

REPUBBLICA ITALIANA

sent. 173/06

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZ. III GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai signori magistrati :

Dott. Gaetano PELLEGRINO	Presidente
Dott. Silvio AULISI	Consigliere
Dott. Enzo ROTOLO	Consigliere rel. est.
Dott. Eugenio Francesco SCHLITZER	Consigliere
Dott. Amedeo ROZERA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti d'appello in materia di responsabilità patrimoniale -iscritti ai nn. 23.634 e 23.698 del registro di segreteria -

ad istanza

di Aldo Cappai (n. 23.634) , rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Cassanello e con questo elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giovanni Imbergamo, in Roma, via Giosuè Borsi n. 3 (*appellante principale*) e di Paolo Collu (23.698), rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Contu e presso il suo studio elettivamente domiciliato, in Roma, via Massimi n. 154 (*appellante incidentale*),

avverso

la sentenza n.140/2005 del 7.4.2005 pronunciata dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna e

nei confronti

del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale Sardegna e del Procuratore generale

presso le Sezioni Centrali

Visto l'atto d'appello principale e l'atto d'appello incidentale;

Esaminati tutti gli altri documenti di causa;

Udita, alla pubblica udienza del giorno 22.2.2005, la relazione del Consigliere dott. Enzo Rotolo ed udito, altresì, nell'interesse del Coppai, l'avv. Cassanello nonché il PM in persona del Vice Procuratore Generale dott. Alfredo Lener; assente l'avv. Contu.

Ritenuto in

FATTO

Con l'impugnata sentenza la Sezione giurisdizionale per la Sardegna ha condannato Paolo Collu e Aldo Cappai, nelle rispettive qualità di sindaco e di segretario generale del Comune di Iglesias, al pagamento, in favore di detto ente, della somma di € 5.164,57 il primo e di € 10.329,14 il secondo, oltre rivalutazione e interessi, avendoli ritenuti responsabili del danno risentito dalle finanze comunali in relazione al compenso corrisposto ad un professionista esterno (Prof. Vincenzo Papadia) al quale il Collu, sulla base di una relazione del Cappai, aveva con decreto in data 4.6.2001 conferito l'incarico di redigere il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali insieme alla corrispondente dotazione organica; ordinamento al quale, previa liquidazione da parte del segretario del Comune dell'onorario dovuto all'esperto, veniva data attuazione con decreto del Sindaco in data 3 luglio 2001, all'esito della delibera di Giunta del 26.6.2001, poi annullata dal Co.re.co ed alla quale perciò conseguiva la rimozione *ex officio* degli effetti della disposta riorganizzazione con riassegnazione ai dirigenti delle funzioni da essi precedentemente svolte.

La Sezione adita ha in particolare ritenuto che nei comportamenti dei predetti sia ravvisabile una grave violazione dei loro doveri di servizio, rilevando la contrarietà del nuovo assetto organizzativo ai principi di separazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettanti agli organi di governo e quelle di gestione amministrativa spettanti ai dirigenti ed affermando altresì

la inutilizzabilità degli atti predisposti in conformità delle indicazioni dei convenuti e il conseguente pregiudizio derivato dall'esborso di denaro pubblico.

Avverso tale pronuncia il Cappai, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Cassanello, ha interposto appello con atto al quale ha poi fatto seguire altra memoria esplicativa.

Il predetto, in particolare, dopo aver dedotto l'erroneità delle affermazioni dei primi giudici in punto di ritenuta incompatibilità del regolamento con le norme e i principi giuridici vigenti, ha sostenuto, anche avendo riguardo a nuove acquisizioni documentali, la sostanziale equivalenza di contenuti tra il regolamento elaborato a suo tempo dal Papadia e quello recentemente approvato dalla Giunta di Iglesias con delibera n. 6 del 20.1.2005, da ciò traendo la conseguenza che non vi sarebbero elementi sui quali fondare un giudizio di negligenza nei suoi confronti, in quanto non potrebbe considerarsi inutile il lavoro svolto dal consulente esterno.

Conclude, quindi, per la riforma, previa sospensiva, della sentenza impugnata.

Col patrocinio dell'avv. Giovanni Contu il Collu ha depositato una memoria con contestuale appello incidentale.

