

Sentenza n. 98/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Michele ORICCHIO Presidente

dott. Rossella CASSANETI Giudice

dott. Marzia DE FALCO Giudice rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al ... del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania nei confronti di:

..., rapp.to e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Orazio Abbamonte, con il quale è elett.te dom.to presso l'indirizzo pec del medesimo -...

Uditi, all'udienza del 26/1/2023, il Sostituto Procuratore Generale Gaetano Gigliano e il difensore del convenuto, con l'assistenza del Segretario dott. Fiordoro;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 15/7/2022 la Procura Regionale presso la Sezione Campania esponeva che, in data 7/5/2022, aveva ricevuto comunicazione di un esposto segnalante l'indebita percezione di plurime indennità da parte di ..., per avere egli ricoperto contemporaneamente le cariche di sindaco di ..., consigliere della Provincia di Avellino e membro del Comitato Direttivo del Consorzio per l'Area di

Sviluppo Industriale della Provincia di Avellino, in violazione del divieto di cui al D.L. n. 78/2010.

Espletata attività di indagine, il Requirente rappresentava che il ... aveva rivestito la carica di consigliere presso la Provincia di Avellino dal 29/6/2009 al 12/2/2013, nonché quella di assessore e poi di sindaco del Comune di ... dal 30/3/2010 al 22/9/2020 e che, in relazione a tali incarichi, aveva percepito emolumenti sia dall'ente Provincia (gettone di presenza, per complessivi euro 34.621,53, relativamente al periodo giugno 2010-febbraio 2013) che dal Comune di ... (indennità di funzione).

Deduceva che tale doppia percezione si poneva in contrasto con l'art. 5, comma 11, del D.L. n.78/2010, ai sensi del quale *"chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta"*, non avendo l'odierno convenuto, nel periodo in contestazione, mai effettuato la dovuta comunicazione agli Enti interessati e la scelta dell'emolumento da percepire.

Rappresentava inoltre che, ai sopra menzionati introiti, si era aggiunta l'indennità corrisposta in favore del ..., a decorrere dal 9/5/2011 e sino al 2015, per avere il medesimo ricoperto l'ulteriore incarico di membro del Comitato Direttivo del Consorzio ASI di Avellino, per complessivi euro 147.319,05 e che la percezione di tale indennità si poneva anch'essa in contrasto con l'art. 5, comma 7, del DL citato, ai sensi del quale *"agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti"*;

Precisava quindi che, anche in relazione a tale ultima funzione, il ... aveva omesso di comunicare agli enti interessati -cioè Provincia e Consorzio ASI- di avere contemporaneamente ricoperto plurimi incarichi e la conseguente scelta dell'emolumento che intendeva percepire.

Il Procuratore regionale riteneva quindi che tali condotte omissive e antigiuridiche fossero ascrivibili al convenuto a titolo di dolo e che da esse fosse scaturito un pregiudizio erariale, pari all'importo dei plurimi emolumenti percepiti,

ossia euro 34.621,53, per la carica di consigliere provinciale, ed euro 147.319,05, in relazione all'incarico presso l'ASI di Avellino.

Tanto premesso, e ritenuto sussistere un doloso occultamento del danno, il P.R. conveniva in giudizio innanzi a questa Corte ..., onde sentirlo condannare al pagamento dei predetti importi, costituenti altrettante partite di danno erariale risarcibile, rispettivamente nella prima ipotesi in favore della Provincia di Avellino e, nella seconda, in favore del Consorzio ASI.

Il tutto maggiorato degli accessori di legge e con vittoria di spese .

Instauratosi il contraddittorio, si costituiva ritualmente in giudizio il convenuto che eccepiva, in via preliminare di merito, la prescrizione dell'azione di danno erariale, evidenziando che non poteva ritenersi sussistente il rappresentato occultamento doloso del danno, elemento, quest'ultimo, necessitante di una condotta idonea a sottrarre alla conoscenza di chi di dovere il fatto causativo del pregiudizio.

