Sent. 28/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

composta dai seguenti Magistrati:

Tommaso Viciglione Presidente

Natale Longo Consigliere

Domenico Cerqua Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 3684 del Registro di segreteria e promosso dalla Procura regionale nei confronti dei signori:

- M. G. (cod. fisc. OMISSIS), nato a OMISSIS il OMISSIS, residente a OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Colalillo e Fabio D'Agnone, con i quali è elettivamente domiciliato in Campobasso alla Via Umberto I, n. 43 presso lo Studio Legale Colalillo;

- G. M. (cod. fisc. OMISSIS), nato a OMISSIS il OMISSIS, residente a OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella Giordano e Pasquale Di Stefano, con i quali è elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Giordano Pierluigi in Campobasso, alla Via Mazzini, n. 101;

- G. E. (cod. fisc. OMISSIS), nato a OMISSIS il OMISSIS e

residente a OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciana Gualdaroni, con la quale è elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avvocato Amelia Chiantese in Campobasso, alla C.da Colle dell'Orso, n. 42/G;

- C. M. A. (cod. fisc. OMISSIS, nato a OMISSIS il OMISSIS, residente a OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Attilio Ricci, con il quale è elettivamente domiciliato in Carovilli (IS) alla Via Fonte Jesù, n. 2;

Visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale depositato il 9 febbraio 2017; Esaminati gli atti e i documenti del processo;

Chiamata la causa nella pubblica udienza del 21 marzo 2019, celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Luigia Iocca;

Uditi il magistrato relatore, Referendario Domenico Cerqua, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale, dott. Roberto D'Alessandro, nonché gli avvocati Colalillo, D'Agnone, Di Stefano, Gualdaroni e Ricci per i convenuti;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato in Segreteria in data 9 febbraio 2017 e ritualmente notificato, la Procura regionale ha citato a comparire in giudizio dinanzi a questa Sezione, con gli avvertimenti e ammonimenti di rito, i signori M. G., G. M., G. E. e C. M. A. per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Isernia, della somma complessiva di euro 13.080,71 (tredicimilaottanta/ 71), oltre rivalutazione, interessi e spese del

giudizio, da suddividersi tra di essi in parti uguali, per ciascun convenuto ammontanti a euro 3.270,18 (tremiladuecentosettanta/18) da rivalutarsi e aumentarsi degli interessi e delle spese del giudizio, in relazione ad un'ipotesi di danno erariale cagionato alle finanze del predetto Comune con l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato in contrasto con il divieto di assunzioni conseguente al ritenuto sforamento, nell'esercizio 2010, dei vincoli del "*patto di stabilità*".

1.1 Nell'atto introduttivo la *notitia damni* è individuata in una nota, inviata da un Consigliere comunale del Comune di Isernia e acquisita in data 01.08.2011, in cui si denunciavano "*irregolarità contabili*" afferenti alle deliberazioni di Consiglio comunale n. 30 (di approvazione del rendiconto di gestione per l'esercizio 2010), n. 31 (avente ad oggetto l'approvazione del "*Programma per incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'Amministrazione*" *ex* articolo 3, commi 55 e 56, della legge 244/2007) e n. 32 (di approvazione del bilancio di previsione 2011), tutte approvate nella seduta del 27 giugno 2011.

Nella segnalazione si evidenziava che tali atti seguivano la deliberazione di Giunta comunale n. 61, del 28 aprile 2011 ("*Approvazione relazione al Conto Consuntivo 2010*"), recante la proposta di approvazione consiliare del rendiconto della gestione 2010, e il verbale del Collegio dei revisori dei conti datato 31 maggio 2011 in cui era stata approvata una "*Relazione sul rendiconto 2010*" che aveva dato atto del riscontro di una serie di

irregolarità – compreso il mancato rispetto del patto di stabilità interno – e aveva concluso con l'espressione di un parere negativo sulla proposta.

Peraltro, il Comune, ricevuto il parere nella stessa data, aveva immediatamente approvato la deliberazione di Giunta comunale n. 92 del 31 maggio 2011 avente il seguente oggetto: "*di contestare, chiarire, giustificare e fornire elementi integrativi e controdeduzioni come in narrativa descritti, in riferimento alla relazione dell'organo di revisione al rendiconto del 2010*". Nell'atto si deduceva, tra l'altro, che tal dott. F. D. L., individuato in delibera come "*operatore redattore*" degli atti, richiesto di fornire "*formale relazione/certificazione*", aveva redatto una relazione – allegata alla delibera e sottoscritta nella non meglio precisata qualità di "*Incaricato del bilancio*" – che, secondo l'organo esecutivo dell'Ente, avrebbe dimostrato l'intervenuto rispetto del Patto di stabilità 2010, in contrasto con quanto evidenziato dai revisori.

Il Consigliere comunale esponente precisava ancora, per quanto in questa sede rileva, che l'inattendibile attestazione di rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2010 aveva consentito all'Ente di effettuare, nell'anno 2011, nuove assunzioni di personale mercé il conferimento – con decreto sindacale n. 8 del 9 giugno 2011 – dell'incarico di Responsabile del Servizio Ambiente e Viabilità *ex* art. 110, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

1.2 La Procura contabile, sulla base dell'esame del voluminoso incartamento allegato all'esposto e della documentazione

integrativa acquisita, in sede di prospettazione dell'ipotesi di danno erariale muove dalla individuazione di un primo segmento di condotta illecita, indicato nella non veritiera attestazione, in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2010, del rispetto del Patto di stabilità relativo a tale annualità.

Al riguardo è richiamata l'articolata discussione intervenuta nell'adunanza consiliare del 27 giugno 2011, convocata per l'approvazione del rendiconto con i relativi allegati, nella quale il Sindaco p.t. (OMISSIS), l'Assessore al bilancio p.t. (OMISSIS) ed il Segretario comunale p.t. (OMISSIS) si sarebbero spesi per l'approvazione anche della certificazione di avvenuto rispetto del patto di stabilità (tra l'altro, recante parere favorevole del Responsabile p.t. del Settore Finanziario, OMISSIS), nonostante i ricordati rilievi contenuti nel parere contrario del collegio dei revisori (ribadito in aula dal presidente dell'Organo).

L'ufficio requirente ha poi riferito della deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise n. 66, del 3 maggio 2012, nella quale erano compendiati gli esiti della verifica condotta – con l'ausilio del questionario e della relazione dell'Organo di revisione – sul rendiconto 2010 del Comune di Isernia e in cui era espressamente accertato che "*l'Ente risulta inadempiente al Patto di stabilità interno 2010*" (pag. 24).

Nel dettaglio, la Sezione regionale di controllo riportava i calcoli effettuati dai revisori, secondo cui il saldo finanziario di "*competenza mista*" conseguito era pari a euro –2.233.967,52, a

fronte di un obiettivo programmatico di euro 894.000,00, (con uno sforamento di ben 3.127.967,52); analizzava, poi, nel merito l'elenco delle spese che il Comune aveva ritenuto di escludere dal computo valido al fine della verifica del rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2010, concludendo nel senso che l'Ente aveva indebitamente detratto dal saldo finanziario una serie di pagamenti per un totale complessivo di ben euro 3.733.733,36, riferibili a spese non ascrivibili a quelle espressamente e tassativamente indicate dalla legge.

Pertanto, secondo la Sezione regionale di controllo, tenuto conto che il saldo finanziario certificato dal Comune era pari a euro 1.415.000,00 (quindi, secondo l'Ente, di euro 521.000,00 superiore al citato obiettivo), il suo doveroso ricalcolo, da effettuare computando euro 3.733.733,36 di pagamenti erroneamente esclusi, avrebbe determinato uno scostamento finanche superiore a quello calcolato dai revisori.

Il Collegio – come ricordato dalla Procura – concludeva che "appare fondato ritenere un comportamento pienamente consapevole da parte degli uffici preposti e come tale elusivo in quanto teso all'artificioso rispetto del patto di stabilità interno".

Un ulteriore, ragguardevole sforamento del patto di stabilità (di euro 1.118.652,21) era accertato, con deliberazione della Sezione regionale di controllo n. 110, del 04.06.2014, in relazione all'esercizio 2011.

1.2.1 Le azioni asseritamente tendenti alla non veritiera

certificazione di rispetto del patto, e comunque la consapevolezza del suo sforamento, costituiscono il presupposto logico, secondo la Procura erariale, di una seconda condotta che integrerebbe in via immediata il comportamento illecito, costituito dal conferimento di un incarico ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) in violazione del divieto di assunzioni conseguente al mancato rispetto del limite finanziario imposto per il 2010.

In particolare, si prospetta che per il Comune di Isernia, sia nell'esercizio 2011 che nel 2012, trovavano tra l'altro applicazione le previsioni dell'articolo 7 ("*Mancato rispetto del patto di stabilità interno*"), comma 2, lettera d), del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 149, secondo cui "*2. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:* [...] *d)* ***non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo****, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto* [...]".

Tale divieto, che, per espressa previsione del successivo comma 4 del medesimo articolo 7, si applicava "*in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti*" (il comma è stato abrogato dall'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2014), sarebbe stato violato dal decreto n. 8, del 9 giugno 2011, avente ad

oggetto il conferimento, da parte del convenuto M. G. nella sua qualità di Sindaco di Isernia, di un incarico "*di alta professionalità*", *ex* articolo 110, comma 1 del testo unico degli enti locali, all'OMISSIS – in accoglimento dell'istanza da lui presentata il 20.04.2011 e in sostituzione del dimissionario precedente affidatario esterno, OMISSIS – quale responsabile del servizio ambiente e viabilità, con inquadramento nella categoria D3 e prestazione lavorativa pari a 18 ore settimanali, "*con decorrenza dal 13 giugno 2011 per la durata di n. 4 mesi e comunque fino alla conclusione della procedura concorsuale salvo l'anticipo della scadenza del mandato sindacale*".

Nel decreto si citava "l'informativa prot. [...] con la quale la giunta comunale nella seduta del 10/05/2011 [...] esprime parere favorevole all'incarico ex art. 110 del TUEL da conferire all'OMISSIS, con contratto a tempo parziale e per il periodo poi indicato nel provvedimento sindacale.

