

corte dei conti - giudizi di responsabilita' amministrativa per danno erariale - sezione centrale appello n. 270/2005 - enti locali - transazione con i dipendenti comunali per spettanze retributive - commissione straordinaria di liquidazione - danno pubbl

Autore: Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

La sentenza che segue attiene a transazione per spettanze retributive personale ente locale. Nella specie non viene ravvisato danno all' erario per le motivazioni di cui alla pronunzia allegata precisandosi, tuttavia, che solitamente ogni atto di transazione che risulti pregiudizievole agli interessi della amministrazione e che comporti un depauperamento patrimoniale integra responsabilità amministrativa.

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Presidente - Relatore: *****

F A T T O

Con la sentenza impugnata il giudice di prime cure ha dichiarato non sussistente la responsabilità dei convenuti Sindaci, Consiglieri, Assessori e Segretari comunali del Comune di Somma Vesuviana indicati in epigrafe.

L'assoluzione veniva decisa sulla base della mancanza della gravità della colpa degli amministratori convenuti.

Al riguardo il Procuratore Regionale fa presente che aveva chiamato in giudizio gli amministratori e segretari comunali per avere riconosciuto ad alcuni dipendenti per il periodo 1972/77 il trattamento

perequato con il Segretario comunale e provinciale ai sensi dell'art. 228 del T.U.C.P. 383 del 1934.

La pretesa di questo trattamento era stata sollevata dagli impiegati in data 9.5.1991.

Il T.A.R. competente aveva riconosciuto con sentenza 469 del 9.11/28.12.93 il diritto dei ricorrenti all'equa determinazione del trattamento stipendiale; ma il Consiglio di Stato aveva sospeso tale decisione e la giurisprudenza ormai pacifica del Supremo Organo di giurisdizione amministrativa era favorevole agli interessi della Amministrazione. Ciò nonostante la Giunta municipale con delibere n. 35 del 19.2.1998 e n. 91 del 9.6.1998 era pervenuta ad una transazione siglata con i singoli dipendenti previa stipula di un protocollo d'intesa in data 28.5.1998 per un ammontare di L. 786.674.500 comprensive degli oneri fiscali e previdenziali.

A giudizio del Procuratore Regionale la decisione di assoluzione è illogica perché la carenza del requisito di colpa grave viene giustificata sulla base dell'affidamento riposto nel parere del difensore dell'Ente e nel comportamento contraddittorio, secondo il giudice di primo grado, della Commissione di liquidazione straordinaria.

Peraltro, secondo lo stesso Procuratore Regionale gli aspetti esterni alle decisioni prese, quale il parere del legale dell'Ente, quale l'intervento della Commissione straordinaria di liquidazione, o una pretesa giurisprudenza oscillante, o ancora le pressioni dei dipendenti beneficiari, non possono avere un effetto esimente della responsabilità sotto il profilo soggettivo. Al contrario, tutti questi elementi dovevano indurre i giudici di primo grado a riconoscere la sussistenza della colpa grave o addirittura di una condotta dolosa. Perciò, erra il giudice di primo grado quando asserisce che se i commissari della Commissione straordinaria di liquidazione si fossero comportati quali funzionari di nomina presidenziale e non acquiescenti alla volontà dell'Amministrazione, il danno non si sarebbe prodotto. Secondo il P.M. questa è una motivazione illogica perché il danno comunque si sarebbe prodotto, stante il riconoscimento del debito, peraltro insussistente considerato che la prescrizione è fuori discussione. Ed infatti, proprio la prescrizione del preteso diritto doveva indurre a considerare sussistente la colpa grave anche con riferimento alla rinuncia a coltivare il giudizio in sede di merito, anziché procedere ad una transazione sulla base di un diritto inesistente perché prescritto. Quindi il debito verso i dipendenti non c'era e niente è stato fatto per accertarne l'esistenza e se c'era questo debito era abbondantemente prescritto. L'adesione poi alle richieste dei dipendenti è stata fatta prima che la Commissione, a sua volta, aderisse a qualsiasi ipotesi transattiva.

