

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Angelo Bax Presidente

Giuseppe di Pietro Consigliere relatore

Elena Papa Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 253 /2023

nel giudizio iscritto al n. ... del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di ... , rappresentato e difeso giusta procura in atti dagli avvocati Andrea Vichi e Simone Nocentini, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, sito a Firenze in via dei Rondinelli n. 2 (Studio Legale Lessona), con i seguenti indirizzi PEC indicati ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: andrea@pec.studiolegalevichi.ti;

simone.nocentini@firenze.pecavvocati.it;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica in data 8 marzo 2023, il relatore e il P.M., nella persona del sost. proc. gen. Fabio Alpini, nonché l'avv. Andrea Vichi, anche in sostituzione dell'avv. Simone Nocentini, per il convenuto;

ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio ... , chiedendone la condanna al

risarcimento del danno in favore della Regione Toscana (*rectius*, del Comune di ...), nella misura complessiva di € 4.273,04, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, nella qualità di responsabile unico dell'Area Tecnica Riaccorpata del Comune di ..., a far data dal 28 febbraio 2019, avrebbe omesso di inviare alla Regione Toscana le informazioni di cui all'art. 53 della legge regionale n. 35/2015, oltre che di procedere al pagamento della quota parte regionale dei contributi di estrazione per l'anno 2018, ai sensi degli artt. 27, 36, 53 e 54, così causando l'acquisizione da parte della stessa Amministrazione regionale di una somma calcolata sulla base dei dati dell'anno precedente, il 2017. Per l'esattezza, la Regione richiedeva il pagamento di € 2.124,71 a titolo di quota regionale del 4,50%, sul totale del contributo di estrazione per l'anno 2017, nonché della sanzione di € 4.273,04, pari al 10% dell'importo dovuto al Comune, per complessivi € 6.397,75.

A seguito della richiesta, il Consiglio comunale procedeva al riconoscimento del debito fuori bilancio (delib. n. 40/2020); l'importo veniva incassato dalla Regione con reversale n. 36719/2020.

Nella deliberazione di riconoscimento del debito, veniva dato atto delle problematiche organizzative degli uffici e, in particolare, dell'avvicendamento di diversi responsabili alla guida dell'Area Tecnica.

Tuttavia, secondo la Procura, la condotta dell'ing. ..., responsabile dell'Ufficio fin dal 28 febbraio 2019, sarebbe indubbiamente caratterizzata da colpa grave, in quanto egli non si sarebbe attivato per ottemperare al pagamento dei contributi di estrazione per il 2018 ed ai connessi obblighi informativi, nemmeno a seguito dei ripetuti solleciti della Regione Toscana, avvenuti con le note n. 0115766 del 13.3.2019, n. 0377643 del 10.10.2019 e n. 0069816 del 21.2.2020.

In quest'ottica, a nulla rileverebbe la circostanza che il convenuto sia stato nominato solo in data 11 marzo 2019, in prossimità della scadenza dell'adempimento (il 31 marzo), giacché la Regione avrebbe comunque concesso un anno di comporta per permettere l'adempimento degli obblighi, inviando ripetuti solleciti. Inoltre, egli,

peraltro in possesso di una laurea in ingegneria civile ed abilitato all'esercizio della professione da diversi anni, non sarebbe del tutto privo di esperienza gestionale di carattere apicale, giacché avrebbe esercitato mansioni superiori (funzioni vicarie dell'area tecnica) fin dal mese di ottobre del 2013.

Sotto il profilo oggettivo, a parere della Procura, l'illecito erariale non sarebbe escluso dalla circostanza che lo spostamento patrimoniale sia avvenuto dal Comune verso un'altra amministrazione (la Regione), *ergo* entro il perimetro della finanza pubblica allargata, atteso che non sarebbe comunque possibile compensare voci di entrate e di spesa appartenenti ad amministrazioni diverse, in virtù dell'autonomia dei singoli centri di spesa che caratterizzerebbe il bilancio pubblico.

In ordine al *quantum*, il danno sarebbe pari all'importo della sanzione applicata dalla Regione Toscana, dunque ad € 4.273,04, oltre accessori.