Nel caso di specie, gli incarichi espletati da esso convenuto -tutti ricadenti nell'ambito dell'Amministrazione provinciale di Avellino- erano già a monte noti alle autorità preposte alla corresponsione degli emolumenti le quali, tuttavia, non avevano mai sollecitato la comunicazione della scelta dell'indennità.

Nel merito deduceva, quanto agli emolumenti corrisposti dalla Provincia di Avellino e la cui restituzione gli era stata ingiunta con ordinanza n. 1/2022 della medesima Provincia, di aver accettato la determinazione degli stessi nella minor somma di euro 13.358,39, di cui aveva chiesto la rateizzazione; chiedeva pertanto dichiararsi improcedibile l'azione in relazione a tale voce di danno.

Quanto invece all'ulteriore capo della domanda attorea, avente ad oggetto gli emolumenti corrisposti per la nomina a membro del Comitato direttivo dell'ASI, rappresentava che gli stessi esulavano dall'ambito di operatività dell'art. 5, comma 7, del D.L. n. 78/2010, norma applicabile alle unioni di comuni e ad altre forme associative di enti pubblici locali, disciplinate dal TUEL, laddove invece i consorzi ASI andavano qualificati alla stregua di organismi di diritto pubblico, ossia enti pubblici economici, soggetti a regime privatistico.

Chiedeva pertanto il rigetto della domanda.

All'odierna udienza, a seguito di discussione orale nel corso della quale le parti ulteriormente argomentavano a favore delle rispettive tesi, il Collegio trattava la causa per la presente decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il collegio ritiene che la domanda risarcitoria azionata con l'atto introduttivo del presente giudizio sia fondata e sia meritevole di accoglimento alla stregua delle seguenti considerazioni.

In via preliminare di merito va disattesa l'eccezione di prescrizione, formulata dal convenuto con riferimento alla data di commissione della condotta asseritamente illecita.

A fondamento della stessa la Difesa del convenuto ha posto la non configurabilità dell'adombrato occultamento doloso del danno.

Invero, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 20/1994, il termine prescrizione dell'azione di danno erariale inizia a decorrere *"dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla sua scoperta"*.

La fattispecie del doloso occultamento del danno presuppone una condotta concreta, finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto, la quale può assumere i connotati di una condotta commissiva o omissiva.

Nel caso di specie, il Collegio reputa sussistente tale doloso occultamento, quale rappresentato dalla Procura agente, ravvisandolo nella consapevole omissione della dichiarazione prevista dal D.L. n. 78/2010, attestante lo svolgimento delle cariche pubbliche ricoperte e gli emolumenti percepiti, nonché della scelta inerente all'emolumento che si intende percepire.

Invero, il D.L. n.78/2010 (convertito nella legge n.122 del 2010), emanato durante una rilevante crisi finanziaria proprio al fine di ridurre la spesa pubblica, all'art. 5, rubricato *"economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici"*, pone a carico del titolare di plurimi incarichi l'onere/obbligo di darne comunicazione alle amministrazioni interessate, effettuando nel contempo la scelta dell'unico emolumento da percepire.

Il disposto normativo, di estrema chiarezza, non consente di "invertire" tale onere/obbligo, di comunicare circostanze relative alla propria sfera giuridica, in un dovere di conoscenza degli enti pagatori.

A fronte della riscontrata omissione, non appare significativa, ai fini dell'esclusione del doloso occultamento del danno, la circostanza che gli incarichi espletati dal ... fossero genericamente conosciuti nell'ambito dell'amministrazione pubblica avellinese.

Va al riguardo rilevato che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, in fattispecie di doloso occultamento il termine prescrizione non può decorrere dalla mera conoscenza del fatto causativo di danno erariale, ma solo da quando esso assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta a identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa: del resto il danno in questa sede perseguito non consiste nell'assunzione – asseritamente notoria- di plurimi incarichi pubblici ma nella mancata scelta dell'unico emolumento percepibile che costituiva onere esclusivo dell'odierno convenuto che doveva in tal senso attivarsi . Di conseguenza, in tali casi la decorrenza del termine di prescrizione deve essere individuata nel momento in cui il danno è scoperto in tutte le sue componenti (Sez. Lazio, n. 121/2015; in termini, Sez. I Appello, n. 487/2015, secondo cui in ipotesi di illecita percezione di denaro, l'inizio del termine di prescrizione deve essere individuato nel momento in cui il danno stesso viene delineato in tutte le sue componenti).