In pratica il Collegio di prime cure con un ingiustificato scrupolo garantista ha offerto agli amministratori una giustificazione ex ante inesistente al pagamento, senza prendere in considerazione gli elementi concreti della responsabilità adottati dallo stesso P.M. e che sono tutti nel segno di una condotta in malafede per assecondare motivi clientelari. Pertanto, il P.M. chiede nell'interesse della legge che sia riformata la sentenza impugnata, accolta la domanda introduttiva del giudizio e condannati i convenuti citati con l'atto d'appello ed assolti con la sentenza di primo grado, compresi anche i Segretari comunali, ognuno per la propria parte, al pagamento della somma complessiva di Euro 203.141,73, pari a L.

393.337.250.

Avverso tale appello si è costituito l'Avv. ***** in difesa e rappresentanza dei suoi assistiti sopra indicati.

Nella memoria l'Avvocato ha contestato tutti i motivi di appello precisando, dopo aver svolto l'iter storico di tutta la vicenda, che sia la sentenza impugnata che l'appello della Procura non hanno superato un vizio fondamentale dell'intera inchiesta e cioè che i veri responsabili del danno erariale, ovvero i componenti della Commissione straordinaria di liquidazione, non sono stati evocati in giudizio. Tale commissione è un organo straordinario che può definire transattivamente le pretese dei relativi creditori e che quindi può accertare la sussistenza del debito e del credito e ovviamente anche la prescrizione. Il comportamento del requirente peraltro sarebbe del tutto contraddittorio in quanto attribuisce ai consiglieri comunali, e non anche ai componenti della Commissione una malafede in ordine all'accertamento della prescrizione. Non si capisce bene come non dovevano essere responsabili i componenti della Commissione ed invece responsabili i consiglieri comunali, che certamente non avevano le competenze tecniche e giuridiche proprie dei componenti della Commissione straordinaria.

Il Consiglio comunale con la delibera n. 80 del 17.12.1996 si era limitato soltanto ad invitare il Sindaco e la Giunta a comunicare alla Commissione l'impossibilità di far fronte alle spese, a rimettere alla stessa la documentazione unitamente alla proposta di transazione prodotta dai dipendenti interessati e ad intraprendere le iniziative volte a favorire la definizione della vertenza, ivi compreso il ritiro del giudizio in corso.

La Giunta Municipale, nel richiamare la delibera consiliare e nel definire mero atto di indirizzo la delibera del Consiglio comunale

n.

80/1996

disponeva

con delibera n. 91/1998 la

transazione posta in essere sostanzialmente

insieme ai componenti della Commissione straordinaria.

Conseguentemente i componenti del Consiglio comunale sono da considerare estranei a tutta la vicenda e perciò vanno assolti ed in via subordinata va applicato il più ampio esercizio del potere riduttivo.

Si è costituito l'Avv. ****, in difesa e rappresentanza dei suoi assistiti sopra indicati. Trattandosi di consiglieri comunali, ha ripetuto le stesse motivazioni sopra riportate a favore degli altri consiglieri comunali, ovverosia che la volontà a transigere è stata manifestata dai componenti della Giunta comunale e che la Commissione straordinaria ha un vero e proprio potere di definire transattivamente le pretese dei creditori, con la conseguenza, quindi, che non può parlarsi di alcuna responsabilità, così come accertato dal giudice di primo grado che ha correttamente ritenuto gli atti che hanno determinato l'insorgere del danno "assunti in condominio" da Sindaco, dalla Giunta e dalla Commissione straordinaria. Per questi

motivi conclude l'Avv. **** per l'inesistenza del nesso di causalità, per l'inesistenza dell'elemento psicologico e della colpa e per il proscioglimento da ogni addebito ed in via subordinata per l'uso del potere riduttivo.

