



Sentenza n. 185/2019

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA**

Composta dai seguenti magistrati:

**Rita Loreto**

**Presidente**

**Ida Contino**

**Giudice**

**Sergio Vaccarino**

**Giudice relatore**

**SENTENZA**

Nel giudizio di responsabilità n. 21662 ad istanza del Procuratore regionale nei confronti di:

- **Lucchesi Alfredo Giuseppe**, nato a S. Domenica Talao (CS) il 30 luglio 1959 ed ivi residente in Via del Canale 12, C.F.: LCCLRD59L30I183I;

- **Esposito Fulvio Francesco**, nato a S. Domenica Talao (CS) il 2 aprile 1969 ed ivi residente in Via Piano del Fico, 24B, C.F.: SPSFVF69D021I830O;

- **La Greca Maria Giuseppina**, nata a Praia a Mare (CS) il 20 luglio 1974 e residente a S. Domenica Talao in contrada Guarniero 9, C.F.: LGRMGS74L60G975M;

- **Fazzari Giovanni**, nato a Praia a Mare (CS) il 17 maggio 1976 e residente a S. Domenica Talao in Via Piano del Fico 30 int. A, C.F.: FZZGNN76E17G975P,

tutti rappresentati e difesi nel presente giudizio dall'avv. Carmelo

Salerno, presso il cui studio in Cosenza, via Mortati, n. 23, sono elettivamente domiciliati;

- **Morabito Carlo Antonio**, nato ad Ardore (RC) il 14 luglio 1953 e residente in Tortora (CS) in Via Giovarmi Bachelet n. 37, C.F.: MRBCLN53L14A385I, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avv.ti Francesco Cristiani e Francesco Germano ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Scalea (CS), viale 1° Maggio, n. 45;

- **Fasanaro Bernardo**, nato a S. Domenica Talao (CS) il 8 gennaio 1957 ed ivi residente in contrada Acqua della Quercia 0, C.F.: FSNBNR57A08I183W;

- **De Lutiis Maria Rosaria**, nata a Castelnuovo Scivia (AL) il 4 gennaio 1959 e residente a S. Domenica Talao in contrada Sovareta 1, C.F.: LTMRS59A44C243U, entrambi rappresentati e difesi dall'avv Nadia Campana, presso il cui studio in Cosenza, via Mortati, n. 23, sono elettivamente domiciliati;

- **Labozzetta Raffaele Marcello** nato a S. Domenica Talao (CS) il 12 maggio 1949 ed ivi residente in contrada Acqua della Quercia 1, C.F.: LBZRFL49E12I183V, non costituito, contumace;

- **Lentino Francesca** nata a Belvedere Marittimo (CS) il 2 aprile 1987, e residente in Santa Domenica Talao (CS), in via Piano n. 9 C.F.: LNTFNC87D42A773B, non costituita, contumace;

- **Paolino Angelo Salvatore** nato a Belvedere Marittimo (CS) il 15 settembre 1966 e residente in S. Domenica Talao (CS) in vico S.

Francesco n. 3, C.F.: PLNNLS66P15A773I, non costituito, contumace.

Uditi nella pubblica udienza del 16 ottobre 2018 il relatore, Primo referendario dott. Sergio Vaccarino, il Sostituto Procuratore generale, dott. Davide Vitale, l'avv. Francesco Germano in proprio e per delega dell'avv. Campana e l'avv. Carmelo Salerno.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

### **FATTO**

La Guardia di Finanza il 13 gennaio 2017, segnalava alla Procura regionale un'ipotesi di danno erariale relativo a indebite assegnazioni di borse lavoro nell'ambito del Comune di Santa Domenica Talao (CS) e, all'esito degli accertamenti investigativi il Procuratore regionale esercitava l'azione di responsabilità citando in giudizio Lucchesi Alfredo Giuseppe n. q. di Sindaco, Esposito Fulvio Francesco, La Greca Maria Giuseppina, Fazzari Giacomo, Labozzetta Raffaele Marcello, Lentino Francesca e Paolino Angelo Salvatore n. q. di assessori comunali, Morabito Carlo Antonio (segretario comunale), Fasanaro Bernardo (responsabile dell'area tecnica e del personale) e De Lutiis Maria Rosaria (responsabile economico finanziario) al pagamento in favore del predetto comune della complessiva somma di € 10.710,00 oltre interessi e spese di giudizio, ripartiti secondo l'apporto che ciascuno dei convenuti ha dato alla causazione del danno.

Veniva accertato che la Giunta comunale attraverso le delibere nn. 44, 45, 47, 48, 49 del 22 maggio 2014, nn. 54, 55 del 19 giugno 2014 e nn.

56 ,58, 59 del 26 giugno 2014, aveva stabilito di riconoscere lo svolgimento di alcune prestazioni occasionali e saltuarie prestate da privati cittadini, stabilendo, altresì, l'attribuzione in loro favore delle somme dagli stessi richieste.