Il medesimo, dopo aver rilevato che l'affermazione dei primi giudici sulla estraneità alle funzioni del sindaco dell'obbligo di verificare la legittimità degli atti amministrativi si porrebbe in contrasto con il giudizio di grave riprovevolezza formulato nei suoi confronti, ha in particolare osservato che non rientrava nelle sue competenze la valutazione dello stato dell'organizzazione comunale e che in ogni caso, a fronte della relazione del segretario generale, non poteva che seguirne le indicazioni, senza necessità di verificare in concreto che ne sussistessero i presupposti di realizzabilità, incastonandosi essenzialmente in valutazioni di opportunità le questioni relative ad esigenze di snellimento delle attività demandate all'apparato amministrativo comunale.

Ha concluso per la riforma della sentenza impugnata.

Il Procuratore Generale ha depositato l'atto conclusionale scritto col quale ha posto in evidenza che la spesa sostenuta dall'ente territoriale si è rivelata assolutamente ingiustificata e contraria ai

fondamentali canoni di buona amministrazione e di corretta gestione della cosa pubblica.

L'incarico - peraltro conferito al di fuori delle previsioni di un regolamento comunale - era infatti finalizzato, secondo la parte pubblica, alla realizzazione di un modulo organizzativo profondamente in contrasto con i dettami legislativi in materia (T.U. n. 267/2000) in quanto violava il principio della separazione delle funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo e veniva a sottrarre ai dirigenti funzioni ad essi assegnate da inderogabili norme di legge.

Sicchè il Sindaco avrebbe negligenemente trasgredito puntuali norme imperative, mentre il Cappai si sarebbe inopinatamente fatto prima promotore e poi coesecutore dell'onerosa iniziativa.

Ha concluso per il rigetto, previa declaratoria di inammissibilità dell'istanza di sospensiva, delle doglianze delle parti avversarie e per la condanna delle stesse alle spese del doppio grado di giudizio.

All'odierna pubblica udienza l'avv. Cassanello, nell'interesse del Cappai, si è riportato agli scritti difensivi dopo aver prodotto documenti dei quali, come da verbale, ha chiesto l'acquisizione agli atti, mentre il PM ha confermato l'atto scritto.

Quindi la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

Deve preliminarmente disporsi, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., la riunione in rito degli appelli in epigrafe, trattandosi di impugnative che, in quanto separatamente proposte avverso la stessa sentenza, devono essere decise nello stesso processo.

Nel merito i motivi dedotto dagli appellanti sono privi di fondamento.

In relazione invero ai fatti giudizialmente addebitati ai predetti, il Cappai contesta la pretesa inutilità del regolamento predisposto dal prof. Papadia, adducendo una sostanziale equivalenza contenutistica tra tale regolamento e quello, che ne avrebbe in larga misura utilizzato le risultanze, approvato dalla Giunta di Iglesias con delibera n. 6/2005, mentre il sindaco Collu, rilevando che la

sua condotta non avrebbe potuto discostarsi dalle indicazioni del Segretario del Comune, pone soprattutto l'accento, nelle dedotte doglianze, sull'assenza dell'elemento psicologico della colpa grave: posizioni difensive, queste appena delineate, che non scalfiscono, ad avviso del Collegio, l'impianto argomentativo posto a fondamento della pronunciata condanna.

Non può infatti negarsi, avendo riguardo all'ambito temporale nel quale si collocano gli antecedenti fattuali del contestato provvedimento d'incarico, che in seno all'amministrazione comunale di Iglesias non fossero obiettivamente rinvenibili i presupposti giustificativi della pretesa vantaggiosità e convenienza economica degli apporti di una consulenza esterna.

Come risulta dagli atti di causa il Cappai, con una relazione sottoscritta in veste di Presidente del nucleo di valutazione del Comune (relazione mai assunta al protocollo dell'amministrazione), aveva segnalato al Collu una difficile situazione organizzativa dell'ente, dovuta ad "eccessivo accorpamento dei momenti decisionali e operativi in capo ai dirigenti" ed aveva a tale proposito suggerito di assegnare alle funzioni dirigenziali un ruolo di supporto rispetto all'attività degli organi politici, contestualmente auspicando e proponendo l'istituzione di nuove figure professionali con piena autonomia gestionale e compiti di responsabilità, coordinate dal Direttore Generale o dal Segretario Generale.