Orbene, nel verbale di tale seduta di Giunta l'Organo requirente individua la presenza, tra gli altri, sia del Sindaco che degli altri convenuti (il Segretario comunale OMISSIS, il Responsabile del Settore Finanziario OMISSIS e il Responsabile del Settore Personale OMISSIS) i quali, nonostante la ritenuta consapevolezza dell'avvenuta violazione del patto nell'anno precedente, nulla avevano obiettato né segnalato alla Giunta circa la violazione del divieto assunzionale.

Il procedimento si completava con la determinazione n. 381, del

27.06.2011, del Dirigente del Settore Personale OMISSIS, di presa d'atto del conferimento dell'incarico e di imputazione in bilancio del relativo impegno di spesa.

L'incarico, in realtà, si protraeva da luglio 2011 al 31 maggio 2012.

1.3 Nelle pagine 51-53 dell'atto di citazione è introdotto un ulteriore profilo di presunta illiceità della condotta concretizzatasi nell'assunzione dell'OMISSIS, essendo prospettata la violazione dei principi di pubblicità, trasparenza e selezione pubblica, nonché "*dei canoni imposti dagli articoli 7 del D.Lgs. n. 165/2001 e 110 D.Lgs. n. 267/2000, che costituiscono fondamentale declinazione dei principi di pubblica, trasparente e paritaria accessibilità alle posizioni pubbliche e di assolvimento delle funzioni ordinarie delle pubbliche amministrazioni a mezzo del personale presente in organico*".

In particolare, è ritenuto manifestamente disatteso il necessario presupposto cui l'articolo 110, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ancora la liceità dell'affidamento di incarichi esterni, con particolare riferimento alla "*assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente*", attesa la presenza nell'organico comunale di numerosi funzionari tecnici di livello D, dotati altresì di consolidata esperienza adeguata a consentire loro di ricoprire la posizione vacante.

Quanto alla ritenuta violazione dell'articolo 7 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è evidenziata l'assenza dei presupposti indicati nel relativo comma 6, con specifico riferimento alla necessaria

limitazione dell'oggetto di tali incarichi "*ad obiettivi e progetti specifici e determinati*", nonché all'obbligo di previo accertamento della "*impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili*" all'interno dell'ente.

Le argomentazioni da ultimo compendiate sono svolte senza comunque allegare profili idonei a modificare la dedotta equivalenza dell'incidenza causale delle responsabilità ascritte ai singoli convenuti.

1.4 La Procura erariale riferisce, infine, di aver notificato, in data 25 agosto 2016, l'informativa prevista dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 453 del 15 novembre 1993 (convertito con legge 14 gennaio 1994, n. 19), contestando tutti i rilevati profili di responsabilità con invito a presentare deduzioni ed eventuale documentazione e con facoltà di essere sentiti personalmente.

Tutti gli invitati sono stati sentiti, su loro richiesta, ad eccezione del dott. C., che non ha neppure depositato deduzioni.

La medesima Procura, ritenendo le argomentazioni difensive di quasi tutti gli invitati insufficienti a superare le argomentazioni accusatorie, ha provveduto, nell'atto di citazione, a contrastarle con diffuse e articolate argomentazioni in punto di diritto (pagg. 25 e ss.), anche alla stregua della documentazione acquisita, ritenendo, *ex adverso*, integrati gli elementi per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dei convenuti.

2. Con memoria depositata in data 26 febbraio 2019 l'avv. M.,

rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Colalillo e Fabio D'Agnone, si è costituito nel giudizio in esame, concludendo con la richiesta di dichiarare – in via pregiudiziale – il difetto di giurisdizione del Giudice contabile, di dichiarare nulla la citazione ovvero prescritta l'azione, in ogni caso eccependo l'infondatezza nel merito della richiesta di condanna per assenza di ogni elemento di responsabilità in capo al convenuto.

In particolare, sono state articolate le seguenti difese in diritto:

- in primo luogo, ricorrerebbe il difetto di giurisdizione, perché gli atti posti in essere sarebbero riconducibili alla discrezionalità degli organi amministrativi, non censurabili dalla Corte dei conti; pertanto, l'iniziativa risarcitoria avanzata nei confronti dell'*ex* Sindaco si collocherebbe fuori dal limite esterno della giurisdizione contabile, sindacando nel merito "*scelte amministrative legislativamente insindacabili*".

- La citazione è ritenuta affetta da nullità per violazione degli articoli 86 e 87 del Codice di giustizia contabile, sotto un duplice profilo:

a) mancata indicazione delle "*ragioni concrete*" per le quali parte attorea ha ritenuto superabili le deduzioni fornite dal convenuto in sede di audizione;

b) violazione dell'articolo 86, comma 2, lettera c) del Codice, perché la citazione non avrebbe provveduto a indicare le motivazioni e i criteri a fondamento dell'attribuzione, in capo a ciascun vocato, delle singole quote del danno complessivamente quantificato.

Sul punto la difesa conclude contestando, più ampiamente, l'assenza di indicazione "*delle perdite finanziarie riconducibili alle percentuali ascritte ai vocati*", ritenendo la richiesta risarcitoria non motivata né corrispondente a "*specifici ammanchi*".

- Si eccepisce, poi, la nullità della citazione per mancanza di specifica *notitia damni*, non ritenendosi integrato tale requisito dalla segnalazione del consigliere comunale del 01.08.2011, che mancherebbe dei requisiti di specificità e concretezza rispetto alla condotta del convenuto (anche con riferimento all'elemento psicologico), né avrebbe individuato il fatto nelle sue linee essenziali e comunque nella sua "*obiettiva capacità di produrre un danno erariale*".

- Ancora, sono invocate (punto 4 della parte in diritto) sia la prescrizione del danno azionato, perché l'invito a dedurre è stato avviato a notifica il 26 agosto 2016, mentre l'incarico risale al decreto sindacale del 09 giugno 2011, sia la scadenza del termine decadenziale previsto per il deposito della citazione, di 120 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni.

- Nel merito, il convenuto deduce l'assenza dell'"*elemento oggettivo*" sotto due concomitanti profili.

In primo luogo, contesta la presenza di un presunto danno concreto e attuale, evidenziando che a suo avviso gli esborsi effettuati a titolo di compenso per le prestazioni svolte dall'OMISSIS non possono qualificarsi come non dovuti, in ragione della circostanza che il relativo incarico fu assegnato al fine

di occuparsi di problematiche ambientali e di protezione civile, richiedenti competenze non possedute dai dipendenti in servizio e collocati in altri settori. Sul punto si aggiunge che non sarebbe sufficiente individuare di personale di categoria D in organico per ritenere presenti, nell'ente, le competenze necessarie allo svolgimento delle indicate mansioni: in mancanza di tale prova, l'onere della quale spetterebbe alla Procura, ricorrerebbe "*un difetto istruttorio che rende nulla la citazione*".

Inoltre, premessa la distinzione tra illiceità del comportamento (a fondamento dei giudizi di responsabilità amministrativa) e illegittimità degli atti, il convenuto ritiene in radice assente, nella fattispecie, anche il requisito del compimento di un atto illegittimo.

Questa parte della difesa si ricollega a un'ampia premessa in fatto (pagg.1-12 della memoria difensiva di costituzione) in cui sono evidenziate una serie di circostanze tendenti a dimostrare, in primo luogo, il mancato intervenuto accertamento dello sforamento del patto di stabilità per l'anno 2010.

Tale questione, secondo l'assunto difensivo, sarebbe ancora *sub judice*, essendo pendente innanzi al Consiglio di Stato un ricorso promosso dal convenuto (unitamente ad altri) avverso la delibera n. 8 del 16 luglio 2012, con cui il Commissario Prefettizio nominato con provvedimento del Prefetto di Isernia del 13 giugno 2012 (dopo le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri comunali eletti nelle consultazioni elettorali del 6-7 maggio 2012) "*recepì acriticamente*" la citata deliberazione della Sezione regionale

di controllo n. 66/2012, peraltro pervenuta in Comune solo il 7 maggio 2012, dunque pochi giorni prima della cessazione formale dalla carica di Sindaco, intervenuta il successivo 23 maggio.

Sul punto è richiamata un'ordinanza istruttoria emessa dal TAR Molise nel medesimo giudizio di primo grado cui si riferisce il ricorso pendente in Consiglio di Stato (la n. 168/2012) con la quale era stato consentito, nel 2012, ai ricorrenti di trasmettere alla Sezione controllo della Corte dei conti documenti a sostegno della tesi del ritenuto mancato sforamento del patto e si sostiene che, in assenza del successivo pronunciamento della Sezione di controllo (che, secondo tale prospettazione, sarebbe stata doverosa, al più potendo tradursi in espressa deliberazione negativa), non potrebbe affermarsi l'intervenuto accertamento della violazione del patto.

- Sempre nel merito, è eccepita la mancanza di colpa grave nella condotta posta in essere dal M., per assenza di negligenza censurabile e di percezione di violare le norme in materia di divieti assunzionali, ribadendo che a tutt'oggi non sarebbe accertato lo sforamento del patto di stabilità.

Anche questa parte della difesa si richiama alle osservazioni contenute nella premessa in fatto della memoria, dedotte appunto al fine di affermare l'assenza di colpa grave per la mancata consapevolezza, in capo all'*ex* Sindaco, del peraltro non ammesso sforamento per gli anni 2010 e 2011.

A tali fini è allegato il rinvenimento di documenti contabili, per un

totale di € 995.417,62, che si ritiene non siano stati considerati ai fini del rispetto del patto per il 2011 e si richiama il contenuto della citata ordinanza del TAR Molise n. 168/2012, che attesterebbe l'assenza di tempestiva cognizione in capo al convenuto della delibera n. 66/2012.

Inoltre, sotto il profilo in esame è valorizzata la sentenza di non luogo a procedere n. 110/2015 (depositata il 28 dicembre 2015) emessa dal Giudice per l'Udienza preliminare presso il Tribunale di Isernia in un procedimento penale che ha visto imputati il M. unitamente ai signori G. e G. (nonché al presidente dell'Organo di revisione), nella parte in cui il giudice penale ha escluso la sussistenza dei presupposti per sostenere l'accusa in giudizio nei confronti degli imputati per la ritenuta assenza dell'elemento soggettivo.