Il convenuto, costituendosi in giudizio, ha evidenziato in primo luogo la situazione disastrosa in cui l'Ufficio Tecnico versava in quel periodo, a seguito di una riorganizzazione complessiva che aveva visto la riunificazione di due settori, giustappunto a ridosso dei fatti di causa, paradossalmente con l'attribuzione di un numero di dipendenti più che dimezzato e con l'avvicendamento delle figure apicali.

Egli, pertanto, a distanza di venti giorni dalla scadenza del termine per ottemperare al versamento ed ai connessi obblighi informativi, si sarebbe trovato ad assumere un incarico del tutto nuovo e normalmente ascrivibile a mansioni superiori (di fascia D) alla sua qualifica (di fascia C), senza l'ausilio di personale adeguato e con l'assegnazione di una molteplicità di compiti del tutto eterogenei tra loro (dei settori edilizio, urbanistico e dell'ambiente), per giunta in un momento in cui una serie di eventi avevano incrementato le attività da svolgere (le elezioni amministrative del 27.5.2019, l'approvazione del Piano Strutturale Intercomunale, l'avvio del Piano Operativo, la costituzione del Centro Operativo Comunale per i servizi di soccorso e i connessi adempimenti legati all'emergenza da Covid – 19).

Contrariamente a quanto argomentato dalla Procura, le funzioni vicarie esercitate fin dal 2013 non sarebbero mai state di fascia D, sicché egli non avrebbe potuto far leva su nessuna esperienza pregressa.

Peraltro, le informazioni richieste dalla Regione Toscana, dalle quali è scaturita la maggiorazione, avrebbero avuto ad oggetto una raccolta di dati riferiti all'anno precedente, quando erano in servizio soggetti diversi, con la conseguenza che sarebbe stata più difficile la ricostruzione dei dati di calcolo.

Tutte queste difficoltà dovrebbero essere valutate limitatamente al periodo compreso tra la nomina (in data 11 marzo) e la data di scadenza degli adempimenti (il 31 marzo), giacché lo scadere del termine avrebbe comunque costretto la Regione, priva di qualsivoglia discrezionalità in materia, ad applicare *sic et simpliciter* la sanzione, non essendo previsto alcun periodo di comporto. Pertanto, i solleciti dei mesi successivi sarebbero del tutto irrilevanti; in ogni caso, anche a voler prendere in considerazione un arco di tempo più ampio, non sarebbe configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave, proprio in considerazione della situazione di scopertura dell'Ufficio, della novità delle mansioni espletate e dell'accavallarsi di una serie di adempimenti non differibili.

Sotto il profilo oggettivo, a parere del difensore, non sarebbe ipotizzabile alcun danno erariale, alla luce della c.d. finanza pubblica allargata e del concetto della "*compensatio lucri cum damno*", in quanto lo spostamento patrimoniale dal Comune sarebbe avvenuto in favore di un'altra amministrazione pubblica, *id est* la Regione.

Il difensore ha concluso, pertanto, insistendo per la reiezione della domanda, col favore delle spese di lite; in via subordinata, ha auspicato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, in considerazione degli stessi elementi dedotti a sostegno della mancanza di colpa grave e dei molteplici compiti sempre egregiamente svolti dal convenuto, in una difficile situazione organizzativa caratterizzata da molteplici scoperture di organico.

All'udienza di discussione, il PM ha precisato la domanda, qualificando come amministrazione danneggiata il Comune di ..., in luogo della Regione Toscana, indicata nel *petitum* della citazione per mero errore materiale.

Sull'eccezione concernente la mancanza di colpa grave, ha ribadito che la Regione avrebbe sollecitato l'adempimento anche dopo la scadenza del termine del 31 marzo, per ben due volte, concedendo di fatto un arco di tempo maggiore rispetto a quello

previsto *ex lege*, tanto da aver atteso più di un anno prima di procedere all'applicazione della sanzione.

In ordine alla questione dell'insussistenza dell'elemento oggettivo alla luce del concetto della c.d. finanza pubblica allargata, ha sostenuto che il dato dirimente sarebbe costituito dall'autonomia patrimoniale dei diversi soggetti pubblici coinvolti nella vicenda e dalla correlata esigenza del mantenimento dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente; peraltro, il bilancio costituirebbe un bene pubblico primario, sicché ogni detrimento o pregiudizio sarebbe di per sé risarcibile. Nel caso in esame, l'irrogazione della sanzione avrebbe costretto l'Amministrazione a riconoscere un debito fuori bilancio e, dunque, a subire uno spostamento patrimoniale in favore di un diverso soggetto pubblico.