Nel merito, la domanda è fondata e va accolta.

Si evince incontestabilmente dalla documentazione versata in atti che il ... ha rivestito la carica di consigliere della Provincia di Avellino dal 29/6/2009 al 12/2/2013, nonché quella di assessore e poi di sindaco del Comune di ... dal 30/3/2010 al 22/9/2020, percependo emolumenti sia dall'ente Provincia (gettone di presenza, per complessivi euro 34.621,53, relativamente al periodo giugno 2010-febbraio 2013) che dal Comune di ... (indennità di funzione).

Con riferimento alla fattispecie dell'attribuzione di plurimi incarichi pubblici, l'art. 5, comma 11, del D.L. n.78/2010, stabilisce che *"chi è eletto o nominato in organi*

appartenenti a diversi livelli di governo non può ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta".

Ne discende che la doppia percezione di emolumenti relativa a tali cariche, quale dedotta e accertata a carico del convenuto nel presente giudizio, si pone in contrasto con l'art. 5, comma 11, atteso che il ... non ha provveduto ad effettuare la dovuta comunicazione agli Enti interessati e la conseguente scelta dell'emolumento da percepire.

Ne consegue che la somma di €. 34.621,53, quale gettone di presenza per l'incarico di consigliere provinciale, è stata dall'odierno convenuto indebitamente percepita ed integra, per il corrispondente esborso, danno erariale.

Con ordinanza 1/2022, la Provincia di Avellino, stante l'anzidetto divieto di cumulo, ha provveduto a richiedere la restituzione del "gettone di presenza", rideterminandone tuttavia l'importo nella minor somma di €. 13.358,39.

Tale vicenda, dai contorni non del tutto chiari, non può però rilevare ai fini del presente giudizio: il fatto che il ... abbia aderito all'ingiunzione di pagamento emessa dalla Provincia di Avellino è ininfluenza in questa sede atteso che si riferisce ad un importo da restituire ben minore da quello richiesto nell'atto di citazione che definisce il perimetro della "res litigiosa" su cui questa Sezione è chiamata a pronunciarsi.

La domanda attorea, in altri termini, deve ritenersi – salvo diversa determinazione di questo Giudice- individuare il reale pregiudizio effettivamente recato alle finanze pubbliche dalla condotta omissiva anti-giuridica del convenuto.

Peraltra, non sussistendo in atti prova alcuna circa l'avvenuto pagamento della somma portata dall'ingiunzione, dell'eventuale esborso nelle more effettuato potrà tenersi conto esclusivamente in sede esecutiva.

Altra partita di danno contestato è quella relativa alla percezione da parte dell'odierno convenuto di ulteriori emolumenti dal mese di maggio 2010 al febbraio 2015 per complessivi €. 147.319,05 quale componente del Comitato Direttivo del Consorzio ASI di Avellino .

Anche in tal caso, alcuna comunicazione è stata rinvenuta, agli atti del Consorzio, in merito alle ulteriori indennità, di cui il ... ha beneficiato nel medesimo arco temporale né costui ha provveduto a colmare tale lacuna in questa sede giudiziale .

Anche la percezione di tale ultimo compenso deve ritenersi illegittima in quanto contrastante con l'art. 5, comma 7, del DL 78/2010, ai sensi del quale *“agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti”*.

In ordine all'applicabilità della norma in esame alla fattispecie dei Consorzi ASI, che costituiscono pacificamente enti pubblici economici, così come previsto dalla legge per la Regione Campania n. 19/2013, si osserva che l'art. 5, comma 7, del D.L. n. 78/2010, ha inteso sancire la non remunerabilità della carica di amministratore di qualsiasi forma associativa di enti locali, costituita per la gestione di servizi e funzioni pubbliche, senza operare alcun riferimento, ai fini dell'individuazione dell'ambito di operatività del divieto in esame, alla qualifica dell'ente in termini di Enti pubblici economici ed all'applicabilità del T.U.E.L. (“Quod voluit dixit, quod noluit tacuit”).