Sono poi richiamate le modalità operative vincolate mediante le quali si snodava la procedura di certificazione del rispetto del patto di stabilità, coinvolgente altri soggetti abilitati ad elaborare e inviare i dati all'apposita piattaforma informatica del MEF, di guisa che la controfirma dei relativi atti da parte del M. non poteva assurgere al ruolo di comportamento in qualunque modo significativo, tenuto altresì conto dell'estrema complessità che connota la materia in argomento.

Infine, ci si sofferma sulle rassicurazioni pervenute, ancora dopo la sua cessazione dalla carica, da parte del consulente esterno dott. D. L. (che ha continuato ad affermare l'intervenuto rispetto del

patto negli anni in questione).

La colpa grave, inoltre, andrebbe comunque esclusa perché l'incarico all'OMISSIS sarebbe stato attribuito in considerazione delle ritenute necessità di funzionamento dell'ente e della presenza delle condizioni che lo legittimavano, integrando un comportamento rispettoso del principio di buon andamento della p.a. di cui all'articolo 97 della Costituzione.

- Infine, il convenuto ritiene in ogni caso sussistenti i presupposti per l'applicazione del potere riduttivo, a tal fine evidenziando la mancanza di condotte dolose e che la carica politica è cessata prima che si potesse accertare il presunto sforamento, comunque invitando a tener conto della "*effettiva efficienza causale riferibile al concreto comportamento*" da lui posto in essere.

2.1 Con comparsa depositata in data 01 marzo 2019 il dott. G., rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella Giordano e Pasquale Di Stefano, si è costituito nel giudizio in esame chiedendo di rigettare la domanda, dichiarandola prescritta e in ogni caso infondata nel merito per assenza di responsabilità in capo al convenuto.

Eccepisce anch'egli la prescrizione dell'azione erariale, poiché l'invito a dedurre sarebbe stato notificato successivamente al decorso dei cinque anni decorrenti dall'obbligo giuridico di pagare (individuando la data dell'invito nel 4 marzo 2017 e quella del sorgere dell'obbligo di pagamento in relazione alla determinazione dirigenziale n. 381, del 27 giugno 2011).

Nel merito, il convenuto argomenta in ordine ad un suo ruolo asseritamente marginale sia in relazione al presunto sforamento del patto che agli atti posti in essere in violazione del conseguente divieto di assunzione, avendo egli svolto esclusivamente attività di verbalizzazione o di espressione di pareri che, ancorché obbligatori, a seguito della soppressione dell'articolo 17 della Legge 127/1997 non risultano in alcun modo vincolanti. In tale prospettiva, al Segretario non potrebbero essere imputati atti e comportamenti di competenza degli organi amministrativi.

Nell'atto difensivo è poi evidenziata la mancata consapevolezza in ordine allo sforamento, di cui avrebbe potuto aversi contezza solo a seguito della delibera della Sezione di controllo n. 66/2012 (pervenuta il 7 maggio 2012) e si insiste, in ogni caso, sul mancato accertamento di tale circostanza, ritenuta tra l'altro ancora *sub judice* in ragione del già richiamato ricorso pendente presso il Consiglio di Stato.

Si ricordano, inoltre, le iniziative assunte nella sua qualità di Segretario generale tendenti ad acquisire orientamenti in materia di rapporto tra patto di stabilità e obblighi di pagamento, tradottesi in una richiesta di parere datata in data 27 luglio 2009, che diede luogo a una questione di massima decisa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 28/2010/CONTR nonché, successivamente, in una direttiva del 14 maggio 2010, in cui invitava alla perfetta osservanza delle norme disciplinanti il patto di stabilità.

Si informa, infine, che il convenuto ha cessato dalle funzioni presso il Comune di Isernia il 01 agosto 2011: pertanto, non potrebbero essergli addebitate eventuali proroghe di un rapporto di lavoro che, comunque, non avrebbe prodotto alcun danno erariale, risolvendosi anzi in un vantaggio per l'Ente.

Si conclude affermando la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del potere riduttivo.

2.2 Con comparsa depositata in data 01 marzo 2019 si è costituito in giudizio anche il dott. G. che, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciana Gualdaroni, ha formulato le seguenti conclusioni: in via preliminare, dichiarare prescritto il diritto al risarcimento del danno; nel merito, rigettare la domanda perché infondata in fatto e in diritto.

L'eccezione di prescrizione è sollevata individuando il *dies a quo* di decorrenza del termine nel momento della scoperta del danno. A questo fine, si afferma che per l'individuazione dell'esordio della prescrizione rileva la conoscibilità in seno all'Amministrazione dell'evento dannoso, nella fattispecie intervenuta il 28 aprile 2011 (data di approvazione, con la deliberazione di Giunta comunale n. 61, dello schema di rendiconto per l'esercizio 2010), tenuto altresì conto del mancato occultamento doloso del danno.

L'infondatezza della domanda è argomentata evidenziando che il dott. G. avrebbe sottoscritto (entro la prevista data perentoria del 31 marzo 2011) la certificazione di rispetto del patto in buona fede e senza alcun sospetto di eventuali errori, come acclarato nel

sopra richiamato procedimento penale, avendo assunto l'incarico solo pochi giorni prima (il 21 marzo 2011), allorché era impossibile controllare e verificare le voci del rendiconto 2010, il cui schema era stato peraltro predisposto dal consulente esterno dott. OMISSIS, nominato dalla Giunta comunale fin dall'ottobre 2010 in qualità di esperto deputato alla predisposizione degli atti economico-finanziari dell'ente. In proposito lamenta la mancata individuazione dei reali responsabili in ragione del ruolo assunto nell'*iter* procedurale che ha originato lo sforamento.

Infine, sottolinea anche l'assenza di *culpa in vigilando*, in considerazione della circostanza che lo stesso era stato contemporaneamente investito della direzione di più uffici, con connesso cumulo di incarichi gravosi e cogenti.

2.3 Con comparsa depositata in data 01 marzo 2019 si è costituito in giudizio anche il dott. C., rappresentato e difeso dall'avvocato Attilio Ricci.

Il convenuto ha concluso chiedendo: di dichiarare, in via preliminare, prescritto il diritto al risarcimento del danno; nel merito, di rigettare la domanda perché improponibile, inammissibile e comunque infondata in fatto e in diritto.

L'eccezione di prescrizione quinquennale del diritto è dedotta in ragione del tempo trascorso tra la determina n. 381, del 27 giugno 2011, di presa d'atto della nomina dell'OMISSIS (con contestuale impegno di spesa e imputazione al relativo capitolo di bilancio) e la notifica dell'invito a dedurre, intervenuta nei suoi confronti solo il

02 settembre 2016.

Tenuto conto che la condotta ascritta in citazione al convenuto si riferisce alla sua presenza nel corso della riunione di Giunta del 10 maggio 2011 in cui era stata decisa l'assunzione e all'assunzione della determinazione n. 381/2011 che dava seguito al decreto sindacale di individuazione dell'OMISSIS, sottolinea che l'assunzione cui la determina aveva dato seguito era stata autorizzata (appunto, nella riunione del 10 maggio 2011) in data in cui non risultava alcuna contestazione in ordine all'avvenuto rispetto del patto di stabilità (la relazione dei revisori era acquisita solo il successivo 31 maggio 2011).

Si aggiunge che il suo ruolo di Responsabile del personale non implicava la possibilità di approfondire i rilievi dell'Organo di controllo, né avrebbe potuto essere da lui sindacato il processo decisionale relativo a tali aspetti contabili (non a caso il procedimento penale conseguito alle vicende in esame non lo aveva coinvolto).

In ordine alla contestazione avente ad oggetto l'intervenuta assunzione di soggetto esterno *ex* art. 110 in presenza di figure professionali interne ritenute possibili assegnatarie dell'incarico, la difesa argomenta nel senso che le funzioni attribuite all'OMISSIS (comprendenti ambiente e protezione civile, in una situazione di fatto definita "*drammatica*" dal dirigente del Settore di cui l'Ufficio ambiente faceva parte) avrebbero richiesto competenze non possedute dai dipendenti del Comune. Peraltro, si sottolinea che il

nuovo assunto era chiamato a svolgere un incarico in precedenza già assegnato a un responsabile esterno, poi dimissionario, sulla base di una decisione politica che non lasciava spazi al convenuto per lo svolgimento di alcun ruolo.

Si conclude osservando che, in ogni caso, il minimo apporto causale del C. al danno erariale eventualmente cagionato non potrebbe mai legittimare l'affermazione di un grado di responsabilità pari a quello degli altri vocati.

Nell'odierna pubblica udienza la Procura ha contestato le eccezioni proposte dai convenuti e ribadito le sue richieste. Per il convenuto M. gli Avv. Colalillo e D'Agnone hanno sviluppato i propri argomenti difensivi, insistendo sulle eccezioni preliminari e sostenendo, tra l'altro, la mai intervenuta definizione del procedimento di accertamento dello sforamento del patto di competenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Per il convenuto G. l'Avv. Di Stefano ha evidenziato che: l'ordinamento non assegna al segretario comunale il ruolo di esprimere pareri vincolanti aventi ad oggetto la legittimità degli atti; nonostante l'iniziale parere sfavorevole del collegio dei revisori, in sede di consiglio comunale il Presidente del collegio aveva manifestato diverso avviso; infine, dal provvedimento di conferimento dell'incarico sarebbero conseguiti effetti favorevoli sul piano della concreta gestione dell'Ente. Per i convenuti G. e C., gli Avv.ti Gualdaroni e Ricci hanno concluso riportandosi, rispettivamente, alle proprie memorie difensive, confermandone le

relative conclusioni.

MOTIVI DELLA DECISIONE

3. La questione di giurisdizione introdotta dal convenuto M., da esaminare in via prioritaria integrando una questione pregiudiziale di rito, va dichiarata palesemente infondata.

È sufficiente, al riguardo, richiamare il granitico orientamento giurisprudenziale secondo cui l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti non può in alcun modo implicare la conseguenza che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa (*cfr.*, *ex plur.*, Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza 28 giugno 2018, n. 17121).