Per il resto, il Pubblico Ministero si è riportato alle argomentazioni enucleate in citazione, auspicando la condanna del convenuto al risarcimento del danno nei confronti del Comune di ..., oltre accessori e con vittoria di spese.

Il difensore ha ribadito la straordinarietà della situazione affrontata dall'ing. ..., che si sarebbe trovato a gestire plurime competenze, normalmente ascrivibili a qualifiche superiori, a fronte di una riduzione radicale e improvvisa del personale, passato da cinque unità a tre in poco tempo; inoltre, vi sarebbe stata una convergenza straordinaria di adempimenti urgenti, che avrebbe reso ancor più difficile per il convenuto l'espletamento del lavoro ordinario.

Inoltre, la nomina a responsabile sarebbe stata formalizzata solo in data 11 marzo, dunque venti giorni prima della scadenza dell'ultimo giorno utile. Poiché il superamento del termine del 31 marzo avrebbe comunque imposto alla Regione di applicare la sanzione, a nulla rileverebbero i successivi solleciti ai fini della configurabilità della colpa grave.

Nel riportarsi alle ulteriori argomentazioni articolate nella memoria di costituzione, il difensore ha concluso, pertanto, auspicando l'integrale reiezione della domanda, col favore delle spese di lite.

Dopo le repliche delle parti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio ... , chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di ... (come precisato all'udienza di discussione), nella misura complessiva di € 4.273,04, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, nella qualità di responsabile unico dell'Area Tecnica Riaccorpata del Comune di ..., a far data dal 28 febbraio 2019, avrebbe omesso di inviare alla Regione Toscana le informazioni di cui all'art. 53 della legge regionale n. 35/2015, oltre che di procedere al pagamento della quota parte regionale dei contributi di estrazione per l'anno 2018, ai sensi degli artt. 27, 36, 53 e 54, così causando l'acquisizione da parte della stessa Amministrazione regionale di una somma calcolata sulla base dei dati dell'anno precedente, il 2017. Per l'esattezza, la Regione richiedeva il pagamento di € 2.124,71 a titolo di quota regionale del 4,50%, sul totale del contributo di estrazione per l'anno 2017, nonché della sanzione di € 4.273,04, pari al 10% dell'importo dovuto al Comune, per complessivi € 6.397,75.

In ordine al *quantum*, il danno sarebbe pari all'importo della sanzione applicata dalla Regione Toscana, dunque ad € 4.273,04, oltre accessori.

2. L'esame del merito della domanda. La condotta illecita.

E' pacifico e non contestato che il convenuto, nella qualità di responsabile unico dell'Area Tecnica Riaccorpata, abbia omesso di inviare alla Regione Toscana le informazioni di cui all'art. 53 della legge regionale n. 35/2015, oltre che di procedere al pagamento della quota parte regionale dei contributi di estrazione per l'anno 2018, ai sensi degli artt. 27, 36, 53 e 54, così causando l'acquisizione da parte della stessa Amministrazione regionale di una somma calcolata sulla base dei dati dell'anno precedente, il 2017, nonché l'applicazione al Comune della sanzione di € 4.273,04. L'importo, a seguito della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio n. 40/2020, è stato incassato dalla Regione con reversale n. 36719/2020.

E' pacifico, altresì, che il termine per adempiere andava a scadere il 31 marzo 2019 e che la Regione, prima di applicare la sanzione, abbia ripetutamente sollecitato il Comune a trasmettere i dati, con le note n. 0115766 del 13.3.2019, n. 0377643 del 10.10.2019 e n. 0069816 del 21.2.2020.

In punto di fatto, è invece controversa la data di nomina del convenuto a responsabile dell'Ufficio, che secondo la tesi accusatoria decorrerebbe dal 28 febbraio 2019; la deliberazione, però, risulta notificata all'interessato in data 11 marzo, sicché l'arco di tempo entro cui si sarebbe potuto provvedere era, a rigore, di una ventina di giorni.

Tuttavia, come correttamente argomentato dal Pubblico Ministero, la circostanza è sostanzialmente irrilevante, non solo in quanto si tratta di una differenza di pochi giorni, ma anche e soprattutto perché l'omissione si è protratta per un arco temporale ben più ampio. La Regione Toscana, infatti, non ha proceduto all'immediata applicazione della sanzione, ma ha dapprima sollecitato la trasmissione dei dati (dal marzo 2019 fino al febbraio del 2020, con le predette note n. 0115766 del 13.3.2019, n. 0377643 del 10.10.2019 e n. 0069816 del 21.2.2020); soltanto in un momento successivo, prendendo atto del persistente inadempimento del Comune, ha proceduto ad applicare la sanzione.

L'analisi della corretta sequenza temporale degli avvenimenti smentisce la tesi difensiva, secondo la quale i solleciti sarebbero del tutto irrilevanti, giacché lo scadere del termine avrebbe comunque costretto la Regione, priva di qualsivoglia discrezionalità in materia, ad applicare *sic et simpliciter* la sanzione, non essendo previsto alcun periodo di comporta.

Qualunque sanzione, infatti, anche se a carico di una persona giuridica o di un'amministrazione, presuppone una qualificazione soggettiva della condotta quantomeno in termini di *culpa levis*, in quanto diversamente si configurerebbero ipotesi di responsabilità oggettiva, notoriamente incompatibili con il nostro sistema costituzionale.

Sotto questo profilo, è significativo che la Regione non abbia prima applicato la sanzione e poi sollecitato l'adempimento, ma al contrario abbia pazientato per diversi mesi, concedendo uno *spatium temporis* di gran lunga più ampio della scadenza del 31 marzo, prima di impartire l'oramai inevitabile trattamento sanzionatorio.

E' vero, infatti, che l'applicazione della sanzione costituisce un atto dovuto, ma lo è unicamente qualora si ritenga che ne sussistano pienamente i presupposti, di carattere oggettivo e soggettivo.

È in quest'ottica, che la Regione ha ripetutamente sollecitato l'adempimento, per poi addivenire all'irrogazione della sanzione solo quando l'inerzia degli uffici comunali appariva oramai priva di qualsivoglia giustificazione plausibile.

Ne consegue che, sotto il profilo oggettivo, l'illecito erariale è indubbiamente configurabile.

Ricorre, altresì, l'elemento soggettivo della colpa grave, giacché, pur a fronte di continui e ripetuti solleciti, il convenuto ha ommesso di provvedere e/o di adottare, nella qualità di responsabile dell'Ufficio, tutte le misure organizzative necessarie per ottemperare alle richieste della Regione.

Il danno non può essere escluso dalla circostanza che lo spostamento patrimoniale sia avvenuto nell'ambito della c.d. finanza pubblica allargata, come se si trattasse di una sorta di *compensatio obliqua*, o di *compensatio lucri cum damno*.

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, infatti, *"la risarcibilità del c.d. danno obliquo garantisce una salvaguardia maggiore per il pubblico erario, consentendo di ampliare le ipotesi di tutela dello stesso, allargando la cerchia dei soggetti perseguibili e a ciò si affianca la prevista possibile compensazione del danno subito dall'amministrazione con i vantaggi eventualmente derivanti da una data medesima condotta e ciò per ragioni di obiettiva equità. Da questo, però, non può farsi discendere la possibilità di compensare quanto pagato da una amministrazione a titolo di sanzione con l'introito ricevuto dall'amministrazione che ha provveduto ad irrogare detta sanzione, dal momento che, in tal modo, si verrebbero a creare sacche di impunità idonee a pregiudicare, inevitabilmente, il pubblico erario"* (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 445/2019).

"L'autonomia dei singoli centri di spesa che caratterizza il bilancio pubblico", al contrario, "non consente di poter compensare voci di entrata e di uscita appartenenti ad amministrazioni diverse. Tra i principi o postulati generali del bilancio vi è, infatti, quello della c.d. "unità", in virtù del quale la singola amministrazione pubblica è una entità giuridica unica e unitaria. E' il complesso unitario delle entrate, infatti, che finanzia

l'amministrazione pubblica e quindi sostiene la totalità delle sue spese durante la gestione; ne deriva, quindi, l'impossibilità di compensare eventuali uscite con le entrate ottenute da un'amministrazione diversa" (ibidem).

In altri termini, ai fini della configurabilità del danno erariale, occorre prendere in considerazione autonomamente la *deminutio* che colpisce il patrimonio di un singolo ente pubblico, derivante o dall'iscrizione in bilancio di una posta tra le spese o dall'approvazione di una delibera fuori bilancio, senza che abbia rilievo alcuno la circostanza della corrispondente iscrizione in entrata nel bilancio di un diverso ente pubblico, giacché si tratta di centri di spesa del tutto autonomi e distinti tra loro, che non consentono operazioni di "pareggio" dell'uscita con la correlativa entrata.

Ne consegue che l'ing. ... è responsabile del danno erariale inferto al Comune di ..., in quanto, omettendo di provvedere nei termini e di dare riscontro alle richieste della Regione, ha provocato un esborso pari all'ammontare della sanzione irrogata.

Il danno, tuttavia, non è ascrivibile per intero al convenuto.

Come documentato dal difensore, infatti, i vertici dell'Amministrazione comunale non avevano posto riparo alla situazione disastrosa in cui versava l'Ufficio Tecnico in quel periodo. Di contro, si era proceduto ad una riorganizzazione complessiva che aveva visto la riunificazione di due settori, verosimilmente in un'ottica di riduzione della spesa; il nuovo ufficio, però, non era stato posto nelle condizioni di funzionare correttamente, in quanto, seppur a fronte dell'avvicendamento delle figure apicali, vi era stato assegnato un numero di dipendenti più che dimezzato.

Alla luce delle evidenti disfunzioni organizzative dell'Ufficio e della manifesta sproporzione tra i nuovi maggiori compiti di pertinenza e il personale assegnatovi, si ritiene che una quota di danno pari al cinquanta per cento sia astrattamente ascrivibile ai vertici dell'Amministrazione comunale.

Del rimanente cinquanta per cento, pari ad € 2.136,52, è invece teoricamente responsabile il convenuto.

Sussistono, però, i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, nella misura della metà della quota di danno attribuibile all'ing. ..., in considerazione della situazione di difficoltà in cui egli si è trovato ad operare.

Infatti, come correttamente argomentato dal difensore, il convenuto si è trovato a dover fronteggiare un incarico del tutto nuovo (ascrivibile o meno che fosse a mansioni superiori), senza l'ausilio di personale adeguato e con l'assegnazione di una molteplicità di compiti del tutto eterogenei tra loro (settori edilizio, urbanistico e dell'ambiente), per giunta in un momento in cui una serie di eventi avevano incrementato le attività da svolgere (le elezioni amministrative del 27.5.2019, l'approvazione del Piano Strutturale Intercomunale, l'avvio del Piano Operativo, la costituzione del Centro Operativo Comunale per i servizi di soccorso e i connessi adempimenti legati all'emergenza da Covid – 19). Inoltre, le informazioni richieste dalla Regione Toscana, dalle quali è scaturita la maggiorazione, hanno avuto ad oggetto una raccolta di dati riferiti all'anno precedente, quando erano in servizio soggetti diversi, con una conseguente maggiore difficoltà nella ricostruzione dei dati di calcolo.

Ne consegue che il convenuto è tenuto a versare al Comune di ..., a titolo di danno patrimoniale, la somma complessiva di € 1.068,26 (mille e sessantotto/26).

L'importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

In considerazione delle oggettive difficoltà dell'incarico, della carente organizzazione dell'ufficio e della sproporzione tra il *quantum* della domanda e l'entità della condanna, sussistono gravi ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di ... ;

ACCOGLIE

la domanda per quanto di ragione e, per l'effetto, condanna il convenuto al pagamento della somma complessiva di € 1.068,26 (mille e sessantotto/26) in favore del Comune di ..., oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Compensa interamente le spese di lite fra le parti.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio in data 8 marzo 2023.

IL RELATORE

Giuseppe di Pietro

(f.to digitalmente)

IL PRESIDENTE Angelo Bax

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 1/8/2023

Il Funzionario

dott. Simonetta Agostini

(f.to digitalmente)