Ne consegue che, in presenza di una forma associativa di enti locali, nel novero delle cui funzioni rientri, come nel caso dei consorzi ASI, la gestione di servizi e funzioni pubbliche, la remunerazione, in qualsiasi forma, della funzione di amministratore è contraria alla richiamata legge ed è, pertanto, illegittima.

Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto del Consorzio ASI di Avellino, quest'ultimo è costituito dai seguenti soggetti: l'Amministrazione Provinciale di Avellino, numerosi Comuni dell'Avellinese e l'IACP di Avellino. Il Consorzio integra, pertanto, un'ipotesi di associazione di enti locali, cui il divieto di remunerazione della carica di amministratore è pienamente applicabile.

Ne consegue che la percezione di emolumenti da parte del ... in relazione a tale carica, per complessivi €. 147.319,05, integra un evento antigiuridico, concretizzante un pregiudizio erariale di corrispondente ammontare.

Ciò detto in ordine all'elemento oggettivo del danno, il Collegio ritiene sussistente nel caso di specie anche quello soggettivo tipico dell'illecito amministrativo-contabile, nella forma del dolo, avendo il convenuto percepito emolumenti ed esso non spettanti, nella piena consapevolezza della non debenza degli stessi.

Indice di siffatta consapevolezza appare la chiarezza ed univocità della richiamata normativa speciale, recante il divieto in esame, normativa che, peraltro, afferisce precipuamente all'ambito operativo del convenuto medesimo che, al di là del generale dovere di conoscenza delle leggi vigenti -la cui ignoranza non ammette scusanti- non poteva non averne una conoscenza diretta e specifica proprio per la specificità delle funzioni svolte .

La macroscopicità dell'omissione informativa, sia nei riguardi dell'amministrazione provinciale che del consorzio ASI, ed il lungo periodo di protrazione della stessa, costituiscono elementi che- congiuntamente valutati con le funzioni espletate dal convenuto- lo rendevano certamente "edotto" in materia, sicchè contribuiscono a connotare l'elemento psicologico doloso di particolare intensità nella condotta complessivamente serbata dal ... che non risulta avere fatto nulla per evitare tale illecita corresponsione di compensi.

Non incide sul delineato quadro di una condotta antiggiuridica e dolosa, la circostanza che il contemporaneo espletamento di tre incarichi retribuiti fosse "notorio" nell'ambiente politico, atteso che destinatari della normativa in esame sono *in primis* i pubblici amministratori cui non sono preclusi plurimi incarichi ma plurimi compensi!

Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che l'odierno convenuto va ritenuto responsabile del danno contestatogli con l'atto introduttivo del presente giudizio e va condannato al risarcimento dello stesso attraverso il pagamento delle seguenti somme: euro 34.621,53, in favore della Provincia di Avellino, ed euro 147.319,05, in favore del Consorzio ASI di Avellino.

Su tali somme, da considerarsi determinate all'attualità, sono dovuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

Le spese relative al rapporto processuale seguono la soccombenza e si liquidano come da separata nota, allegata al dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta, in accoglimento della stessa per quanto di ragione, così provvede:

Condanna ... al pagamento delle seguenti somme: euro 34.621,53, in favore della Provincia di Avellino, ed euro 147.319,05, in favore del Consorzio ASI di Avellino, oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo;

Condanna il convenuto al pagamento delle spese processuali, che si liquidano come da nota di segreteria a margine del presente provvedimento, ai sensi dell'art. 31, comma 5, c.g.c.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 26/1/2023

IL GIUDICE ESTENSORE IL PRESIDENTE

(Marzia de Falco) (Michele Oricchio)

(firma digitale) (firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 15/02/2023

X IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

Il funzionario

(Dott.ssa Filomena Manganiello)

(firma digitale)