Tra l'altro, in questa prospettiva è stato chiarito che rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti, non integrando il divieto relativo al sindacato di merito delle scelte amministrative, l'accertamento della responsabilità amministrativa del Sindaco di un Comune che abbia illegittimamente conferito incarichi a soggetti estranei all'amministrazione comunale al di fuori dei casi previsti dalla legge: in tali casi, infatti, il controllo giurisdizionale è "*fondato sui canoni di razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della P.A., sancito all'art. 97 Cost. (fra le tante: Cass. SU 13 dicembre 2017, n. 29920; Cass. SU 9 maggio 2011, n. 10069;*

Cass. SU 5 marzo 2009, n. 5288). Siffatti fondamentali canoni conformatori assumono, dunque, rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa (ex plurimis: Cass. SU 25 maggio 2016, n. 10814; Cass. SU 20 ottobre 2015, n. 21217; Cass. SU 7 novembre 2013, n. 25037; Cass. SU 9 maggio 2011, n. 10069; Cass. SU 28 settembre 2003, n. 14488)" (Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza 24 dicembre 2018, n. 33365).

Anche la fattispecie oggetto del presente giudizio rientra, dunque, a pieno titolo nell'ambito di cognizione del giudice contabile, essendo stata prospettata una condotta posta in essere in contrasto con puntuali disposizioni di legge in materia di assunzioni di personale, che avrebbe cagionato un danno erariale di cui è richiesto il ristoro nell'interesse dell'ente che si assume danneggiato.

4. Seguendo l'ordine logico di trattazione delle questioni, deve ora esaminarsi l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento sollevata da tutti i convenuti, sebbene con diverse prospettazioni riguardanti sia l'*exordium praescriptionis* che la data cui ancorare il verificarsi dell'evento interruttivo. Il primo termine, infatti, è di volta in volta individuato nella data del decreto sindacale di conferimento dell'incarico (9 giugno 2011) ovvero di pubblicazione della determinazione dirigenziale di presa d'atto e impegno di somme n. 381/2011 (27 giugno 2011) ovvero di approvazione, con deliberazione giuntale, dello schema di rendiconto per

l'esercizio 2010 (28 aprile 2011). Il momento di interruzione del decorso della prescrizione è, a sua volta, identificato talora – espressamente o implicitamente – nella data in cui l'invito a dedurre è stato avviato a notifica (26 agosto 2016), talaltra nel giorno in cui è intervenuta la notifica dell'invito nei confronti del convenuto che la eccepisce (è il caso della difesa C., che evidenzia di aver ricevuto l'invito il 02 settembre 2016).

In relazione al termine di decorrenza della prescrizione devono essere respinte tutte le deduzioni difensive, essendo sufficiente richiamare sul punto la consolidata giurisprudenza contabile (Sezioni Riunite, sentenze n. 7/QM/2000, n. 5/QM/2007 e n.14/QM/2011) secondo cui nel vigente ordinamento della responsabilità amministrativo-contabile il decorso della prescrizione non può ritenersi ancorato al fatto generatore del danno – che potrebbe ritenersi perfezionato, in ipotesi di danno diretto quale quella in esame, con l'adozione del decreto sindacale ritenuto (dalla Procura regionale) *contra ius* – bensì alla data del verificarsi del nocumento patrimoniale che ne consegue, qualunque ne sia il titolo, dal momento che "*il danno da risarcire deriva dall'effettivo depauperamento e si identifica con esso ed inoltre nei casi di debenza di una somma di denaro, esso si verifica con l'esborso della somma non dovuta*", in quanto "*è solo da questo momento che all'(asserito) obbligo (illegittimo) di pagare consegue il danno azionabile con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire. Prima del pagamento vi è solo una situazione di danno potenziale*

che, proprio perché tale può anche non attualizzarsi per vicende successive" (SS.RR., sent. 7/QM/2000, *cit.*).

In applicazione del principio enunciato, le Sezioni Riunite nella sentenza n. 5/2007/QM, richiamando la regola generale recata dall'art. 2935 cod. civ. secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, hanno precisato che "*quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento*", che nella fattispecie si sono tradotti nei ratei stipendiali mensili erogati da luglio 2011 a maggio 2012.

Stabilito il momento a partire dal quale risulta iniziata la decorrenza del termine prescrizionale, occorre ora individuare il momento in cui è intervenuto l'atto interruttivo del suo ulteriore decorso.

Appare opportuno, al riguardo, muovere dall'orientamento della giurisprudenza contabile, apparentemente consolidato, secondo cui sarebbe applicabile alla notifica dell'invito a dedurre la regola generale della cosiddetta scissione degli effetti della notifica, che pertanto decorrerebbero per la Procura dal momento della consegna dell'atto agli ufficiali giudiziari, ovviamente a condizione del successivo perfezionarsi del procedimento di notificazione (Sezione II Appello, sentenza 13 giugno 2012, n. 373; Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza 13 aprile 2016, n. 65;

Id., sentenza 11 novembre 2015, n. 193).

Sul punto è, tuttavia, intervenuta una recentissima, condivisa pronuncia della Sezione II Appello 19 marzo 2019, n. 84, secondo cui la distinzione della decorrenza degli effetti della notificazione per il notificante e il destinatario trova applicazione ai soli atti processuali, non anche a quelli sostanziali ovvero agli effetti sostanziali di atti processuali.

Osserva, infatti, la Sezione di Appello che: "poiché l'invito a dedurre non rappresentava all'epoca dei fatti (e continua a non rappresentare) l'unico strumento attraverso cui il pubblico ministero è abilitato a costituire in mora soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, non può trovare applicazione la scissione degli effetti della notificazione per i soggetti coinvolti. E ciò in quanto la scomposizione degli effetti dell'adempimento partecipativo è condizionata alla riferibilità della notificazione ad un atto che non avrebbe potuto essere realizzato se non con le forme dell'atto processuale (Cass. Sentenza n. 19143 del 01/08/2017; Ordinanza n. 4034 del 15/02/2017; SS.UU, sent. n. 24822 del 09/12/2015; sent. n. 26804 del 29/11/2013, sent. n. 18399 del 19/08/2009, n. 13588 del 11/06/2009). In altri termini, la regola della differente decorrenza degli effetti della notificazione per il notificante e il destinatario, sancita dalla giurisprudenza costituzionale, si applica solo agli atti processuali, e non anche a quelli sostanziali, né agli effetti sostanziali dei primi. Tale assetto, peraltro, non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24

Cost., dal momento che il più volte menzionato principio tutela l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo della notifica, mentre la prescrizione incide sul diverso profilo sostanziale del diritto, rispetto al quale si pone, in via prevalente, la tutela della certezza del diritto del destinatario e, in un'ottica di bilanciamento degli interessi, giustifica l'imposizione di un onere di celerità sul notificante sulla base principio di precauzione che raccomanda di assegnare un onere di adempimento alla parte che più agevolmente è in grado di adempiere. Pertanto, poiché tale condizione non ricorre, deve trovare applicazione la disciplina tipica degli atti unilaterali di cui all'art. 1334.".

Applicando le richiamate, più recenti coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame, e considerato che il procedimento di notificazione dell'invito a dedurre risulta completato con la consegna dell'atto, a ciascuno dei convenuti, nella data del 2 settembre 2016, ne deriva che sarebbero coperti da prescrizione i ratei stipendiali di luglio e agosto 2011, nel caso in cui risultasse accoglibile la prospettazione attorea in ordine alla condotta illecita contestata (su cui si rinvia al successivo punto 8 della presente pronuncia).

5. La censura, proposta dal convenuto M., avente ad oggetto l'intervenuta violazione dell'articolo 67, comma 5, del Codice di giustizia contabile (deposito della citazione entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato al presunto responsabile per

esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione formulata e depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti) è infondata.

Invero, l'invito notificato in data 2 settembre 2016 indicava, ai fini della presentazione di eventuali controdeduzioni con eventuali documenti e fonti di prova, il termine perentorio di quarantacinque giorni, scaduto il 17 ottobre 2016. L'atto di citazione è stato depositato, in data 9 febbraio 2017, dunque centoquindici giorni dopo la scadenza, nel rispetto del termine finale previsto dal legislatore.

6. I motivi di doglianza riguardanti la mancanza dei requisiti di specificità e concretezza della *notitia damni* non possono essere accolti perché manifestamente infondati.

L'iniziativa istruttoria culminata nella proposizione dell'atto di citazione è, infatti, espressamente conseguita alla ricezione, il 1° agosto 2011, della nota di "*segnalazione di irregolarità contabili*" inviata da un Consigliere comunale del Comune di Isernia, composta da nove pagine oltre a un corposo numero di pagine di allegati (in gran parte costituite dalla riproduzione di deliberazioni aventi ad oggetto l'approvazione di rendiconti e bilanci di previsione).

Tra l'altro, nella segnalazione si evidenziava espressamente la problematica connessa alla presunta violazione degli obiettivi del patto di stabilità, nonché l'intervenuta assunzione di personale di cui al decreto sindacale n. 8/2011 (inserito tra gli altri documenti

allegati alla nota).

In ogni caso, meritano di essere richiamate le precisazioni contenute nella sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti 3 agosto 2011, n. 12/QM, in ordine all'interpretazione della locuzione "*specifica e concreta notizia di danno*", già introdotta dall'articolo 17, comma 30-*ter*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) e oggi recepita dall'articolo 51 del Codice di giustizia contabile.

L'attività di indagine è legittimamente svolta, secondo le Sezioni Riunite, in tutti i casi in cui all'Organo inquirente pervengono informazioni relative a fatti ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici o indifferenziati.

Orbene, la segnalazione pervenuta dal consigliere comunale di Isernia presentava, con ogni evidenza, tutti i requisiti prescritti dalla legge.

7. Si rivela priva di pregio anche l'eccezione riguardante la dedotta nullità della citazione.

L'atto introduttivo del presente giudizio, infatti, ha ampiamente motivato anche in ordine alle "*ragioni concrete*" per le quali sono state ritenute non condivisibili le deduzioni fornite dal convenuto M. in sede di audizione.