In tal modo il Cappai non solo è venuto meno al dovere, incumbentegli quale Presidente del nucleo di valutazione per effetto degli artt. 197 e segg. d.l.vo 267/2000, di far precedere qualunque suggerimento da rilevazioni e verifiche (nella specie mai eseguite), ma ha anche prospettato al Sindaco l'opportunità di procedere ad un radicale riassetto dell'apparato amministrativo comunale in evidente violazione dei principi legislativi vigenti in materia di organizzazione degli enti locali, avendo sostanzialmente proposto di svuotare di contenuto le funzioni dirigenziali e di affidare compiti decisionali ad inedite figure di dipendenti, sotto il coordinamento del direttore generale o del segretario Generale; e tutto ciò senza alcun riguardo, come ha giustamente osservato la Corte territoriale, per il principio, ormai esteso a tutta la pubblica amministrazione, della separazione di

funzioni tra la sfera di indirizzo politico e controllo, affidata agli amministratori, e quella gestionale, affidata al personale dirigente.

A fronte della palese contrarietà del sollecitato disegno organizzativo a norme e principi inderogabili della vigente legislazione, non si vede su quali presupposti potesse ragionevolmente ritenersi fondata l'iniziativa di incaricare il Papadia di predisporre un nuovo regolamento.

Invece il Cappai, incurante della necessità di richiedere preventivamente l'apporto conoscitivo e propositivo della dirigenza comunale, ritenne di attivarsi nei confronti del Sindaco Collu che, a sua volta, senza aver del pari accertato le effettive esigenze di una riorganizzazione degli uffici dell'amministrazione locale, ritenne inopinatamente di assecondarlo.

In questo modo sia il Cappai che il Collu posero in essere una condotta indubbiamente improntata a grave colpevolezza in quanto, com'è stato sostenuto dai primi giudici, il primo sollecitò un disegno organizzativo del tutto *sui generis* e fondato su basi istruttorie estremamente fragili e insoddisfacenti, mentre il secondo neppure seppe prudentemente avvedersi di questa circostanza, determinandosi all'incauta adozione del decreto di incarico.

Sicchè il Cappai propose in definitiva un'operazione che, nel suo ruolo di garante della legittimità dell'azione amministrativa, si sarebbe dovuto guardar bene dal proporre; operazione alla quale, poi, il Collu diede corso senza averne verificato i necessari presupposti procedurali di realizzabilità.

Dire a questo punto, come ritiene l'appellante Cappai, che le disfunzioni operative fatte proprie (posto che sia stato veramente così) dalla Giunta di Iglesias solo molto più tardi (del. n. 6/2005) si porrebbero a conferma delle oggettive esigenze di riorganizzazione già all'epoca presenti nella struttura degli uffici comunali, significa operare una inammissibile trasposizione dei fatti di causa in una dimensione temporale ostativa ad una adeguata valutazione della loro reale portata; come pure affermare, in linea con le allegazioni difensive del Collu, che quest'ultimo non avrebbe potuto agire con colpa grave avendo confidato nella specifica professionalità del Segretario Generale,

significherebbe non tenere nella giusta considerazione gli obblighi che in casi consimili debbono essere irrinunciabilmente assolti dall'organo di vertice di un Comune non solo in relazione agli adempimenti formali preordinati alla revisione della struttura burocratica dell'ente, ma anche con riguardo all'oggettivo ricorrere di quelle specifiche esigenze eccezionali che valgono a giustificare il conferimento di un incarico a terzi e la conseguente assunzione, a carico del bilancio comunale, dei relativi oneri di spesa.

Sicchè deve convenirsi nelle conclusioni della Corte territoriale circa l'affermata responsabilità, in ordine ai fatti di causa, degli odierni appellanti; i quali, pertanto, devono rispondere del danno in pretesa risarcitoria, già equamente determinato, ad avviso del Collegio, nella misura di € 5.164,53 - quanto al Collu - e di € 10.329,14 - quanto al Cappai - , attesa la diversa incidenza causale della loro condotta sull'insorgenza del pregiudizio erariale. Non v'è dubbio, infatti, che la responsabilità del Cappai, promotore e coesecutore della contestata iniziativa, debba essere valutata con maggior rigore rispetto a quella dell'ex Sindaco di Iglesias.

A carico dei predetti devono porsi anche rivalutazione e interessi secondo il computo operato dal primo giudice nella sentenza impugnata.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

disattesa ogni contraria eccezione e deduzione, respinge gli appelli in epigrafe e conferma integralmente l'impugnata sentenza.

Pone a carico dei soccombenti le spese di giudizio; le quali, fino alla pubblicazione, si liquidano nella complessiva misura di euro 487,02 (quattrocentoottantasette/02).

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 22.2.2006.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

f.to Enzo Rotolo

f.to Gaetano Pellegrino

Depositata nella segreteria della Sezione il 5 aprile 2006

IL DIRIGENTE

f.to Antonio Di Virgilio