Tali prestazioni consistevano in opere di pulizia e di manutenzione delle strade comunali, di supporto al servizio di raccolta differenziata, di manutenzione delle aree verdi e di assistenza ad alunni diversamente abili.

I relativi atti deliberativi erano genericamente giustificati dall'urgenza a provvedere e dall'esiguità del compenso richiesto rispetto alla prestazione svolta.

Tutte le delibere risultano approvate su proposta del Sindaco Lucchesi, sempre presente, e dagli assessori La Greca e Fazzari (delibere n. 44, 45, 47, 48, 49) e Labozzetta (delibere nn. 54, 55, 56, 58, 59).

Per ognuna di esse, risulta positivamente acquisito sia il parere di regolarità tecnico-amministrativa (geom. Fasanaro) e sia il parere di regolarità contabile (rag. De Lutiis).

Gli accertamenti investigativi, estesi successivamente anche ai pagamenti effettuati dall'istituto tesoriere, facevano emergere ulteriori delibere di giunta che, nel corso degli anni 2013 e 2014, riconoscevano lo svolgimento di analoghe prestazioni occasionali e saltuarie prestate da privati cittadini con la conseguenziale erogazione a carico del bilancio dell'Ente delle somme dagli stessi richieste.

In particolare emergevano le seguenti delibere: nn. 110 del 13

dicembre 2013, 7 del 21 gennaio 2014, 19 del 17 marzo 2014, 27 del 11 aprile 2014, 67 del 29 luglio 2014, 88 del 15 settembre 2014, 93 del 7 ottobre 2014, 97 del 14 ottobre 2014 e 117 del 11 dicembre 2014.

Anche queste ultime delibere sono state tutte approvate dal sindaco Lucchesi,(ad eccezione della n. 117) nonché dagli assessori Esposito, Paoli e La Greca (n. 110/2013), La Greca e Fazzari (n. 7/2014), Esposito e Fazzari (n. 19/2014), Esposito e La Greca (27/2014), Labozzetta (nn. 67, 88 e 93/2014), Lentino e Labozzetta (n. 97/2014) e Lentino (n. 117/2014)

Per tutte risulta acquisito favorevolmente pure il parere di regolarità tecnica (geom. Fasanaro) e il parere di regolarità contabile (rag. De Lutiis).

Nel proprio atto di citazione il Procuratore regionale rimarca la consapevole violazione degli elementari principi contabili e di diritto che presidiano il regime delle acquisizioni di prestazioni lavorative negli Enti Locali, nonché l'assunzione degli impegni di spesa e il riconoscimento dei debiti in contrasto con la normativa del TUEL.

Ad avviso del requirente l'esiguo valore economico o l'urgenza della prestazione non consentono mai una deroga al rispetto delle regole pubblicistiche che impongono prima l'adozione della sequenza procedimentale prodromica all'acquisizione e, successivamente, il necessario controllo da parte della P.A. sulla regolarità della prestazione.

Inoltre, in assenza del preventivo impegno contabile o del mancato

riconoscimento del debito fuori bilancio avrebbe dovuto farsi applicazione dell'art. 191, comma 4, del TUEL secondo cui il rapporto obbligatorio intercorrerebbe tra il privato e il funzionario che ha consentito la prestazione.

Ritiene il requirente che nella fattispecie in esame convergano tutte le componenti costitutive dell'illecito contabile, sussistendo l'elemento oggettivo del danno concreto e attuale, il nesso di causalità, nonché l'elemento psicologico dell'assoluta negligenza se non anche della dolosa coscienza.

Oltre ai predetti amministratori politici e funzionari del Comune, il Procuratore regionale ritiene responsabile pure il segretario comunale Carlo Antonio Morabito per non aver impedito una così macroscopica violazione della legalità formale del procedimento di spesa.

Chiede conclusivamente la condanna dei convenuti ripartita tra i soggetti intervenuti nel processo di approvazione dell'atto deliberativo.

Per i convenuti Lucchesi, Esposito, La Greca e Fazzari il 26 settembre 2018 si costituiva in giudizio l'avv. Carmelo Salerno facendo rilevare come i singoli atti deliberativi mettevano in evidenza l'urgenza ad acquisire servizi necessari per garantire la pubblica incolumità, la salubrità ambientale, il decoro urbano e la salute della collettività.

Afferma che il rapporto intercorso tra il comune e il privato è ascrivibile all'appalto di servizi secondo la disciplina di cui all'art. 125, comma 11 del Codice dei Contratti vigente *ratione temporis* e richiama giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui per gli affidamenti

sotto soglia non è necessario il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica. Quindi a suo avviso la normativa in materia di divieti di assunzione richiamata dal Procuratore regionale nel suo atto di citazione non è applicabile al caso in esame.

Inoltre, se in ragione dell'urgenza l'amministrazione non ha provveduto al preventivo impegno delle somme, è pur vero che sussisteva comunque la copertura finanziaria per l'acquisizione dei servizi necessari e, conseguentemente, si è in presenza di mere irregolarità.