Si è costituito l'Avv. Di ****, in difesa dei suoi assistiti membri della Giunta municipale sopra richiamati in epigrafe, il quale nel contestare l'atto d'appello ha sostanzialmente esposto che gli stessi non possono essere destinatari di alcuna responsabilità amministrativa nemmeno colposa, e ciò perché hanno ricevuto assicurazione circa la necessità concreta di addivenire alla transazione. La decisione è stata corroborata dalla Commissione straordinaria di liquidazione che in sede di protocollo di intesa nulla ha eccepito né in ordine al mutato orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, né in ordine all'asserita prescrizione del diritto dei dipendenti, ma soprattutto la responsabilità amministrativa non sussiste per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave in quanto si sono affidati alle valutazioni di soggetti dotati delle necessarie conoscenze tecniche, quali responsabili amministrativi di settore, consulenti tecnici; non solo, ma gli stessi membri della Giunta Municipale hanno deliberato a seguito di mandato inequivoco del Consiglio comunale. Perciò hanno agito con diligenza e rigore e non potendo ad essi nulla essere contestato chiedono il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado, nonché, in via subordinata, ove non dovesse essere accolta la richiesta principale, una riduzione delle somme addebitate.

Si è costituito l'Avv. ***** per il ***** nella sua qualità di ***** generale.

L'Avvocato ricorda che l'impugnazione proposta dalla Procura non censura la sentenza appellata per ciò che riguarda la posizione assunta dai Segretari comunali ed in particolare quella dell'appellato *****; sicché si è verificato al riguardo il giudicato interno. In ogni caso è bene rimarcare che il Segretario comunale proprio alla luce del protocollo d'intesa sottoscritto il 28.5.1998 ha svolto solo compiti di assistenza, per cui è da considerare lo stesso completamente estraneo a tutta la vicenda non avendo concorso alla formazione delle scelte volitive degli organi che ha assistito. Difettando poi in ogni caso, come è del tutto evidente, il requisito della colpa grave, conclude per l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'appello e nel merito per il rigetto dello stesso con ogni conseguenza di legge.

Infine, si è costituito senza avvocato difensore il *****, Segretario della seduta relativa alla delibera del Consiglio n. 80 del 17.12.1996. Non avendo partecipato ad alcuna decisione relativa a tutta la vicenda precisa che è stato assolto in prime cure e quindi chiede il rigetto dell'appello notificatogli l'8.8.2002.

.Nella pubblica udienza odierna è intervenuto l'Avv. *****, il quale si è rimesso agli atti scritti insistendo nel rigetto dell'appello del Procuratore Regionale e per la conferma della sentenza impugnata precisando, in particolare, l'assoluta mancanza dei requisiti necessari per la sussistenza della responsabilità amministrativa dei suoi assistiti Consiglieri comunali in quanto la delibera n. 80 del 1996 del Consiglio Comunale non può che ritenersi un semplice invito al Sindaco ed alla Giunta ad intraprendere le iniziative necessarie per definire la vertenza.

Negli stessi termini anche l'intervento dell'Avv. **** che ha precisato, a sua volta, come la volontà di transigere sia stata manifestata dai componenti della Giunta Comunale e dalla Commissione Straordinaria, la quale, al riguardo, aveva un vero e proprio potere di transigere le pretese dei creditori.

L'Avv. *****, in difesa degli assistiti membri della Giunta Municipale, ha contestato l'atto d'appello e ha concluso per la insussistenza della responsabilità amministrativa dei suoi assistiti in quanto questi ultimi in buona fede si sono affidati alle valutazioni degli organi dotati delle necessarie conoscenze tecniche e, in particolare, dei membri della Commissione straordinaria di liquidazione che, in sede di protocollo di intesa, non hanno nulla eccepito né in ordine alla prescrizione del diritto, né in ordine al mutato orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato.

Dal canto suo il Procuratore ***** ha confermato l'atto scritto d'appello chiedendone l'accoglimento e di conseguenza la condanna dei convenuti citati in giudizio.

DIRITTO

I componenti della Commissione straordinaria di liquidazione non sono stati convenuti in giudizio. Nondimeno, secondo il quadro normativo rilevante ai fini del presente giudizio ed in particolare l'art. 9 del D.P.R. 24.8.1993, n. 378, l'organo straordinario di liquidazione - tra gli altri poteri - ritiene ed effettua se possibile transazioni.

Peraltro, lo stesso organo straordinario di liquidazione ha il compito di segnalare agli amministratori comunali la prescrizione o meno dei crediti; ed infatti delibera il piano di estinzione dei debiti e lo trasmette all'Ente locale, e ciò al fine di evitare ai sensi dell'art. 44, lettera h) del D. L.vo 11.6.1996, n. 336, qualsiasi interferenza tra amministratori ordinari dell'ente e commissari dell'organo straordinario di liquidazione.

Nella fattispecie non risulta dagli atti di causa che l'organo straordinario di liquidazione abbia segnalato agli amministratori comunali la prescrizione del credito; e ciò, nonostante che ai sensi dell'art. 87 del D. L.vo 25.2.1995, n. 77, nel testo sostituito dall'art. 12 del D. L.vo 15.9.1997, n. 342, la commissione richiede ai responsabili dei servizi di attestare appunto se il debito non è stato pagato o non è caduto in prescrizione.

Ed ancora, dalla normativa di settore non risulta in modo chiaro quale sia l'organo competente a decidere ed a proporre l'impugnazione avverso le sentenze favorevoli dell'ente.

In questo quadro di confusione, di incertezza e di commistione di ruoli tra i compiti del sindaco, del

consiglio comunale, della giunta municipale e della commissione straordinaria di liquidazione, si è pervenuti alla transazione di cui è causa. Di conseguenza, è del tutto evidente che l'impostazione prospettata dalla Procura Regionale sul danno derivante da una transazione di un debito prescritto non può giuridicamente considerarsi fondata perché a parte il difetto di competenza professionale dei convenuti, la prescrizione del diritto non fu evidenziata dal Consiglio Comunale né alla Giunta Municipale, né dal difensore del Comune, né dalla Commissione straordinaria di liquidazione.

In altre parole, la Commissione straordinaria di liquidazione, che in materia ha le competenze primarie a decidere, è rimasta fuori dal giudizio, mentre gli altri membri e Comunali e della Giunta Municipale, nella fattispecie non possono essere ritenuti responsabili dal punto di vista amministrativo proprio in considerazione dell'impossibilità di pervenire ad un giudizio di ascrivibilità della loro condotta al requisito soggettivo della colpa grave. La condotta della Commissione straordinaria di liquidazione, l'affidamento fatto sul parere del difensore dell'Ente, la difficoltà anche interpretativa della materia, la natura della delibera del Consiglio Comunale n. 80 del 17.12.1996, quale semplice invito al Sindaco ed alla Giunta nonché alla Commissione di intraprendere le opportune iniziative per definire la vertenza, l'affidamento che gli stessi membri della Giunta Comunale hanno avuto dalla Commissione straordinaria in merito alla transazione effettuata sulla base di un protocollo d'intesa senza alcun rilievo di merito, sono tutti elementi che depongono a favore dell'insussistenza del requisito della colpa grave. Tale requisito a maggior ragione difetta nei confronti del Segretario comunale *****, il quale ha svolto compiti di assistenza, così come riguardo al Dott. P. F., segretario della seduta relativa alla delibera n. 80 del 17.12.1996, senza alcuna partecipazione alla decisione relativa alla vicenda in giudizio.

Conseguentemente la sentenza impugnata non merita l'accoglimento delle censure mosse dal Procuratore Regionale nel suo gravame e pertanto non può che essere confermata.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, disattesa ogni altra deduzione e/o eccezione, respinge l'appello proposto dal Procuratore Regionale presso la Sezione della Corte dei Conti della Campania avverso la sentenza indicata in epigrafe.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 23 giugno 2005.

Depositato nella Segreteria il 13 LUG. 2005

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sezione-centrale-appello-n-2702005-enti-locali-transazione-con-i-dipendenti-comun/>