In particolare, dopo aver richiamato (pagg. 23-24) i contenuti delle argomentazioni difensive proposte dal convenuto il 16 novembre 2016, in sede di audizione (sostanzialmente riconducibili al ritenuto mancato accertamento dello sforamento del patto, alla

giustificazione dell'assunzione con la necessità di far fronte alle carenze di personale e alla denuncia presentata alla competente Procura della Repubblica per presunte alterazioni dei dati informatici), l'Organo requirente nell'atto di citazione ha lungamente esaminato, criticandole nel merito, le prime due difese, preoccupandosi altresì (pag. 33) di soffermarsi sulla citata iniziativa giudiziaria del M., dichiarata non rilevante.

Né può fondatamente sostenersi che nell'atto non sia puntualmente individuato e quantificato il danno (articolo 86, comma 2, lett. c) del Codice di giustizia contabile), determinato in funzione del totale dei pagamenti effettuati in favore dell"OMISSIS in funzione del rapporto di lavoro ritenuto non legittimamente instaurato.

Inoltre, premesso che la mancata specificazione della quota di danno da addebitare ai singoli convenuti non costituisce causa di nullità della citazione, posto che spetta al Collegio procedere alla sua ripartizione tra i compartecipi in sede di decisione (Corte dei conti Toscana, sent. 12 ottobre 2017, n. 242), va rilevato che la Procura ha diligentemente argomentato (pag. 50) anche sulla affermata "*sostanziale equivalenza dell'incidenza causale dell'apporto dato dai singoli evocandi*".

8. Verificata l'inidoneità alla definizione del giudizio della parziale prescrizione delle pretese attoree e l'infondatezza delle altre questioni preliminari, si può esaminare il merito della richiesta di condanna, che risulta infondata con riferimento ad entrambi i

profili di presunta rilevanza della condotta contestata (*cfr. supra*, paragrafi 1.2-1.3), sebbene nel primo caso per motivi diversi da quelli eccepiti dalle difese dei convenuti M. e G. (mancato accertamento della violazione del patto di stabilità 2010).

8.1 Come ricordato, la Procura regionale deduce innanzitutto il compimento di una condotta illecita consistente nell'intervenuta assunzione di un dipendente a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del TUEL in violazione del divieto previsto dal legislatore nei casi di sforamento del patto di stabilità.

Orbene, contrariamente a quanto argomentato sul punto dai convenuti, non sussistono dubbi sul mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2010 (nonché, va aggiunto, nel 2011).

Tale circostanza è stata, infatti, inequivocabilmente accertata con il deposito della deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise n. 66, del 3 maggio 2012, avente specificamente ad oggetto gli esiti della verifica condotta sul rendiconto 2010 del Comune di Isernia.

Appare evidentemente opportuno ricordare, sul punto, che ai sensi dell'articolo 1, commi 167 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), la Sezione di controllo della Corte dei conti era destinataria di una competenza esclusiva in materia di verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (oggi non più previsto). I richiamati commi della legge 266/2005, infatti, nel testo vigente nel periodo in esame stabilivano quanto segue: "*167. La Corte dei conti definisce*

unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, [...] *e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione*"; "*168. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora* ***accertino****, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il* ***mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto****, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.*".

Si aggiunge che, sebbene il citato comma 168 sia stato successivamente abrogato dal comma 1-*bis* dell'articolo 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (nel testo integrato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213), contemporaneamente il suo contenuto è stato riportato nel nuovo articolo 148-*bis* del TUEL, introdotto dalla stessa novella legislativa nel quadro di un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nel sistema dei controlli sull'attività di enti locali e regioni.

Chiarito che nessun dubbio può essere coltivato in ordine ai poteri delle Sezioni regionali di controllo della Corte in materia, deve ora ricordarsi che la citata deliberazione n. 66/2012/PRSP ha

accertato la violazione con ampia e dettagliata motivazione, di cui si riportano i contenuti essenziali: "*Il comportamento poco collaborativo dell'Ente, culminato con l'assenza di propri rappresentanti alla odierna adunanza, non ha consentito di acquisire tutti gli elementi utili alla verifica del complesso delle voci di spesa riportate nel prospetto fornito dall'Amministrazione ed escluse dal saldo finanziario di competenza mista.*

Ciononostante i dati a disposizione della Sezione sono risultati sufficienti per accertare il mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte del Comune di Isernia nell'esercizio finanziario 2010.

Risulta infatti che l'Ente abbia detratto dal saldo finanziario una serie di pagamenti per un totale complessivo di €. 3.733.733,36, riferibili a spese non ascrivibili a quelle espressamente e tassativamente indicate dalla legge.

Ci si riferisce a tutti i pagamenti, per un importo pari ad € 1.036.934,46, finanziati con il ricorso all'avanzo di amministrazione.

Ma anche, alle rimanenti spese, per un importo pari ad € 2.263.772,74, finanziate con "Oneri di urbanizzazione; Fondi comunali; Reg. Incasso anno precedente; Contributo dello Stato; Proventi Codice della Strada; Mutuo; Proventi Loculi Cimiteriali".

Le sole voci di spesa riconducibili a quelle effettivamente detraibili sono quelle afferenti ai pagamenti a valere su risorse erogate dalla Protezione civile a seguito del sisma che ha colpito la Regione

Molise, per un totale di €. 433.025,16.

In effetti, nell'esercizio 2010, come puntualizzato dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 40089 del 18.03.2011 in merito alla certificazione 2010, che a sua volta richiama il Decreto n. 60940 del 14.07.2010, potevano essere detratte dal computo, esclusivamente le seguenti voci:

- gli accertamenti, per la parte corrente, e le riscossioni, per la parte in conto capitale, delle risorse provenienti dallo Stato (e non anche da altre fonti), anche se trasferite per il tramite delle regioni, per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. Analogamente, sono esclusi dal saldo gli impegni delle relative spese correnti nonché i pagamenti in conto capitale connessi con le citate risorse provenienti dallo Stato (cfr. comma 7-bis, introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), L. 22 dicembre 2008, n. 203);

- gli interventi realizzati dagli enti locali in relazione allo svolgimento delle iniziative per le quali è intervenuta la dichiarazione di grande evento e rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401) in quanto equiparati agli interventi derivanti dalle dichiarazioni di stato di emergenza di cui sopra (cfr. articolo 4, comma 4-novies, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni,

nella legge 26 marzo 2010, n. 42);

- le riscossioni in conto capitale inerenti alle cessioni di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, nonché le risorse derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate nei mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito per gli enti locali che hanno approvato il bilancio di previsione prima del 10 marzo 2009 escludendo le entrate straordinarie di cui sopra sia dalla base di calcolo che dai risultati utili per la verifica del patto di stabilità 2009 (cfr. comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008; articolo 7-quater, comma 9, lett. a) del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33; articolo 4, comma 4-quinquies del decreto legge n. 2/2010);

- le risorse provenienti, direttamente o indirettamente dall'Unione Europea, nonché le corrispondenti spese correnti ed in conto capitale. Per risorse provenienti indirettamente dall'Unione Europea si intendono anche quelle risorse assegnate per il tramite della Regione o della Provincia di appartenenza (cfr. comma 7-quater dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112/2008, introdotto dall'articolo 4, comma 4-septies, lett. a), del decreto-legge n. 2/2010);

- alcune spese per investimenti nei limiti dell'ammontare

autorizzato dalla regione di appartenenza (cfr. comma 1, lettere a) e b), dell'articolo 7-quater del decreto-legge n. 5/2009; articolo 4, comma 4-sexies del decreto-legge n. 2/2010);

- pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2010 per un importo non superiore allo 0,78% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008 (cfr. comma 11 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78).

Del resto le voci scomputabili dal calcolo rilevante per la verifica del rispetto del Patto di stabilità sono analiticamente individuate negli allegati ai citati Decreti che, giova ribadirlo, non riportano nessuno dei pagamenti indicati dall'Amministrazione.

Alle citate dirimenti considerazioni si aggiunga che l'Ente ha inopinatamente operato una considerevole parte delle esclusioni per € 1.036.934,46 in virtù del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81 convertito in Legge 3 agosto 2007 n. 127, non più applicabile all'esercizio finanziario 2010.

La disposizione in esame afferma che "Non sono computate tra le spese rilevanti ai fini del patto di stabilità interno relativo alle province e ai comuni che negli ultimi tre anni hanno rispettato il patto di stabilità interno le spese di investimento finanziate nell'anno 2007 mediante l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione".

Tuttavia, come precisato dalla stessa Circolare del Ministero Economia e Finanze n. 2/2009, pure richiamata

dall'Amministrazione, è altrettanto evidente che il Legislatore, al fine di agevolare gli enti locali nell'applicazione delle disposizioni effettivamente vigenti, ha adottato la soluzione di riscrivere le sole norme che sono in vigore per il triennio 2009-2011.

Pertanto, tutte le altre precedenti disposizioni legislative erano da considerarsi non più applicabili per il patto 2010.

Ne consegue che, non potendo legittimamente operare le esclusioni dei pagamenti sopra riportati, l'Ente risulta inadempiente al Patto di stabilità interno 2010.

Il risultato conseguito nel 2010 in relazione al Patto di stabilità, dovrà essere pertanto ricalcolato e correttamente certificato presso i competenti Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da parte del Comune di Isernia sulla base dei sopra segnalati criteri.

L'accertamento del mancato rispetto del Patto nel 2010 comporta l'applicazione delle sanzioni attualmente previste dal combinato disposto dell'art. 7 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e dell'art. 31, co. 28 della legge di stabilità per il 2012 (l. 12 novembre 2011, n.183).

In effetti, a norma del comma 4 del citato art. 7 le predette disposizioni sanzionatorie si applicano in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi.

La Sezione, in ossequio al disposto dell'ultimo periodo del comma 168 della L. n. 266/2005, vigilerà sull'adozione da parte dell'Ente delle indicate misure correttive, nonché, in occasione dell'esame dei documenti contabili degli esercizi finanziari successivi al 2010,

sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti per effetto del riscontrato mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

In considerazione della sopra esposta piana conoscenza delle voci di spesa che potevano legittimamente essere escluse dal computo, se non altro per via della chiara indicazione delle stesse contenuta negli allegati ai Decreti Ministeriali, effettivamente utilizzati dall'Amministrazione ai fini del monitoraggio e della certificazione 2010, appare fondato ritenere la sussistenza di un comportamento pienamente consapevole da parte degli Uffici preposti e come tale elusivo in quanto teso all'artificioso rispetto del patto di stabilità interno.

È appena il caso di rammentare, al riguardo, che a norma dell'art. 1 del comma 111-ter della Legge 13 dicembre 2010 n. 220, introdotto dall'art. 20 comma 12 del D.L. n. 98/2011, ed a far data dall'esercizio finanziario 2011, "Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento

retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

Occorre poi sgombrare il campo dalla pretesa natura non definitiva dell'accertamento contenuto nella pronuncia della Sezione di controllo, sostenuta dai vocati, ora richiamando i contenuti di un ricorso al Consiglio di Stato tuttora non definito, ora addirittura prospettando un'ipotesi di silenzio *ex* articolo 20 della legge n. 241/90 della Sezione di controllo a fronte del deposito, da parte dei convenuti, di documenti autorizzati dal TAR Molise (nel medesimo procedimento poi concluso con la sentenza di rigetto – appellata e appunto pendente dinanzi al Consiglio di Stato – di cui si dirà a breve) con la citata ordinanza cautelare del 2012, e configurando una sorta di consumazione del potere della Corte di accertamento dello sforamento del patto conseguente al mancato "*riesame*" della questione entro il termine di un anno dall'atto di "*impulso*", individuato nell'inoltro di tali documenti.

Al riguardo va in primo luogo rilevato che, secondo l'orientamento pacifico della giurisprudenza amministrativa al momento del deposito della deliberazione n. 66/2012/PRSP, "*gli atti della Corte dei Conti, in sede di controllo, sono imputabili ad un organo estraneo all'apparato della p.a., che gode nell'ordinamento costituzionale di una posizione di indipendenza e che agisce in funzione neutrale a tutela della legalità e nell'interesse dell'ordinamento giuridico. Gli atti della Corte quindi non rivestono natura amministrativa e non sono suscettibili di autonoma impugnativa*" (Consiglio di Stato, 22 marzo 2012, n. 1618; *Id.*, 19 giugno 2008, n. 3053).

Un ancor più radicale orientamento affermava la non sindacabilità delle pronunce di controllo di legalità finanziaria, argomentando sulla base della mancanza di soggettività amministrativa della Corte e di lesività immediata dei suoi atti.

Come noto, tali approdi sono stati superati, nel 2013, con le sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione (da poco istituite) n. 2/EL, n. 5/EL e n. 6/EL, che hanno enfatizzato il nuovo e più incisivo ruolo attribuito dal D.L. 174/2012 in materia di piani di riequilibrio e, in generale, in materia di garanzia imparziale della corretta gestione delle risorse e dell'equilibrio dei bilanci, affermando l'impugnabilità delle deliberazioni nell'ambito della giurisdizione contabile esclusiva.

Ove ancora occorra, va rilevato che tali conclusioni sono state pienamente condivise dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise nella sentenza che ha definito il giudizio di primo grado instaurato (tra gli altri) da tre degli odierni convenuti anche nei confronti della deliberazione n. 66/2012/PRSP della Sezione regionale di controllo, degli atti commissariali conseguenti e (con motivi aggiunti) del D.M. 29 agosto 2013 che assoggettava il Comune di Isernia alla sanzione di euro 507.179,37 (pari al 3 per cento delle entrate correnti risultanti dal certificato al rendiconto di bilancio 2009) con la corrispondente riduzione di risorse del fondo di solidarietà comunale (la pendenza del giudizio aveva indotto, poi, il Ministero a sospendere – per ragioni di opportunità – il procedimento di applicazione della sanzione).

È vero che il TAR molisano, con la sentenza parziale n. 617/2014, depositata il 13 novembre 2014, aveva ritenuto necessario disporre istruttoria relativamente al citato D.M. 29 agosto 2013, con richiesta ai Ministeri intimati di trasmettere "*b) documentati chiarimenti in ordine alla sua eventuale esecuzione e/o sostituzione con altro provvedimento adottato previa valutazione della documentazione depositata su impulso di questo Tribunale*".

L'ipotesi che il giudice amministrativo non avesse preso atto della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di accertamento del rispetto del patto di stabilità va, tuttavia, superata alla luce della sentenza definitiva del 18 maggio 2017, n. 187, in cui sul tema in esame si statuisce quanto segue: "*Venendo al merito dell'impugnazione, i ricorrenti assumono che dopo l'invio dei documenti e delle osservazioni alla sezione di controllo della Corte dei conti, avvenuto in data 20 dicembre 2012, in esecuzione dell'ordinanza cautelare numero 168 del 2012, la deliberazione numero 66/2012/PRSP non sarebbe più idonea a giustificare la sanzione applicata dal Ministero; sostengono infatti che il predetto deposito avrebbe determinato la riapertura del procedimento di controllo da parte della Corte dei conti, con la precisazione che l'assenza di pronuncia specifica dell'organo di controllo sui chiarimenti forniti, equivarrebbe a riscontro positivo sulla gestione finanziaria e contabile del comune nell'anno di riferimento con conseguente venir meno del presupposto giustificativo della sanzione applicata.*

La tesi dei ricorrenti non può essere condivisa in quanto priva di base normativa.

Nessuna norma di legge consente infatti di riconoscere al silenzio serbato dalla sezione di controllo sulla documentazione inviata dei ricorrenti, il valore di riscontro favorevole sulla gestione finanziaria contabile oggetto di verifica, con conseguente caducazione del presupposto giustificativo della sanzione applicata, tenuto altresì conto che l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, invocato dai ricorrenti, si applica ai procedimenti amministrativi in senso stretto tra i quali non sono annoverabili quelli di controllo sulla regolarità contabile e finanziaria riservati alla competenza esclusiva della Corte dei Conti.

È piuttosto vero il contrario, nel senso che, in assenza di un obbligo di riesame in capo alla sezione di controllo della Corte dei conti, alla luce della documentazione e dei chiarimenti sopravvenuti, la deliberazione numero 66/2012/PRSP resta valida ed efficace e con essa la legittimità del decreto ministeriale del 29 agosto 2013 che ne rappresenta un mero atto consequenziale e vincolato.

Del resto né i ricorrenti né il Ministero dell'Interno – a seguito dei chiarimenti richiesti dal TAR con la sentenza non definitiva n. 617/2014 – hanno potuto depositare documentazione attestante anche solo l'avvio del procedimento di riesame dell'iter di certificazione al rendiconto di bilancio riferito alla annualità in contestazione sicché la deliberazione numero 66/2012/PRSP

deve ritenersi allo stato definitiva – in mancanza di contestazione dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei Conti ex art. 243 quater del d. lgs. n. 267 del 2000 - mentre la sanzione applicata costituisce atto dovuto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 2, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149.".

Deve, inoltre, aggiungersi che l'avvenuto sforamento del patto di stabilità nell'esercizio 2010 è stato a suo tempo acclarato in esito alle risultanze della verifica amministrativo-contabile svolta dalla Ragioneria generale dello Stato nel 2012 (secondo gli ispettori, era emerso uno scostamento di euro 3.212.000,00 rispetto a quanto certificato dall'ente per il 2010) e documentato nell'ampia perizia contabile all'uopo disposta, in sede di incidente probatorio, nel procedimento penale presso il Tribunale di Isernia poi conclusosi con la sentenza di non luogo a procedere n. 110/2015.

Il mancato rispetto risulta, in ogni caso, ampiamente confermate dall'esame della documentazione agli atti.

Si premette, al riguardo, che per l'esercizio 2010 la disciplina fondamentale avente ad oggetto le modalità di determinazione del saldo di "*competenza mista*" conseguito (somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti), da confrontare con gli obiettivi finanziari da raggiungere nel corso di tale annualità al fine di verificare il rispetto o meno del

patto, era contenuta nel testo allora vigente dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133).

Tale disposizione, in particolare, individuava nei commi 6 e 7 gli obiettivi che ciascun ente avrebbe dovuto conseguire, distinti in ragione dei saldi finanziari conseguiti dagli enti locali nell'esercizio 2007.

Nei successivi commi dal 7-*bis* al 7-*sexies* erano elencati, in modo perentorio, i principali casi di esclusione di entrate e spese dalle poste rilevanti ai fini del computo algebrico, così individuati: risorse provenienti dallo Stato e relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (comma 7-bis); risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni (comma 7-ter); risorse provenienti dai trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (oneri relativi alle commissioni straordinarie di cui all'articolo 144 del TUEL e contributi agli enti locali nelle condizioni di cui all'articolo 143 del TUEL) e relative spese in conto capitale (comma 7-*sexies*).

Il legislatore aveva poi introdotto, a determinate condizioni, ulteriori limitate esclusioni collegate a entrate o a causali straordinarie:

- cessioni di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, nonché risorse derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società qualora quotate nei mercati regolamentati, e risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito (nei limiti di ulteriore applicabilità delle previsioni dell'abrogato comma 8 dell'articolo 77-*bis*);

- pagamenti in conto capitale di cui all'articolo 7-*quater*, comma 1, lett. a) e b), e comma 3, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 (pagamenti in conto residui per spese di investimento effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti; pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione; pagamenti per spese relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale), la cui esclusione era consentita anche nel 2010 ma nei rigorosi limiti degli importi autorizzati dalla Regione di appartenenza e del rispetto delle condizioni previste dal comma 4-*sexies* dell'articolo 4 del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2;

- pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2010

per un importo non superiore allo 0,78 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008, a condizione del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009 (articolo 14, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78);

- pagamenti effettuati dai comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 (articolo 2, comma 42, della legge 23 dicembre 2009, n. 191).

A fronte di tale articolato ma chiaro quadro normativo, illustrato tra l'altro dalla circolare annuale n. 15/2010 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la pretesa di escludere importi pari a euro 3.733.733,36, giustificata con il riferimento a spese finanziate dalle fonti di entrata indicate negli atti del Comune (avanzo di amministrazione, nonché "*Oneri di urbanizzazione; Fondi comunali; Reg. Incasso anno precedente; Contributo dello Stato; Proventi Codice della Strada; Mutuo; Proventi Loculi Cimiteriali*") appare palesemente non accoglibile, non risultando allegata alcuna spesa da escludere in quanto rientrante nelle limitate e tassative fattispecie previste dalla legge, ad eccezione dei pagamenti a valere sulle somme erogate dalla Protezione civile a seguito del sisma che aveva interessato la Regione Molise (pari a euro 433.025,16).

Si aggiunga che, a confermare la violazione, basterebbe considerare anche solo i pagamenti finanziati con il ricorso all'avanzo di amministrazione (per un importo pari ad euro

1.036.934,46) in chiaro contrasto con la disciplina vigente nel 2010, che non consentiva di escludere dal calcolo tali importi. Tenuto, infatti, conto che l'obiettivo programmatico annuale era pari a euro 894.000,00 e che il Comune aveva attestato un saldo finanziario (al netto anche delle erronee esclusioni) pari a 1.415.000,00 (con un'apparente differenza positiva di euro 521.000,00), al computo degli importi finanziati con l'avanzo sarebbe già conseguito un consistente sforamento del patto.

Né l'entità dello scostamento avrebbe consentito un suo riassorbimento anche ove fossero stati esclusi taluni, ulteriori limitati pagamenti (è il caso della prevista possibilità di escludere lo 0,78% dei residui di parte capitale del 2008: considerato che i pagamenti in conto residui di parte capitale nel 2010 erano stati pari a 7.177.970,47 e che i residui dell'esercizio immediatamente precedente – nella fattispecie, il 2009 – costituiscono di regola una quota rilevante del complesso dei residui, anche nell'ipotesi di scuola in cui il totale dei pagamenti in conto residui coincidesse con importi risalenti a periodi precedenti al 2009 la somma da escludere dal computo risulterebbe pari a soli euro 55.988,17).

8.2 All'accertata violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2010 non può tuttavia conseguire l'accoglimento della richiesta di condanna dei convenuti, in ragione della liceità del procedimento di assunzione dell'"OMISSIS.

La Procura ha correttamente richiamato l'articolo 7 ("*Mancato rispetto del patto di stabilità interno*"), comma 2, lettera d) del D.Lgs.

6 settembre 2011 n. 149, nella parte in cui stabiliva che: "*2. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:* [...] *d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto* [...]".

Come già ricordato, il successivo comma 4 del medesimo articolo 7 precisava che tale disposizione – riprodotta nell'articolo 31, comma 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183 – trovava applicazione "*in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti*".

Giova ricordare che l'ordinamento aveva introdotto la limitazione amministrativa in esame già con l'articolo 76, comma 4, del decreto-legge 26 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che formulava il relativo divieto letteralmente negli stessi termini.

Deve tuttavia aggiungersi che, al momento dell'accertamento della violazione del patto, intervenuto con il deposito – in data 3 maggio 2012 – della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 66/2012/PRSP, era in vigore il comma 28 dell'articolo 31 ("*Patto di stabilità interno degli enti* locali") della legge 12 novembre 2011, n. 183, secondo cui: "*28. Agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si*

riferisce, si applicano, ***nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto*** *del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 26.* [...]".

Sebbene numerose norme introdotte dall'articolo 31 della legge 183/2011 trovassero la propria *ratio* nell'esigenza di rinnovare e aggiornare la disciplina in materia (anche mediante l'introduzione di ulteriori sanzioni, tra le quali quelle irrogabili dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dei responsabili finanziari) con riferimento alle annualità decorrenti dal 2012, gli ordinari principi in materia di applicazione delle nuove disposizioni a fattispecie sostanziali i cui effetti non siano ancora esauriti consentono di ritenere senz'altro applicabile agli accadimenti in esame la previsione del comma 28.

Peraltro, l'applicazione della sanzione nell'anno successivo a quello dell'accertamento della violazione sembra codificare una regola già ritraibile dalla interpretazione sistematica della disciplina, che non poteva consentire di esporre al rischio di rispondere, sul piano della responsabilità amministrativa, per atti compiuti in una situazione di incertezza sull'intervenuto rispetto del patto, almeno nei casi in cui il risultato contabile non fosse stato consapevolmente ed artificiosamente conseguito.

Si aggiunge che l'applicabilità del comma 28 della legge 183/2011 ai casi di sforamento del patto di stabilità per l'esercizio 2010 non solo è stata ritenuta dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia,

deliberazioni n. 409/2012/PRSE e 521/2012/PAR), ma è stata *espressamente* affermata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise proprio per il Comune di Isernia. Infatti, richiesta – in data 8 giugno 2012 – dal nuovo Sindaco (successivamente decaduto con le dimissioni della maggioranza dei consiglieri comunali) di conoscere se l'Ente "*relativamente al mancato rispetto del Patto di stabilità 2010 (oggetto di formale accertamento nel 2012) sia assoggettabile alle relative sanzioni nel 2013*", la Sezione con la deliberazione n. 115/2012/PAR, depositata il 17 luglio 2012, così si esprimeva: "*risulta che nel corso dell'esercizio 2011 l'Amministrazione abbia certificato il rispetto del patto 2010 e che solo successivamente, nel 2012, per effetto della deliberazione di questa Sezione n. 66/2012, abbia accertato il mancato rispetto del Patto relativo al medesimo esercizio finanziario 2010 con conseguente obbligo di provvedere ex art. 31 comma 29 della L.n.183/2011, nel termine di 30 giorni, alla trasmissione della nuova certificazione al Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.*

La fattispecie, di conseguenza, si attaglia pedissequamente al disposto del citato comma 28 in quanto la violazione del patto di stabilità interno - certificata solo nel 2012 - risulta essere stata accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce.

In questi casi, prosegue la norma in commento, le sanzioni si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il

mancato rispetto del Patto **e quindi a far data dall'esercizio 2013**.".

Non a caso, il D.M. di applicazione della prevista sanzione finanziaria è stato emanato il 29 agosto 2013.

In conclusione, applicando la previsione dell'articolo 31, comma 28, della legge 12 novembre 183, n. 2011 alla fattispecie in esame, non può che concludersi che sia la seduta di Giunta del 10 maggio 2011, sia il procedimento di assunzione concluso con decreto sindacale di conferimento dell'incarico del 9 giugno 2011 e collegata determinazione dirigenziale 27 giugno 2011, n. 381, di presa d'atto e impegno contabile delle somme, sono intervenuti in data antecedente all'accertamento, non risultando integrati, sotto il profilo in esame, i presupposti per la condanna richiesta da parte attorea.

Per completezza di precisa che nella controversia in esame si rivela, per i motivi esposti, del tutto irrilevante il mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2011, certificato solo successivamente all'assunzione dell'incarico. Del resto, nel certificato inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 5 aprile 2012 era attestato il rispetto del patto e solo nella relazione al rendiconto 2011 di cui al verbale del 31 maggio 2012 – data di interruzione del rapporto con l'OMISSIS – l'organo di revisione segnalò il ritenuto sforamento anche per tale annualità.

8.2.1 Un ultimo profilo che potrebbe venire in rilievo nella fattispecie (per ogni eventuale conseguenza che si dovesse ritenere

poterne derivare ai fini *de quibus*), esaminato *ad abundiam* in ragione di taluni riferimenti – contenuti nell'atto di citazione – ai contenuti della deliberazione n. 66/2012/PRSP della locale Sezione di controllo, attiene all'eventuale natura dolosa dell'errata attestazione di intervenuto rispetto del patto di stabilità.

Ebbene - in disparte la fondamentale considerazione che la natura dolosa della condotta non è stata espressamente e formalmente contestata dalla Procura (che ha concluso con la richiesta di condanna di ciascuno dei convenuti a una quota del presunto danno cagionato, senza vincolo di solidarietà) - non appare venire in rilievo, nel caso *de quo*, una specifica fattispecie di comportamento doloso, concretantesi nella trasmissione al Ministero di dati erronei al solo fine di sottrarre il Comune al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Al riguardo, va innanzitutto premesso che è bensì vero che la Sezione di controllo adombra, nella deliberazione n. 66/2012/PRSP, la sussistenza di tale consapevolezza nella parte in cui conclude che: "*In considerazione della sopra esposta piana conoscenza delle voci di spesa che potevano legittimamente essere escluse dal computo, se non altro per via della chiara indicazione delle stesse contenuta negli allegati ai Decreti Ministeriali, effettivamente utilizzati dall'Amministrazione ai fini del monitoraggio e della certificazione 2010, appare fondato ritenere la sussistenza di un comportamento pienamente consapevole da parte degli Uffici preposti e come tale* ***elusivo*** *in quanto teso all'artificioso rispetto del*

patto di stabilità interno."; sennonché, è la stessa Sezione di controllo, nel successivo, ricordato parere n. 115/2012/PAR reso sulla stessa questione, a ritenere pacificamente applicabile il comma 28 dell'articolo 31 della legge 183/2011 anche ai casi di atti "*elusivi*" delle regole del patto.

In ogni caso, il Collegio ritiene che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, possano condividersi le valutazioni compiute dal GUP del Tribunale di Isernia nella più volte citata sentenza di non luogo a procedere n. 110/2015, nella parte in cui propende per l'assenza di comportamenti dolosi, a vantaggio di scelte "*tendenti a privilegiare, tra le interpretazioni possibili (ancorché opinabili e/o forzate da un punto di vista contabile e/o giuridico), quelle più favorevoli all'ente nel senso di ritenere rispettato il patto di stabilità*", in tal senso militando argomenti quali l'assenza di pressioni nei confronti dei soggetti deputati all'inserzione telematica dei dati da trasmettere al Ministero e alla predisposizione delle certificazioni, nonché la presenza di un consulente esterno di cui si era avvalso il Comune e che avallò "*o meglio sostanzialmente impostò, le scelte contabili che condussero a certificare il rispetto del patto di stabilità*".

8.3. La Procura erariale ritiene che gli atti posti in essere dai convenuti, nell'ambito del procedimento di assunzione dell'OMISSIS, siano in ogni caso direttamente connotati da profili di illiceità.

In particolare, sono denunciate le modalità del tutto fiduciarie del procedimento, che si è sostanziato nell'accoglimento di un'istanza

formalmente presentata dall'ingegnere interessato, che avrebbe quindi goduto di un canale di accesso privilegiato ed esclusivo, senza alcuna forma di pubblicità, trasparenza o selezione pubblica.

Inoltre, risulterebbero assenti i presupposti necessari all'instaurazione del nuovo rapporto di lavoro subordinato, non giustificato da carenze di organico, atteso che nell'Ente operavano 32 funzionari di cat. D (tra cui due ingegneri, due architetti, quattro istruttori direttivi ed un capo servizio tecnici).

Ai fini della valutazione della richiesta attorea appare utile muovere dalla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale all'interno del quale il procedimento di assegnazione dell'incarico ha trovato – nei mesi di maggio e giugno 2011 – il suo svolgimento e la sua conclusione, evidenziando *in limine* l'erroneità del richiamo attoreo, con riferimento alla fattispecie, sia del comma 2 dell'articolo 110 TUEL (relativo agli incarichi conferiti fuori dalla dotazione organica) che dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (che disciplina le condizioni cui è subordinata la conclusione, nelle amministrazioni pubbliche, dei contratti di lavoro autonomo).

L'articolo 110 ("Incarichi a contratto"), comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 all'epoca vigente era il seguente: "1. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo

determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.".

Solo in seguito all'integrale sostituzione del testo della disposizione, operata dall'articolo 11, comma 1, lett. a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114), il comma 1 del citato articolo 110 oggi prevede quanto segue: "*Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato.* […] *Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti* ***previa selezione pubblica*** *volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.*".

L'ordito normativo applicabile alla fattispecie all'epoca della instaurazione del rapporto di lavoro era completato dalle disposizioni dei commi 6 – 6-*ter* dell'articolo 19 ("*Incarichi di funzioni dirigenziali*") del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, nel testo allora in vigore (conseguente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), erano formulate – per quanto ancora rileva – nei seguenti termini: "*6.* […]. *La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri*

incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. […] *6-ter. Il comma 6 ed il comma 6-bis* ***si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2***".

L'articolo 110, comma 1 del TUEL non conteneva, dunque, testuali riferimenti né all'obbligo di porre in essere una preventiva procedura quantomeno latamente selettiva (che saranno introdotti solo nel 2014) né alla necessaria previa verifica dell'assenza di analoghe professionalità all'interno dell'Amministrazione, limitandosi a richiedere il possesso dei "*requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire*". Tuttavia, l'integrazione della norma con le previsioni del comma 6 dell'articolo 19 del

D.Lgs. 165/2001 consentiva di predicare il necessario possesso, anche per gli incaricati "*a contratto*" degli enti locali, dei requisiti soggettivi costituiti da "*particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*", che la disposizione da ultimo citata provvedeva a dettagliare.

All'epoca dell'assunzione dell'"OMISSIS, in giurisprudenza si era già talora affermato che l'art. 110 del TUEL non esonerava dallo svolgere procedure concorsuali gli enti locali che intendessero affidare incarichi di responsabilità dirigenziale con contratti a tempo determinato (T.A.R. Toscana, sez. I, 11 novembre 2010, n. 6578).

Tuttavia, nello stesso periodo in cui il Comune di Isernia costituiva il rapporto di lavoro con l'OMISSIS, nell'ambito della magistratura contabile ed amministrativa emergevano orientamenti ancora non definitivamente consolidati.

Infatti, la Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti, con la deliberazione 9 agosto 2011, n. 47, esprimeva il convincimento che la rigorosa applicazione dei principi evincibili dall'articolo 19 del D.Lgs. 165/2001 riguardasse i soli incarichi di cui al primo comma dell'art. 110 del TUEL conferiti mediante "*contratti di diritto privato*" (le sole tipologie contrattuali sovrapponibili alla fattispecie generale del testo unico del pubblico impiego), ritenendo ancora configurabile il conferimento di incarichi mediante contratti "*di diritto pubblico*", nella cui disciplina si riespandeva "*l'autonomia statutaria e regolamentare riconosciuta*

agli Enti Locali ex art. 89, comma 2, lett. d) del TUEL in ordine alla disciplina dell'accesso al lavoro presso gli Enti stessi, ambito nel quale rientra anche la determinazione dei presupposti di fatto per la valida costituzione di tali rapporti". Pertanto, concludeva il Collegio, "*per il conferimento di incarichi "con provvedimento fiduciario", indipendentemente dai soggetti che ne sono destinatari, vadano rispettati i rigorosi limiti di cui all'art. 19, comma 6, parzialmente superabili, come sopra specificati, solo nelle diverse fattispecie che presentano una fase selettiva "a monte" della sottoscrizione del contratto*".

Ancora nella sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 18 giugno 2012, n. 5592 poteva leggersi che la regola del ricorso, anche da parte degli enti locali, a procedure concorsuali per l'assegnazione di pubblici uffici doveva essere modulata in funzione del tipo di contratto di lavoro da stipulare. Se nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato l'assunzione non poteva che avvenire mediante concorso, "*L'articolo 110, comma 1, tuttavia, prevede forme speciali di assunzione della dirigenza che consentono la copertura di posti "di ruolo": il dirigente viene assunto per coprire un posto previsto nella dotazione organica, ma mediante un contratto e con modalità diverse da quelle ordinariamente utilizzate per la copertura di posti di ruolo a tempo indeterminato. La copertura dei posti dirigenziali vacanti nella pianta organica con contratto a tempo determinato ai sensi del comma 1 dell'articolo 110 può, peraltro, intervenire, secondo quanto*

specificatamente riconosciuto sul punto da ultimo dalla Corte dei Conti del Lazio con la delibera n. 47/2011 del 22.7.2011 [*recte*, 09.8.2011], *che si ritiene di dovere condividere, secondo diverse modalità procedimentali concernenti la fase costituiva del rapporto, ossia o con incarico fiduciario (ovvero intuitu personae) – indipendentemente dai soggetti che siano i destinatari - ovvero previa selezione retta da regole pubblicistiche*".

Si tratta, beninteso, di orientamenti non condivisi da parte del Collegio, nella misura in cui i principi di buona amministrazione e di accesso agli impieghi mediante concorso presidiati dall'articolo 97 della Costituzione imponevano – anche prima della modifica del comma 1 dell'articolo 110 TUEL, intervenuta nel 2014 – che tutti i rapporti di lavoro subordinato, sia a tempo indeterminato che determinato, fossero instaurati solo previa procedura comparativa avente natura concorsuale o quantomeno di tipo selettivo.

Tuttavia, ai fini della decisione dell'odierna controversia, ritiene il Collegio che la constatata assenza, nel giugno 2011, di orientamenti ancora non definitivamente consolidati in ordine alla necessaria selettività dei procedimenti finalizzati all'attribuzione degli incarichi ai sensi dell'articolo 110, comma 1 del TUEL, nonché la mancata allegazione di disposizioni (statutarie o regolamentari) da cui possa argomentarsi l'intento, da parte del Comune, di autovincolarsi al rispetto di procedure di selezione, costituiscano circostanze idonee ad incidere sull'elemento

psicologico del contestato illecito, inducendo a concludere che alla senz'altro illegittima procedura non consegue l'accertamento della responsabilità amministrativa, per assenza di colpa grave, in capo ai convenuti M., G. e C..

Alle stesse conclusioni deve giungersi in relazione alla contestazione avente ad oggetto la ritenuta presenza, in organico, di 9 funzionari di cat. D che, secondo la Procura, per la qualifica posseduta – due ingegneri, due architetti, quattro istruttori direttivi ed un capo servizio tecnici – avrebbero potuto risultare destinatari dell'incarico.

Nel decreto sindacale si dà espressamente atto della necessità di procedere a ricoprire il posto di Responsabile del Servizio Ambiente e Viabilità con personale avente "*requisiti ed esperienza altamente qualificata per ricoprire il suddetto posto di Responsabile del servizio non reperibili all'interno della struttura, come di fatto già assicurato con precedente incarico conferito all'OMISSIS*" e che "*l'attribuzione della responsabilità del Servizio Ambiente e Viabilità all'OMISSIS risulta correlata all'esperienza e alla qualificazione professionale desumibile dagli elementi curricolari*".

A fronte di tali attestazioni, la generica allegazione della presenza in organico di alcuni funzionari direttivi, accompagnata dalla mera elencazione dei loro nomi, appaiono (per di più in assenza della contestazione della "[...] *esperienza e* [...] *qualificazione professionale desumibile dagli elementi curricolari*" dell'OMISSIS) circostanze inidonee a fornire la prova dell'assunto attoreo, tenuto

conto che l'indicazione del numero (peraltro, non esteso) di detto personale non esclude affatto, in modo univoco, la sussistenza di eventuali carenze di organico in un ente capoluogo di provincia, né dimostra la presenza di professionalità in grado di occuparsi della "*drammatica situazione dell'ufficio Ambiente*", secondo quanto riferito dal Dirigente del relativo Settore nella ricordata riunione di Giunta del maggio 2011.

Va invece esclusa, in radice, l'ascrivibilità di alcuna condotta illegittima, per i profili in esame, al convenuto G., il quale, nell'ambito della fattispecie assunzionale, ha svolto il limitato e non rilevante ruolo di attestare la copertura finanziaria dell'impegno di spesa connesso all'instaurato rapporto di lavoro, nonché di presenziare alla riunione di Giunta del 10 maggio 2011 in cui, tra l'altro, si decise di procedere con l'attribuzione dell'incarico.

9. Ritiene il Collegio che, tenuto conto della novità di alcune delle questioni trattate, dei mutamenti giurisprudenziali intervenuti e dell'infondatezza di numerose eccezioni proposte dalle parti, possa disporsi la compensazione integrale delle spese ai sensi dell'art. 31, comma 3, del Codice di giustizia contabile.

In assenza di pronuncia di condanna non è luogo a provvedere sulle spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Molise, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente

pronunciando:

1) rigetta la domanda di risarcimento di danni erariali formulata dalla Procura Regionale nei confronti di M. G., G. M., G. E. e C. M. A., come in epigrafe generalizzati;

2) compensa integralmente le spese legali;

3) nulla per le spese di giudizio.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 21 marzo 2019.

Il Magistrato estensore — Il Presidente

(dott. Domenico Cerqua) — (dott. Tommaso Viciglione)

F.to digitalmente — F.to digitalmente

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2020

Il Responsabile della Segreteria

f.to digitalmente Maria Grazia Sechi