Ritiene che comunque il Comune ha tratto un beneficio da queste attività che i privati hanno svolto con mezzi propri accollandosi il rischio dell'attività svolta, beneficio valutabile ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della legge 20/1994, anche perché il pagamento corrisposto è inferiore al costo di mercato dei medesimi servizi.

Richiama giurisprudenza di questa Corte che esclude la responsabilità erariale nelle ipotesi in cui sia stato soddisfatto un interesse collettivo.

Afferma che in ogni caso nessun addebito può essere mosso agli amministratori in presenza dei pareri di regolarità tecnica e contabile.

Conclude chiedendo il rigetto della domanda della Procura e in via gradata l'applicazione del potere riduttivo.

Qualora fosse ritenuto necessario, in via istruttoria, chiede di essere ammesso alla prova per testi da acquisire per iscritto al fine di accertare che i lavori sono stati effettuati.

Per il convenuto Morabito si sono costituiti gli avv.ti Francesco Cristiani e Francesco Germano i quali affermano che lo stesso non ha

in alcun modo partecipato all'assegnazione di borse lavoro ma si è trovato a trattarne in sede di deliberazione della Giunta Comunale che si apprestava a liquidare i relativi emolumenti.

Mettono, altresì, in evidenza come il Morabito espleti le funzioni di segretario comunale in cinque comuni e, conseguentemente, può stare nella sede di S. Domenica Talao solo poche ore la settimana.

Ritengono che il segretario comunale non abbia alcuna responsabilità nel caso di specie perché non avrebbe potuto opporre alcun rilievo né di forma e né di merito in sede di approvazione delle delibere, in quanto, come misura socio-assistenziale, le borse lavoro non postulano la predisposizione di contratti tra le parti trattandosi di atti unilaterali.

Inoltre le delibere avevano il parere di regolarità tecnica e contabile ed essendo stata accertata l'utilità delle prestazioni, il riconoscimento del debito era l'unica soluzione al fine di evitare i contenziosi.

Ritengono, pertanto, che nella condotta del segretario sia assente qualsiasi forma di colpevolezza, perché non avendo preso parte alla fase di deliberazione amministrativa, manca l'adesione alla volontà di instaurare tali rapporti di lavoro; né la mancanza del contratto scritto era ostativo al riconoscimento degli emolumenti in considerazione della natura assistenziale e non contrattuale della misura.

Affermano che la verifica della legittimità dell'operato del Comune deve essere effettuata alla luce della normativa sulle borse lavoro applicabile alle delibere in contestazione che consente al Comune di

farsene promotore per assegnarle a particolari soggetti in condizioni di disagio psichico, fisico o sociale.

La natura assistenziale, ad avviso dei difensori, giustificherebbe la mancanza del contratto stipulato per iscritto e l'erogazione dei corrispettivi a fronte di una prestazione svolta; conseguentemente, l'inconfigurabilità tanto di un danno per il Comune, quanto della violazione del principio di buon andamento.

Non solo: la natura di contributo socio assistenziale farebbe venir meno la necessità di un preventivo impegno di spesa e correlativamente la configurabilità di un debito fuori bilancio.

Conclusivamente chiede il rigetto della domanda di condanna nei confronti del proprio assistito e in linea subordinata la graduazione della responsabilità in dipendenza del diverso apporto causale.

Per i convenuti Fasanaro e De Lutiis si è costituita in giudizio l'avv. Nadia Campana la quale, preliminarmente, richiama e sottolinea le ragioni d'urgenza, attestate nei singoli atti deliberativi, per l'acquisizione di servizi necessari al fine di garantire la pubblica incolumità, la salute della collettività, la salubrità e il decoro ambientale; servizi che le persone affidatarie hanno svolto con propri mezzi e accollandosi il rischio dell'attività.

Ragioni di urgenza che hanno impedito il ricorso al preventivo impegno di spesa, sebbene dalle determine si evinca, comunque, la sussistenza della copertura finanziaria.

Afferma che il rapporto intercorso tra il Comune e coloro che hanno

svolto i servizi in questione non rientra nella disciplina del rapporto di lavoro, bensì in quella dell'appalto di servizi e, in proposito, richiama la giurisprudenza amministrativa che ha sempre puntualizzato che per gli affidamenti sotto soglia non è necessaria alcuna procedura ad evidenza pubblica.

Afferma che in ogni caso il Comune ha tratto un vantaggio dall'acquisizione dei predetti servizi, vantaggio che deve essere valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20 del 1994, anche in considerazione del consistente risparmio di spesa, in quanto il costo dei lavori è stato nettamente inferiore a quello di mercato.

A suo avviso nella condotta dei propri assistiti non è riscontrabile né il dolo, né la colpa grave.

In conclusione, dopo aver affermato che la Procura non ha mai contestato l'effettivo svolgimento dei lavori, su questo specifico punto chiede, in via istruttoria, che sia ammessa la prova per testi e l'eventuale nomina di un consulente tecnico in ordine all'economicità dei lavori acquisiti dal Comune.

Nel merito, comunque, chiede il rigetto della domanda della Procura e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

All'odierna pubblica udienza il Pubblico Ministero, preliminarmente, mette in luce il fatto che per una vicenda analoga è stata pronunciata la sentenza n. 327/2016. Precisa che la fattispecie in esame nulla ha a che vedere con la disciplina delle borse lavoro.

Puntualizza che, con l'adozione delle delibere di Giunta, con le quali è

stato riconosciuto lo svolgimento di alcune prestazioni saltuarie ed occasionali effettuate da privati cittadini, vi sia stata una macroscopica violazione dei principi basilari che governano il procedimento di spesa volto all'acquisizione di servizi pubblici, che deve essere effettuato con la forma scritta, garantendo i principi di buon andamento, di imparzialità, di parità di trattamento oltre ad essere soggetto a controlli sulla regolarità ed effettiva esecuzione ai sensi dell'art. 191 del TUEL.

Evidenzia l'assenza dei requisiti per le procedure d'urgenza e che l'adozione delle delibere da parte della Giunta non avrebbe, comunque, potuto dare copertura a debiti fuori bilancio, attesa la competenza del Consiglio comunale.

A suo avviso non sussisteva alcuna urgenza nelle prestazioni richieste, né può essere riconosciuta l'eventuale *utilitas* come prospettato dalla difesa.

Sottolinea che la perizia tecnica depositata non ha nessuna afferenza con il caso di specie perché riguarda delibere diverse e perché la stessa non può essere qualificata come riconoscimento di utilità ex artt. 194 e ss. del TUEL, utilità che deve essere dimostrata e riconosciuta da un organo interno dell'amministrazione.

Ribadisce come le condotte contestate siano totalmente illegittime in quanto, anche a voler accogliere quanto sostenuto dalla difesa sull'inquadramento della fattispecie nell'ambito dell'appalto sotto soglia anziché nell'ambito delle prestazioni professionali, ritiene che, nel caso di specie, la deroga rispetto alle situazioni sotto soglia di appalti o

servizi non esclude il rispetto della procedura, che necessita di una determina a contrarre e, successivamente di un contratto stipulato per iscritto tra le parti.

Afferma come il ruolo del Segretario comunale sia quello di garantire la legittimità dell'azione amministrativa posta in essere dal Comune.

Conclude chiedendo l'accoglimento dell'atto di citazione, opponendosi all'esercizio del potere riduttivo.

L'avv. Salerno rappresenta che la sentenza della Corte dei conti richiamata è stata appellata e pertanto non si è ancora formato il giudicato.

Ribadisce che si è in presenza di un appalto di servizi. Ciò in quanto chi ha svolto l'attività non ha un rapporto continuativo con l'Amministrazione, tenuto conto che gli stessi hanno assunto la responsabilità e il rischio della esecuzione dei lavori.

Ritiene non vi sia stata alcuna violazione nell'individuazione del contraente per l'affidamento dei servizi, atteso che nei cottimi fiduciari si può dar luogo ad affidamento diretto. Aggiunge che la mancanza della forma scritta è superata, in queste ipotesi, con il riconoscimento del debito fuori bilancio e, conseguentemente, ritiene assente qualsiasi condotta antigiuridica.

In ordine all'assenza dei controlli che proverebbero l'effettuazione dei servizi, afferma che se fossero stati pagati dei corrispettivi senza l'erogazione del servizio, si verserebbe in ipotesi di illecito penale.

Aggiunge che il convenuto Fasanaro, il quale ha apposto il parere di

regolarità tecnica, ha attestato nella propria comparsa di costituzione che i servizi sono stati effettuati.

Anche se sono sussistenti irregolarità formali non c'è illiceità. Evidenzia l'ubicazione del piccolo Comune in un territorio a rischio geologico e con poco personale.

Relativamente all'elemento psicologico richiama l'articolo 43 c.p., a mente del quale, per configurare il dolo, non è sufficiente l'intenzionale violazione della norma, ma è necessaria l'intenzionalità di provocare l'evento, affermando l'assenza di dolo, atteso che tutti i convenuti non hanno inteso procurare un illecito, ma dei benefici e dei servizi per la collettività.

Conclude insistendo nella richiesta di ammissione della prova testimoniale e chiede il rigetto dell'atto di citazione, in via gradata il riconoscimento dell'*utilitas* ed in via ulteriormente gradata l'applicazione del potere riduttivo.

L'avv. Germano chiede che venga valutato l'apporto causale del Segretario comunale alla luce del fatto che lo stesso si è inserito alla fine della procedura convinto della legittimità della stessa.

Evidenzia che lo stesso opera su cinque comuni, quindi non conosce tutti gli atti e tutti gli aspetti della vita amministrativa dei vari Comuni.

Nel caso di specie puntualizza che il segretario comunale si è trovato di fronte a delle proposte di delibera munite dei pareri di regolarità tecnica e finanziaria.

Sottolinea come la fattispecie in esame possa essere qualificata come

conferimento di borse lavoro che non hanno una disciplina giuridica ben definita, in quanto sono viste più come misure socio – assistenziali.

Le stesse possono essere inquadrare nei contratti unilaterali che non chiedono la forma scritta.

Ritiene che nella condotta del Segretario comunale non sia ravvisabile la colpa grave, perché se avesse emesso il proprio parere negativo e le borse lavoro non fossero state riconosciute, il Comune avrebbe subito corrispondenti azioni per illecito arricchimento.

Insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate e rimarca l'assenza del dolo e della colpa grave.

Il medesimo avvocato, intervenendo per delega dell'Avv. Campana, si riporta alla memoria depositata.

Esaurita la discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

Considerato in

### **DIRITTO**

La questione all'esame del Collegio riguarda una ipotesi di danno erariale derivante dal riconoscimento *ex post*, da parte del Comune di Santa Domenica Talao, di debiti a titolo di corrispettivi per lo svolgimento di lavori saltuari e occasionali svolti da privati cittadini.

Il Procuratore regionale contesta agli odierni convenuti che, con l'adozione delle diciannove delibere di giunta sopra citate, siano state violate le disposizioni di cui agli artt. 191 e seguenti del TUEL che concernono l'assunzione degli impegni di spesa negli enti locali, nonché dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 92 del TUEL

relativi all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile.

L'art. 191 del TUEL stabilisce che *“Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'art. 153 comma 5”*.

Il successivo comma 3 afferma che *“Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare”*.

Orbene, dall'esame delle delibere di riconoscimento indicate nell'atto di citazione non risulta che le stesse siano state precedute dalla necessaria delibera a contrarre con il relativo impegno di spesa sul relativo capitolo di bilancio con l'attestazione di copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio economico finanziario.

Né dalle stesse è rinvenibile, al di là di un'apodittica affermazione, la

giustificazione di ragioni di urgenza o di eccezionalità e imprevedibilità dell'evento che avrebbero potuto giustificare il ricorso alla procedura disciplinata dal terzo comma del medesimo articolo 191 suddetto.

Stante quanto sopra, si sarebbe, allora, dovuto fare ricorso all'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 del TUEL, la cui competenza viene, però, ascritta al Consiglio comunale e non all'organo esecutivo dell'ente locale.

Nel caso di specie, pertanto, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e il soggetto amministratore o funzionario o dipendente dell'ente che ha consentito la prestazione, ai sensi del già richiamato art. 191, comma 4.

Inoltre, gli artt. 36 del D. Lgs. n 165/2001 e 92 del TUEL, richiamati dal Procuratore nel suo atto di citazione, disciplinano la possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere a forme contrattuali di lavoro flessibile con rapporti di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, pieno o parziale, sempre, però, nel rispetto della disciplina vigente in materia e *“per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, (sempre) nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento (del personale) assicurando la trasparenza ed escludendo ogni forma di discriminazione.*

Orbene, ai fini dell'accertamento della responsabilità dei convenuti citati, ad avviso del Collegio, nessun rilievo assume il diverso inquadramento giuridico dei fatti operato dai difensori.

Infatti, sia che tali interventi vengano inquadrati tra le “borse lavoro” o

tra gli “appalti di servizi”, in nessuno dei due casi vi è stato un atto propedeutico – quale ad esempio un bando per l’assegnazione delle borse, o una delibera di acquisizione dei servizi richiesti - che abbia concorso a manifestare all’esterno una volontà in tal senso, da parte dell’amministrazione del Comune di Santa Domenica Talao.

In tutti i casi, sia l’eventuale assegnazione della borsa o l’adozione di qualsivoglia forma di lavoro flessibile sia, a maggior ragione, la stipulazione di un contratto d’appalto di servizi, necessitano di una forma scritta “*ad substantiam*”, nel pieno rispetto di uno dei principi cardine dell’ordinamento giuridico, quando una delle parti contrattuali è una Pubblica Amministrazione.

Tale principio è sancito dall’art. 17 della Legge di contabilità generale dello Stato (R.D. n. 2440 del 1923) che, ammettendo anche forme più semplificate di stipulazione contrattuale, prevede per tutte la forma scritta (scrittura privata; obbligazione stesa ai piedi del capitolato; atto separato sottoscritto; lettera commerciale).

Tale principio trova la sua giustificazione non solo e non tanto in ragioni di ordine generale attinenti l’interesse pubblico perseguito dalla p.a., ma anche nella considerazione che un’attività estremamente procedimentalizzata, quale quella in esame, al di là del *nomen juris* utilizzato ai fini del suo inquadramento, non sarebbe concepibile che possa essere conclusa con una stipulazione orale.

Ciò anche perché la forma scritta rappresenta uno strumento indefettibile di garanzia del regolare svolgimento dell’attività negoziale

della p.a., nell'interesse sia del cittadino sia della stessa amministrazione e, conseguentemente, in assenza della forma scritta il contratto è nullo (*in terminis*: Cass, sez. I civile, sent. n. 5263/2015; n. 7297/2009; sez. III civile, ord. n. 16307/2018).

Per il principio su esposto, prive di pregio, ad avviso del Collegio, sono le contestazioni che le difese muovono all'atto di citazione secondo cui nel caso di specie si verserebbe in una ipotesi di affidamento di un appalto di servizi sotto soglia.

Infatti, il superamento o meno della "soglia" (art 29 del D.Lgs n. 163/2006 applicabile *ratione temporis*; oggi art. 36 del D. Lgs. n. 50/2016) implica esclusivamente un maggiore o minore rigore nella scelta del contraente, ma nessuna incidenza può avere in ordine alla necessaria forma scritta dei contratti della p.a.

Atteso quanto sopra, ritiene il Collegio che nessuna valida obbligazione sia sorta in capo all'amministrazione del Comune di Santa Domenica Talao e, pertanto, sussiste la responsabilità amministrativo-contabile in capo ai convenuti, in quanto con la loro condotta hanno causato un indubbio danno erariale consistente nell'erogazione di corrispettivi non dovuti in quanto conseguenti a obbligazioni nulle.

A ciò si aggiunga che sono state violate tutte le norme del TUEL (prima citate) poste a presidio della correttezza delle procedure di spesa degli enti locali e, per quanto già detto, le delibere di Giunta oggetto del presente giudizio non hanno nemmeno valore come riconoscimento di

debiti fuori bilancio per l'incompetenza assoluta dell'organo esecutivo del Comune.

Infatti, solo il riconoscimento formale da parte del Consiglio Comunale consente l'imputazione del debito assunto irregolarmente al bilancio dell'ente.

In ordine alle singole condotte il Collegio svolge le seguenti considerazioni.

Sussiste la piena responsabilità del sindaco Lucchesi Alfredo Giuseppe e degli assessori Esposito Fulvio Francesco, La Greca Maria Giuseppina, Fazzari Giacomo, Labozzetta Raffaele Marcello, Lentino Francesca e Paolino Angelo Salvatore per aver posto in essere una condotta antiggiuridica – connotata da colpa grave - tesa al riconoscimento di debiti da parte di un organo incompetente a riconoscere i debiti dell'Ente, soprattutto in assenza dei presupposti normativi per l'applicabilità dell'art. 191, 3 comma, e/o per il riconoscimento di cui all'art. 194 del TUEL.

Inoltre, nessuna istruttoria è stata svolta dal sindaco o dai componenti la giunta ma, soprattutto, nessuna prova viene fornita in ordine all'eccezionalità e imprevedibilità dei lavori e alla loro utilità per il Comune.

Parimenti responsabile il geom. Fasanaro Bernardo, responsabile dell'area tecnica e del personale, per aver apposto il parere di regolarità tecnica in calce alle delibere di cui è causa senza verificare la legittimità e regolarità delle procedure relative alla fase dell'impegno

contabile e della spesa, alla fase contrattuale e di assegnazione dei lavori e alla fase di verifica della regolare esecuzione degli stessi.

In merito nessun valore esimente, ad avviso del Collegio, può avere la perizia a firma del geom. Tonino Greco, datata 19 ottobre 2016, in quanto riferentesi a delibere diverse rispetto a quelle oggetto della citazione in questione.

Altrettanto responsabile il dott. Morabito Carlo Antonio, segretario comunale, per il quale valgono le seguenti considerazioni.

E' indubbio che il segretario comunale svolge una specifica funzione di garante della legalità e di correttezza amministrativa dell'azione dell'ente locale, di assistenza e di collaborazione giuridica ed amministrativa proprio in virtù dell'art. 17, comma 68, della l. 127 del 1997, ma ancor prima in virtù della l. 142 del 1990.

L'intervenuta soppressione, ai sensi dell'art. 17, comma 85, della legge citata, del parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione giunta o consiliare, non costituisce *commodus discessus* da ogni responsabilità.

Al contrario, l'evoluzione normativa in materia, ben lungi dall'evidenziare una sottrazione del segretario in questione alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti della Giunta o del Consiglio, ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione di funzioni, di tal che non assume alcun rilievo esimente l'art. 17, commi 85 e 86, l. n. 127/1997 che ha espressamente abrogato l'istituto del parere

preventivo di legittimità del segretario comunale.

Sul punto il Collegio ritiene di condividere quanto affermato da questa Corte, secondo cui la soppressione del parere di legittimità del segretario su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio *“non esclude che permangano in capo al segretario tutta una serie di compiti ed adempimenti che, lungi dal determinare un'area di deresponsabilizzazione del medesimo, lo impegnano, invece, ad un corretto svolgimento degli stessi, pena la sua soggezione, in ragione del rapporto di servizio instaurato con l'Ente locale, all'azione di responsabilità amministrativa, ove di questa ricorrano gli specifici presupposti”* (Sez. giur. Toscana, sent. n. 217/2012)

Il segretario Morabito, partecipando alla seduta di Giunta, avrebbe dovuto svolgere la sua funzione di garante del diritto ponendo in evidenza le gravi violazioni di legge che, con l'approvazione delle delibere di riconoscimento, si stavano effettuando, e, nell'ipotesi in cui gli assessori avessero comunque deciso di deliberare il riconoscimento, avrebbe dovuto esigere la verbalizzazione della sua opposizione.

Niente di tutto questo è avvenuto, e pertanto deve confermarsi la responsabilità del segretario comunale.

Considerazioni contrarie vanno svolte, invece, per la convenuta De Lutiis Maria Rosaria, quale responsabile del servizio economico finanziario del Comune, che ha emesso i relativi pareri di “regolarità contabile”.

Il responsabile del servizio economico finanziario, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b), del d. l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, su ogni proposta di deliberazione ha l'obbligo di esprimere un parere di regolarità contabile, qualora la stessa comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

Tale parere, che rientra tra quelli preventivi, è previsto dall'art. 147 del TUEL, a mente del quale *“Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”*.

Il successivo art. 147 bis afferma che *“Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria”*.

Pertanto, il legislatore della novella del 2012, con la suddetta norma ha inteso differenziare il contenuto del “controllo di regolarità amministrativa e contabile” (di competenza del responsabile del servizio o della funzione), che si esprime attraverso il parere di

regolarità tecnica e riguarda la “regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa”, dal “controllo contabile” che, esprimendosi attraverso il parere di regolarità contabile (di competenza del responsabile di ragioneria), ha riguardo all’aspetto meramente contabile e finanziario del provvedimento, attraverso, anche, l’apposizione del visto attestante la copertura finanziaria.

Pertanto, non appare revocabile in dubbio che nell’ambito del controllo sulla regolarità e correttezza dell’azione amministrativa, rientri a pieno titolo il controllo sulla legittimità della proposta di deliberazione, ovvero sia la verifica del rispetto delle norme che presidiano l’attività amministrativa nello specifico campo, nonché la legittimità del fine pubblico perseguito e la correttezza sostanziale delle soluzioni adottate.

Ne deriva che la lettura combinata dall’art. 49 e 147 bis, comma 1, del TUEL permette di individuare, innanzitutto, il contenuto del parere di regolarità tecnica, che non si limita a verificare l’attendibilità tecnica della soluzione proposta, ma involge l’insieme del procedimento amministrativo, coprendo e inglobando le regole sia tecniche, di un determinato settore, che quelle generali in ordine alla legittimità dell’azione amministrativa, ivi compresa la legittimità della spesa, in considerazione del fatto che ciascun centro di responsabilità, proponente un qualsiasi atto deliberativo recante spesa, gestisce autonomamente il piano esecutivo di gestione assegnato al proprio settore.

Invece, con il “parere di regolarità contabile” il fine perseguito dal legislatore è stato quello di assegnare al responsabile del servizio di ragioneria un ruolo centrale nella tutela degli equilibri di bilancio dell'ente e, a tal fine, nell'esprimere tale parere egli dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali, valutando:

a) la verifica della sussistenza del parere di regolarità tecnica rilasciato dal soggetto competente;

b) il corretto riferimento (si sottolinea effettuato dall'organo proponente) della spesa alla previsione di bilancio annuale, ai programmi e progetti del bilancio pluriennale e, ove adottato, al piano esecutivo di gestione.

Orbene, secondo il sistema delle competenze assegnate dal TUEL e ridisegnate dalla riforma operata con il d. l. n. 174/2012, la verifica della legittimità delle deliberazioni, sia esse di giunta che di consiglio, non rientra tra i controlli che il responsabile del servizio di ragioneria deve effettuare prima dell'emissione del proprio parere di regolarità contabile.

Da tutto quanto sopra, anche con riferimento a quanto affermato in ordine alle funzioni e responsabilità del segretario comunale, si ritiene che il parere di regolarità contabile non possa che coprire la legittimità della spesa in senso stretto del termine, cioè la corretta imputazione al capitolo del bilancio dell'ente, la regolare copertura finanziaria e il rispetto degli equilibri di bilancio, esulando dai compiti del responsabile

del servizio di ragioneria ogni valutazione sulla legittimità dell'atto deliberativo, perché di competenza di altri organi istituzionali dell'ente.

Conseguentemente, ritiene il Collegio, di rigettare l'azione del Procuratore regionale nei confronti di De Lutiis Maria Rosaria.

Al proscioglimento segue il rimborso delle spese di lite, poste a carico dell'Amministrazione comunale, che si liquidano equitativamente in euro 1.500,00.

Riguardo alla quantificazione del danno e alla sua ripartizione fra i rimanenti convenuti, si condivide parzialmente quanto indicato in citazione e quindi:

- per il danno relativo alle delibere n. 7 del 21 gennaio 2014 e nn. 44, 45, 47, 48 e 49 del 22 maggio 2014 (pari a € 2.500,00 oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati in parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, gli assessori Maria Giuseppina La Greca e Giovanni Fazzari, il segretario comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere imputata la somma di € 500,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalle delibere n. 54 e 55 del 19 giugno 2014, 56, 58 e 59 del 26 giugno 2014 (pari ad € 2.280,00 oltre interessi e rivalutazione), devono essere condannati in parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, l'assessore Raffaele Marcello La Bozzetta, il segretario comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve

essere addebitato il danno di € 570,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 110 del 13 dicembre 2013

(pari a € 150,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere

condannati in parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, gli

assessori Maria Giuseppina La Greca, Fulvio Francesco Esposito e

Angelo Salvatore Paolino, il segretario comunale Carlo Antonio

Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro;

conseguentemente a ciascuno deve essere addebitato il danno di €

25,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 19 del 17 marzo 2014 (pari a

€ 950,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati in

parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, gli assessori

Giovanni Fazzari e Fulvio Francesco Esposito, il segretario comunale

Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo

Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere addebitato il

danno di € 190,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 27 del 11 aprile 2014 (pari a

€ 770,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati in

parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, gli assessori Maria

Giuseppina La Greca, Fulvio Francesco Esposito, il segretario

comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio

Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere

addebitato il danno di € 154,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 67 del 29 luglio 2014, n. 88

del 15 settembre 2014 e n. 93 del 7 ottobre 2014 (pari a € 2.660,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati in parti uguali il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, l'assessore Raffaele Marcello La Bozzetta, il segretario comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere addebitato il danno di € 665,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 97 del 14 ottobre 2014 (pari a € 950,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati il sindaco Alfredo Giuseppe Lucchesi, gli assessori Raffaele Marcello La Bozzetta e Francesca Lentino, il segretario comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere addebitato il danno di € 190,00 (oltre interessi e rivalutazione);

- per il danno scaturente dalla delibera n. 117 del 11 dicembre 2014 (pari a € 450,00, oltre interessi e rivalutazione) devono essere condannati l'assessore Francesca Lentino, il segretario comunale Carlo Antonio Morabito e il responsabile del servizio Bernardo Fasanaro; conseguentemente a ciascuno deve essere addebitato il danno di € 150,00 (oltre interessi e rivalutazione).

Ciò premesso si ritiene di dover imputare al sindaco Lucchese Alfredo Giuseppe la somma di € 2.294,00; all'assessore La Greca Maria Giuseppina la somma di € 679,00; all'assessore Esposito Fulvio Francesco la somma di € 369,00; all'assessore Fazzari Giovanni la

somma di € 690,00; all'assessore La Bozzetta Raffaele Marcello la somma di € 1.425,00; all'assessore Paolino Angelo Salvatore la somma di € 25,00; all'assessore Lentino Francesca la somma di € 340,00; al segretario comunale Morabito Carlo Antonio 2.444,00; al responsabile del servizio tecnico Fasanaro Bernardo la somma di € 2.444,00.

Le predette somme andranno maggiorate della rivalutazione monetaria secondo indici ISTAT e corrisposti gli interessi legali dalla data della presente decisione e sino all'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, definitivamente pronunciando, in accoglimento parziale dell'atto di citazione:

assolve Maria Rosaria De Lutiis da ogni addebito e liquida alla medesima a titolo di spese del giudizio la somma di € 1.500,00 oltre IVA, CPA e spese generali come per legge, posta a carico dell'Amministrazione di appartenenza;

condanna i sotto elencati convenuti al pagamento in favore del Comune di Santa Domenica Talao delle somme:

1) Lucchesi Alfredo Giuseppe, € 2.294,00 oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

2) La Greca Maria Giuseppina, € 679,00, oltre alla rivalutazione

monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

3) Esposito Fulvio Francesco, € 369,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

4) Fazzari Giovanni, € 690,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

5) La Bozzetta Raffaele Marcello, € 1.425,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

6) Paolino Angelo Salvatore, € 25,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

7) Lentino Francesca, € 340,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

8) Morabito Carlo Antonio, € 2.444,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

9) Fasanaro Bernardo, € 2.444,00, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali dalla data della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in

favore dello Stato in € 3.619,69 \*tramilaseicentodiciannove/69\*

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2018.

Il Relatore

Il Presidente

*f.to Sergio Vaccarino*

*f.to Rita Loreto*

Depositata in segreteria nei modi di legge.

Catanzaro, 27.05.2019

Il Funzionario

*f.to Dott.ssa Stefania Vasapollo*