministrativa quali il rapporto di servizio tra il convenuto e l'ente danneggiato ed il nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso, sono riscontrabili nel caso in esame.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che, considerato il particolare contesto in cui i fatti si sono verificati (periodo di emergenza rifiuti per la cittadinanza) e il verosimile intento del convenuto di incrementarne la raccolta, possa farsi un congruo uso del potere riduttivo dell'addebito di cui all'art. 52, comma 2, del R.D. 1214/1934, e quantificare il danno erariale –riducendolo del 50%- nella somma di euro 101.527,48, comprensiva di rivalutazione.

In conclusione, accertata l'esistenza di tutti i requisiti costitutivi della responsabilità amministrativa, la domanda della Procura va accolta per le ragioni da questa prospettate ma nella diversa misura indicata.

Il convenuto deve essere, altresì, condannato al pagamento, sull'importo addebitato, degli interessi legali con decorrenza dalla data di deposito della presente sentenza all'effettivo soddisfo.

Alla soccombenza segue anche l'obbligo del pagamento delle spese di giudizio.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando, respinge tutte le eccezioni e istanze formulate e condanna il sig. D Antonio, per l'addebito di responsabilità amministrativa di cui all'atto di citazione

in epigrafe, al pagamento in favore del comune di XXXX della somma di euro 101.527,48, comprensiva di rivalutazione. .

Tale somma sarà gravata di interessi legali a far data dalla pubblicazione della presente decisione all'effettivo soddisfo.

Condanna, infine, il predetto al pagamento delle spese di giudizio che vengono liquidate in euro

Così deciso, in Napoli, nella Camera di consiglio del 18 maggio 2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Giuseppe Di Benedetto

Fiorenzo SANTORO

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria