Sent. n. 32/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna

composta dai seguenti magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Gaetano Berretta	Consigliere relatore
Lucia D'Ambrosio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio ex art.135 c.g.c. iscritto al n.26190 del registro di Segreteria, ad istanza dei Signori:

SODDU Andrea, (c.f. SDDNDR74T18F979M), nato a Nuoro il 18.12.1974, ivi residente alla via Bottotzu 11;

BOI Maria Giuseppa (c.f. BOIMGS54E50F979I), residente in Nuoro alla via Martiri della Libertà;

entrambi rappresentati e difesi, in forza di procura resa con separato atto del 7 ottobre 2024, dall'Avv. Raffaele Soddu del Foro di Cagliari (avv.raffaele.soddu@pec.it), con domicilio eletto in Cagliari, Via XX Settembre n. 6, presso lo studio legale del difensore,

a v v e r s o

il Decreto n.5/2024 reso dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna in composizione monocratica, in data 28.8.2024, notificato il 5.9.2024 sia al difensore di SODDU Andrea che al difensore di

BOI Maria Giuseppa;

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Letti gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, celebrata con l'assistenza del Segretario, Dott.ssa Alessandra Giallara, il Magistrato relatore Cons. Gaetano Berretta, l'Avv. Raffaele Soddu per i ricorrenti SODDU e BOI, nonché il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale, Dott. Pellegrino Marinelli.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di opposizione ex art.135 c.g.c., depositato il 7 ottobre 2024, i Sig.ri SODDU Andrea, Sindaco del Comune di Nuoro in carica nell'anno 2019 e BOI Maria Giuseppa, Assessore agli Affari Generali del medesimo comune nell'anno 2019, hanno impugnato il decreto n.5/2024, depositato il 28 agosto 2024, con il quale questa Sezione Giurisdizionale in composizione monocratica di Giudice Designato – pronunciandosi sul ricorso promosso dall'organo requirente ex art.133 c.g.c. per l'applicazione di sanzioni pecuniarie – ha accolto la domanda formulata dalla Procura Regionale, irrogando nei confronti del Sindaco SODDU la sanzione di euro 50.757,33 e nei confronti dell'Assessore BOI la sanzione di euro 18.741,12.

La vicenda controversa ha riguardato la contestazione, formulata dalla Procura Regionale nei confronti del Sindaco e dell'Assessore agli Affari Generale del Comune di Nuoro, della specifica fattispecie di responsabilità amministrativa prevista dall'art. 148, comma 4, D. Lgs. n. 267/2000 in relazione all'intervenuto accertamento – da parte della Sezione Regionale del Controllo sulla base delle risultanze della verifica svolta per

l'esercizio 2019 (deliberazione n. 185/2021/VSGC) - dell'inadeguatezza del sistema integrato dei controlli interni attivati presso l'ente territoriale.

I fatti di causa possono essere riepilogati come segue.

1) Con ricorso ex art.133 c.g.c. depositato il 6.5.2024, la Procura Regionale domandava alla Sezione Giurisdizionale l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 148, comma 4, D. Lgs. n. 267/2000 nei confronti del Sindaco SODDU Andrea e dell'Assessore agli Affari Generali BOI Maria Giuseppa, amministratori del Comune di Nuoro, per aver cagionato, con condotta gravemente colposa, l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente.
2) A sostegno della domanda veniva richiamata la deliberazione della Sezione del Controllo della Corte dei conti per la Sardegna n. 185/2021/VSGC – trasmessa all'organo requirente in data 21.10.2021 – con la quale veniva analizzato, con riferimento all'esercizio 2019, il sistema dei controlli interni dell'ente territoriale. La relazione dell'organo di controllo avrebbe individuato plurime criticità e si sarebbe conclusa con un giudizio di inadeguatezza del sistema apprestato e con la sollecitazione, indirizzata all'ente territoriale, affinché assumesse ogni iniziativa necessaria ad assicurarne il buon funzionamento.
3) Dopo aver analiticamente riepilogato l'assetto legislativo nella *subiecta materia* e dopo aver richiamato l'attività svolta dalla Sezione del Controllo sulla base delle Linee Guida dettate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti per dare corso alla

rilevazione, tramite specifici questionari, delle attività di controllo interno svolte dagli enti locali per le singole annualità, l'organo requirente riferiva che il Comune di Nuoro avrebbe dato corso ad un'incompleta trasmissione della documentazione richiesta per svolgere il controllo esterno e a seguito dei richiami della Sezione Regionale avrebbe comunque trasmesso documentazione insufficiente per ritenere adeguato il sistema apprestato per le singole tipologie di controllo interno previste dal D.Lgs. n.267/2000, segnatamente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi.

Secondo la Procura Regionale:

a) il controllo di gestione non sarebbe stato implementato;

b) il controllo di regolarità amministrativa e contabile sarebbe stato svolto in maniera inadeguata, date le criticità evidenziate circa l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo (mancato utilizzo di tecniche di campionamento probabilistico-statistico opportunamente motivate; esclusione dei contratti dall'oggetto del controllo; mancata specificazione, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo, delle irregolarità riscontrate con conseguente elaborazione e trasmissione delle direttive ai responsabili dei servizi);

c) il controllo sugli equilibri finanziari non sarebbe stato effettivo, come dimostrato dalla circostanza che la gestione

finanziaria del Comune sarebbe stata in ripetute occasioni oggetto di verifiche da parte della Sezione del Controllo ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss., della Legge n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del D. Lgs. n. 267/2000;

d) il controllo sugli organismi partecipati sarebbe stato carente, atteso che non risultava istituita la specifica struttura, prevista dall'art. 147-quater, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000 e dagli artt. 18 e 19 del Regolamento Comunale sul sistema dei controlli interni;

e) il controllo strategico sarebbe stato gravemente lacunoso, avuto specifico riguardo al fatto che non sarebbe stato redatto un documento di sintesi di raccolta ed elaborazione delle informazioni destinate a verificare l'attuazione delle scelte rappresentate nei documenti di programmazione per fornire le indicazioni funzionali all'assunzione delle decisioni sull'utilizzo delle risorse;

f) il controllo sulla qualità dei servizi erogati sarebbe stato l'unica tipologia in relazione alla quale non sarebbero emerse criticità in quanto effettuato regolarmente.

4) L'inadeguatezza del sistema dei controlli sarebbe stata imputabile, secondo la prospettazione accusatoria, ad una condotta negligente degli amministratori SODDU e BOI – in carica già dall'anno 2016 - i quali avrebbero rivestito, nelle loro qualità di Sindaco e Assessore agli Affari Generali, i ruoli deputati ad assicurarne l'implementazione e che avrebbero per

contro omesso di attivarsi positivamente per il loro regolare funzionamento, omettendo di recepire le raccomandazioni che la Sezione Regionale del Controllo aveva formulato, a fronte di evidenti criticità, già in relazione all'esercizio 2016 (deliberazione n. 100/2017/VSGC del 20.12.2017).

5) L'inadeguatezza del sistema dei controlli avrebbe concorso a determinare evidenti disfunzioni finanziarie, come confermato dalla relazione al Rendiconto della gestione 2019, dal quale emergeva la chiusura dell'esercizio finanziario con un disavanzo di euro 19.087.917,45.

6) Dopo aver rilevato che la previsione sanzionatoria dell'art.148, comma 4, D.Lgs. n.267/2000, nel prevedere esclusivamente la responsabilità degli amministratori in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie del controllo interno, avrebbe imposto di concentrare su di essi l'addebito, escludendo che una eventuale responsabilità potesse essere riscontrata nei confronti della componente burocratica dell'ente territoriale, l'organo requirente concludeva domandando l'irrogazione di una sanzione pecuniaria pari, nel caso del Sindaco SODDU a dieci volte e nel caso dell'Assessore BOI a cinque volte, la retribuzione mensile lorda spettante per l'anno 2019. Attesi i compensi percepiti dai due convenuti nell'anno 2019, come comunicati dal Comune di Nuoro, la sanzione veniva indicata per il Sindaco SODDU nella somma di euro 39.044,10 e per l'Assessore BOI nella somma di euro 14.190,95, oltre alle

spese di giudizio.

7) A seguito del deposito del ricorso introduttivo, il Giudice Designato fissava la camera di consiglio del 16.7.2024 per la discussione del giudizio.

8) Con memorie depositate entrambe in data 1.7.2024, si costituivano in giudizio i soggetti convenuti.

Il Sindaco SODDU, rappresentato dall'Avv. Raffaele Soddu, contestava la fondatezza della domanda attrice e dopo aver analizzato il funzionamento delle singole tipologie di controlli interni presso il Comune di Nuoro, evidenziava che pur in presenza di una difficile situazione derivante dalla cronica carenza di personale, avrebbe sempre posto in essere gli atti di sua competenza volti ad assicurare la regolarità del sistema dei controlli interni e che la contestata loro inadeguatezza sarebbe stata riferibile unicamente ad adempimenti gravanti sugli organi burocratici. In subordine, invocava la riduzione della sanzione nella misura minima, in considerazione della riconosciuta complessità strutturale all'interno dell'apparato amministrativo del Comune di Nuoro.

L'Assessore BOI, rappresentata dall'Avv. Giovanni Luigi Machiavelli, eccepiva la propria estraneità rispetto alle condotte oggetto di contestazione, atteso che le contestazioni della Procura Regionale sarebbero state imputabili esclusivamente ai funzionari degli uffici dell'ente competenti per dare attuazione ed esecuzione degli atti programmatori adottati dall'apparato

amministrativo, con conseguente violazione del principio di personalità della sanzione ed evidente carenza del requisito soggettivo. In subordine, domandava la riduzione della sanzione nella misura minima, in ragione della circostanza che avrebbe sempre agito, per quanto di sua competenza, al fine di adeguare il più possibile l'ordinamento dell'amministrazione comunale alla disciplina in materia di controlli interni, anche con l'applicazione delle nuove disposizioni approvate con il nuovo Regolamento emanato nel corso del 2019.

9) A seguito dell'udienza di discussione, il Giudice Designato, con Decreto n.5 del 28.8.2024, accertava l'intervenuta commissione, da parte di entrambi i soggetti convenuti, dell'illecito sanzionatorio previsto dall'art.148, comma 4, D.Lgs. n.267/2000 ed irrogava nei loro confronti le seguenti sanzioni.

- SODDU Andrea: euro 50.757,33;
- BOI Maria Giuseppa: euro 18.741,12.

10) Secondo il Decreto n.5/2024, sussisterebbero, nel caso di specie, i presupposti per l'affermazione della responsabilità degli amministratori, sia l'elemento oggettivo afferente alla condotta antigiuridica che avrebbe determinato l'illecito, sia quello relativo al requisito soggettivo.

Premesso che i ruoli rivestiti nell'ambito dell'amministrazione comunale – Sindaco ed Assessore agli Affari Generali (la delega assessoriale al bilancio non risultava conferita nell'annualità 2019) – avrebbero imposto l'adozione delle misure necessarie per

la concretizzazione di un sistema di controllo interno conforme al dettato ordinamentale, il Decreto evidenziava che sulla base delle articolate argomentazioni delle Deliberazioni n.100/2017 e n,185/2021 della Sezione Regionale del Controllo risultava evidente il mancato ottemperamento all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per assicurare l'efficace ed ottimale funzionalità delle diverse tipologie di controllo. Il Decreto richiamava pertanto il contenuto di tali deliberazioni, condividendone integralmente le motivazioni.

Assodato che le reiterate inadempienze in materia, protrattesi per diversi anni in maniera inerziale ed ingiustificata nonostante i richiami della Corte dei conti in sede di controllo formalizzati già nel 2017, avrebbero inciso direttamente ed in modo negativo sugli obiettivi primari di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, il Decreto rimarcava che sia il Sindaco, sia l'Assessore agli Affari Generali avrebbero dovuto svolgere un ruolo determinante di impulso, di iniziativa e di verifica in materia, al fine di garantire l'istituzione e l'efficiente funzionamento delle diverse tipologie di controllo interno contemplate dal legislatore, atteso in particolare che il loro mandato veniva svolto dal 2016 al 2019.

Con riguardo all'elemento soggettivo, il Decreto premetteva che il criterio di imputazione della responsabilità sanzionatoria non avrebbe dovuto ricollegarsi a quello della colpa grave previsto dall'art.1, comma 1, Legge n.20/1994 per la responsabilità

erariale, bensì quello della semplice colpa lieve previsto in generale per le fattispecie di illecito amministrativo ed in ogni caso reputava sussistenti, a carico del Sindaco SODDU e dell'Assessore BOI, elementi sufficienti per un'imputazione a titolo di colpa grave. Secondo il primo Giudice avrebbe rilevato sia la gravità del quadro di non conformità ordinamentale accertato dalla Sezione Regionale di controllo, sia la grave disattenzione, imputabile direttamente al Sindaco e all'Assessore agli Affari Generali, rispetto al precedente avviso già formulato dalla Sezione Regionale di controllo, con la citata Deliberazione n.100/2017.

11) Il primo Giudice rigettava la tesi difensiva secondo la quale il carico dell'eventuale responsabilità per le deficienze del sistema dei controlli sarebbe da imputare prioritariamente all'apparato burocratico. Dopo aver evidenziato, su questo specifico profilo, che nel loro ruolo di amministratori responsabili avrebbero dovuto porre in essere la doverosa attività di vigilanza e riscontro periodico circa il reale perseguimento degli obiettivi assegnati ai funzionari ed aver osservato inoltre che le carenze di personale lamentate nelle memorie di difesa non avrebbero identificato argomenti sufficienti per escludere la responsabilità, riteneva che la gravità della condotta contestata necessitasse un irrigidimento sanzionatorio rispetto a quello proposto dalla Procura Regionale.

12) Il Decreto n.5/2024 concludeva pertanto irrogando al Sindaco SODDU una sanzione pari ad euro 50.757,33 (tredici volte

l'indennità mensile lorda) e all'Assessore BOI una sanzione pari ad euro 18.741,12 (otto volte l'indennità mensile lorda).

13) Avverso il Decreto n.5/2024 hanno formulato ricorso in opposizione ex art.135 c.g.c. gli amministratori condannati al pagamento della sanzione, entrambi rappresentati dall'Avv. Raffaele Soddu.

14) La difesa degli opponenti ha riepilogato gli svolgimenti processuali e affrontando direttamente il merito della controversia ha gravato il provvedimento di prime cure per i seguenti motivi di diritto.

a) In primo luogo, il Decreto n.5/2024 avrebbe accertato la responsabilità sanzionatoria del Sindaco e dell'Assessore comunale senza individuare con precisione gli obblighi di servizio da essi violati. Premesso che l'eventuale inadeguatezza del sistema dei controlli avrebbe potuto determinare una fattispecie di responsabilità sanzionatoria ex art.148, comma 4, D.Lgs. n.267/2000 soltanto nelle ipotesi in cui l'accertamento di assenza ovvero di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie del controllo fosse stato ricollegato causalmente ad una specifica competenza degli amministratori, la difesa degli opponenti ha eccepito che il Decreto opposto – nell'accogliere integralmente la prospettazione della Procura Regionale - avrebbe invero fondato l'accertamento di responsabilità sul dato obiettivo, rinvenibile nelle verifiche esterne effettuate dalla Sezione

Regionale del Controllo, delle carenze in concreto del sistema dei controlli, così come refertato dall'ente territoriale per l'anno 2019, senza tuttavia tenere in conto le specifiche competenze, da un lato, dell'organo di indirizzo politico, dall'altro lato, dell'apparato gestionale. L'accertamento di responsabilità, secondo la difesa degli opponenti, avrebbe addebitato integralmente agli amministratori l'asserito inadeguato esito dell'attività del controllo interno, senza tuttavia tenere in conto che le competenze dell'organo amministrativo sarebbero puntualmente limitate, in coerenza con la distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione, dal D.Lgs. n.267/2000, il quale avrebbe previsto a carico degli amministratori e conseguentemente sanzionato soltanto la mancata o inadeguata predisposizione degli strumenti e delle metodologie del controllo interno, mentre l'espletamento concreto dell'attività sarebbe stato attribuito alle competenze gestionali del segretario comunale, del direttore generale - ove presente – e dei responsabili dei servizi.

La difesa ha richiamato specifici precedenti del Giudice Contabile coerenti con l'assunto difensivo e ha rimarcato che l'addebito sarebbe stato fondato sulla base del mero accertamento delle criticità sostanziali del controllo interno, senza distinguere i ruoli e le responsabilità rilevanti nella vicenda e, soprattutto, senza concentrare l'analisi sul rapporto tra competenze e responsabilità degli amministratori.

b) In secondo luogo, contrariamente a quanto rilevato sia dalla Procura Regionale all'atto della proposizione del ricorso, sia dal Giudice Designato nel Decreto opposto, l'organo di governo del Comune di Nuoro, successivamente ai rilievi formulati dalla Sezione del Controllo con la Deliberazione n.100/2017, non si sarebbe limitato ad approvare un nuovo Regolamento di Contabilità, ma avrebbe implementato significativamente gli strumenti propedeutici all'espletamento del controllo interno. In sintesi:

- con il nuovo Regolamento di Contabilità - approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n.14/2017 – sarebbe stata prevista espressamente l'attribuzione al servizio finanziario della funzione di procedere ai controlli contabili del bilancio e dei suoi equilibri;
- con la Deliberazione della Giunta Comunale n.163 del 7.6.2018, proprio allo scopo di recepire le raccomandazioni formulate dalla Sezione Regionale del Controllo con la citata Deliberazione n.100/2017, sarebbe stato disposto l'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione 2018/2020 con la specificazione dell'obiettivo *"Implementazione Controlli interni: controllo successivo sugli atti, controllo di qualità, controllo strategico"*, la sua assegnazione al dirigente del Settore 5 e l'indicazione del personale destinato all'attività;
- con la Deliberazione n.185 del 18.6.2019 sarebbe stato

stabilito di sostituire il vigente Organismo Indipendente di Valutazione con il Nucleo di Valutazione, composto dal Segretario Generale e un componente esperto in tecniche di gestione e valutazione del personale e di controllo di gestione. Tale decisione, anch'essa basata sulla necessità di recepire le raccomandazioni della Sezione Regionale del Controllo, alle quali veniva fatto espresso riferimento, sarebbe stata assunta allo scopo di implementare il controllo di gestione tramite la valorizzazione di elementi utili ad apportare miglioramenti gestionali per il futuro;

- su proposta della Giunta Comunale, con Deliberazione n.26 del 15.7.2019, il Consiglio Comunale di Nuoro approvava un aggiornamento del già vigente Regolamento del sistema integrato dei controlli, con la specifica indicazione, per ciascuna tipologia di controllo, dei soggetti responsabili e delle modalità di svolgimento. Sarebbe stata quindi istituita un'apposita Unità per il coordinamento e la supervisione delle attività di controllo, posta sotto la direzione del Segretario Generale e supportata dal neocostituito Nucleo di Valutazione e dai Dirigenti; l'aggiornamento del Regolamento avrebbe inoltre contemplato un ampliamento sostanziale dell'attività di controllo, prevedendo in particolare (art.5, comma 2) che *"Il controllo viene effettuato sulle determinazioni dirigenziali che comportano un impegno di spesa, i contratti, nonché su altri atti dirigenziali di volta in volta individuati (es.*

ordinanze, provvedimenti concessori, conferimento incarichi ecc.);

- con la già citata Deliberazione della Giunta Comunale n.185 del 18.6.2019, il Comune di Nuoro, parallelamente all'istituzione del Nucleo di Valutazione al posto dell'Organismo Indipendente di Valutazione, avrebbe inoltre apportato modifiche al Regolamento degli Uffici e dei Servizi, prevedendo una specifica norma con la quale veniva affidato al Nucleo lo svolgimento di analisi, controllo e valutazione dei risultati dell'amministrazione;
- con la Deliberazione della Giunta Comunale n.252 del 21.8.2019 sarebbe stata modificata la macrostruttura dell'ente, con una specificazione maggiore, rispetto a quella previgente, dei compiti relativi alle attività di controllo, che venivano confermate a carico dei Settori 1 e 5, ai quali veniva affiancata una struttura di Staff al Segretario Generale con competenze estese anche allo svolgimento dei controlli interni;
- nel corso dell'anno 2019, il Comune di Nuoro avrebbe inoltre bandito un concorso finalizzato alla copertura del posto vacante di dirigente del Settore Finanziario, le cui funzioni venivano esercitate *ad interim* dal Segretario Generale. A causa dell'emergenza COVID-19, la procedura si sarebbe conclusa soltanto nel Luglio 2021;
- con la Deliberazione della Giunta Comunale n.296 del

17.0.2019, veniva adottato il Piano Triennale della Performance 2019/2021; in tale sede sarebbe stato evidenziato il ruolo del Segretario Generale, dei dirigenti dei Settori 1 e 5, nella materia dei controlli interni, anche mediante l'assegnazione delle risorse necessarie; con il Piano sarebbe stato inoltre attribuito un obiettivo gestionale comune a tutti i dirigenti, volto all'implementazione del controllo di gestione, con la definizione delle risorse e la fissazione degli indicatori per la misurazione delle performance.

c) In terzo luogo, le criticità riscontrate dalla Sezione Regionale di Controllo nell'esercizio 2019 sarebbero state riferibili esclusivamente alle competenze degli organi di gestione, senza che gli amministratori potessero in concreto svolgere alcuna attività attribuita alle loro competenze. Il Decreto opposto non avrebbe tenuto in considerazione questa evidenza e avrebbe irragionevolmente addebitato al Sindaco e all'Assessore agli Affari Generali una responsabilità che riguardava competenze esorbitanti la loro funzione.

- Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile i rilievi della Sezione di Controllo avrebbero riguardato, da un lato, le tecniche di campionamento dei provvedimenti da sottoporre al controllo, che sarebbero inoltre stati limitati alle determine di impegno di spesa, con esclusione di altri atti e, soprattutto, dei contratti, dall'altro lato l'assenza di report semestrali. Premesso che la relazione

della Corte dei conti fondava i rilievi sull'intervenuta violazione del vigente Regolamento comunale sui controlli, risulterebbe evidente, ad avviso della difesa degli opponenti, che l'inadeguatezza di questa tipologia di controllo sarebbe riferibile esclusivamente agli organi gestionali che avevano svolto l'attività.

- Con riferimento al controllo di gestione la Sezione Regionale di Controllo contestava il suo mancato avviamento, atteso che nessun report sarebbe stato concretamente prodotto. Anche in questa ipotesi, secondo la difesa, le competenze gravavano, in forza delle esplicite previsioni regolamentari interne, sull'apparato burocratico (Segretario Generale, Responsabile del Settore finanziario, Dirigenti e Organo di Revisione). Le ragioni che avevano reso problematica la definizione di questa tipologia di controllo sarebbero legate alla carenza di personale dell'amministrazione. In ogni caso il Comune avrebbe adottato il Piano Economico di Gestione ed eseguito il monitoraggio intermedio - sebbene con modalità non conformi alla sequenza prevista dagli articoli 197 e 198 del D.Lgs. n.267/2000 e dalle norme del Regolamento interno – che sarebbe confluito nella Deliberazione del Consiglio Comunale n.44 del 4.10.2019 riguardante la verifica degli equilibri di bilancio e la ricognizione dell'andamento della gestione per l'esercizio 2019.
- Con riguardo al controllo strategico, ritenuto sostanzialmente

assente dalla Sezione Regionale del Controllo, la difesa degli opponenti rappresentava, da un lato, che il Regolamento sui controlli prevedeva analiticamente le modalità di effettuazione di questa tipologia di controllo e che la sua mancata attuazione non poteva essere imputata agli amministratori, dall'altro lato, che il controllo risultava invero attuato negli esercizi 2017 e 2018 (attraverso la compilazione annuale, da parte dei dirigenti, di un report sullo stato di attuazione degli obiettivi in relazione a quelli definiti nei principali documenti programmatori dell'ente) e che per l'anno 2019, pur in presenza degli atti di programmazione adottati dall'organo di governo (Documento Unico di Programmazione e Piano della Performance), la grave carenza di personale aveva impedito la compiuta implementazione dell'attività.

- Con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, i rilievi critici della Sezione del Controllo, fondamentalmente legati alla mancata adozione di specifiche linee di indirizzo/coordinamento, avrebbero invero coinvolto direttamente il ruolo e i compiti del responsabile del servizio finanziario. Premesso che la relativa funzione, in assenza del titolare, veniva esercitata ad *interim* dal Segretario Generale, la difesa evidenziava che successivamente all'espletamento del concorso e all'assunzione del dirigente, il controllo veniva allineato alle previsioni regolamentari, come confermato dalla

Sezione del Controllo con la deliberazione n.88/2023. In ogni caso, in relazione all'esercizio 2019, il Collegio dei revisori avrebbe attestato che il controllo degli equilibri finanziari risultava garantito.

- Con riguardo al controllo sugli organismi partecipati, il referto prodotto dal Comune avrebbe dato conto dell'attività di controllo effettuata e la Sezione Regionale del Controllo si sarebbe riservata di svolgere la compiuta verifica di quanto dichiarato dall'ente. Non essendo stata sciolta la riserva, nessun addebito potrebbe essere sollevato nei confronti del Comune.
- Il giudizio della Sezione Regionale di Controllo non sarebbe stato negativo e la Procura non lo avrebbe quindi contestato, dando atto che il Comune lo avrebbe correttamente implementato.

d) In ogni caso, ad avviso della difesa, l'intervenuta imputazione della riscontrata inadeguatezza del sistema controlli interni ad una condotta gravemente colposa degli amministratori SODDU e BOI risulterebbe palesemente infondata.

La predisposizione degli strumenti e delle metodologie del sistema dei controlli risulterebbe infatti compiutamente effettuato dall'amministrazione e positivamente implementato a seguito delle raccomandazioni della Corte dei conti.

Non sussisterebbe dubbio sul fatto che tali atti fossero adeguati. In disparte la circostanza che tale assunto non

veniva contestato dalla Procura Regionale, la dimostrazione della piena regolarità del sistema deriverebbe dall'intervenuto riscontro di regolarità da parte della Sezione Regionale di Controllo per gli esercizi successivi a quello oggetto del presente giudizio. In particolare, il riscontro effettuato per l'anno 2021 (Deliberazione 88/2023).

La difesa rappresentava inoltre che l'imputazione a titolo di colpa grave dell'accertata inadeguatezza del sistema non avrebbe tenuto conto di specifici elementi sufficienti, in ogni caso, ad escludere l'elemento soggettivo. Segnatamente:

- la complessità degli adempimenti correlati alla predisposizione del sistema dei controlli interni previsti dal D.Lgs. n.267/2000;
- la problematica situazione amministrativa e gestionale del Comune di Nuoro, puntualmente rappresentata alla Sezione Regionale del Controllo con la nota del 10.8.2021 (ritardo costante nell'approvazione dei documenti contabili; rilevante esposizione debitoria, specialmente relativa ai debiti fuori bilancio per espropri; rilevante disavanzo a seguito del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi effettuato nel 2015 e relativo agli anni pregressi, da cui conseguiva l'obbligo di accantonamento trentennale delle somme necessarie per il ripianamento - circa sedici milioni di euro);
- la grave scopertura di organico, acuita dalla vacanza, sino al

2021, del posto di Dirigente del Settore Finanziario e dall'avvicendamento, nell'anno 2019 oggetto di verifica, di 3 Segretari Comunali, con evidenti conseguenti difficoltà in relazione alla continuità programmatoria e operativa;

- l'incidenza del COVID-19 per tutte le attività di controllo relative all'anno 2019 da effettuarsi nel corso del successivo anno 2020: i controlli per l'anno 2019 avrebbero dovuto essere svolti e refertati entro il 31.12.2020, in periodo di piena pandemia.

e) La difesa ha eccepito inoltre l'infondatezza dell'assunto, contenuto nella motivazione del Decreto opposto, secondo la quale il Sindaco SODDU avrebbe violato l'art.50, comma 2, D.Lgs. n.267/2000 per non aver esercitato correttamente, nell'ambito delle attività correlate allo svolgimento dei controlli interni, il potere di sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi. In disparte il fatto che questa contestazione non risultava formulata nel ricorso promosso dall'organo requirente – con conseguente violazione dell'art.112 c.p.c. per ultrapetizione – la difesa ha evidenziato che sulla base della consolidata giurisprudenza del Giudice Contabile, puntualmente richiamata, la previsione dell'art.50, comma 2, D.Lgs. n.267/2000 concerne esclusivamente l'organizzazione generale dell'ente e non può automaticamente determinare una responsabilità per gli illeciti gestionali imputabili all'organo di gestione.

f) Con riferimento ai fatti rilevanti nel presente giudizio collocabili temporalmente in epoca successiva al Luglio 2020, la difesa ha eccepito, in via subordinata, che sulla base della previsione contenuta nell'art.21 D.L. n.76/2020 – a mente del quale le condotte commissive imputabili a titolo di colpa grave non possono formare oggetto di accertamento di responsabilità erariale nel contesto temporale Luglio 2020 – Giugno 2023 (termine prorogato sino ad Aprile 2025) – nessun addebito potrebbe essere in concreto accertato a carico degli opponenti. La difesa ha inoltre sollevato, in via gradata, una questione di costituzionalità della norma nell'ipotesi in cui l'esimente ivi prevista venga circoscritta alle fattispecie di responsabilità erariale e non già a quelle tipizzate sanzionatorie (per violazione degli artt. 3, 25, 103, 111 e 117 della Costituzione, nonché degli artt. 6 e 7 della CEDU e dell'art. 49 della Carta di Nizza).

15) Dopo aver formulato istanza, in via ulteriormente subordinata, di riduzione della sanzione in misura minima in caso di accertamento di responsabilità ed aver richiesto che l'opponente SODDU Andrea, convenuto in senso sostanziale, venisse sottoposto a interrogatorio non formale ai sensi dell'art. 94 comma 3, c.g.c. e che gli venisse consentito di rilasciare dichiarazioni, la difesa ha concluso domandando, in via principale, la riforma *in toto* del decreto impugnato in quanto infondato in fatto e in diritto. In via subordinata, la

rideterminazione della sanzione nella misura minima. Con ogni conseguenza di legge e con liquidazione degli onorari e diritti spettanti alla difesa.

16) Con Decreto del Presidente della Sezione Giurisdizionale in data 9.10.2024, il giudizio veniva chiamato per l'udienza dibattimentale del 12.11.2024.

17) Con memoria depositata in data 11.11.2024, la difesa degli opponenti ha allegato agli atti di causa una serie di documenti asseritamente orientati a dimostrare la proficuità dell'amministrazione del Sindaco SODDU, protrattasi dal luglio del 2015 al giugno del 2024. Segnatamente:

a) I verbali della verifica straordinaria di cassa del 16.7.2015 (inizio mandato) e del 23.7.2024 (fine mandato), dai quali emergerebbe un radicale netto miglioramento della situazione finanziaria dell'ente territoriale.

b) Una tabella estratta dal sito internet del Comune di Nuoro dal quale emergerebbe il netto miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture presentate al Comune.

c) Una tabella relativa al rientro dal disavanzo programmato nel 2015, dalla quale emergerebbe il pieno rispetto degli obiettivi.

d) Un'ulteriore tabella relativa all'andamento del debito residuo nei riguardi della Cassa Depositi e Prestiti, dalla quale emergerebbe che durante il mandato del Sindaco SODDU, il debito sarebbe stato pressoché dimezzato.

Alla luce dei documenti prodotti e delle evidenze da essi

desumibili, emergerebbe chiaramente, secondo la difesa, che l'amministrazione SODDU si sarebbe impegnata al fine di salvaguardare gli interessi dell'Ente e fare sì che i successivi amministratori, e di conseguenza la comunità amministrata, possa avere un ente più sano e più performante dal punto di vista finanziario.

Questo ulteriore elemento dimostrerebbe che il complessivo comportamento dell'amministrazione SODDU sarebbe incompatibile con l'addebito statuito nel Decreto opposto.

All'odierna udienza la difesa degli opponenti ha richiamato ed illustrato le argomentazioni sviluppate nell'atto di opposizione e ha insistito nelle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

Con riguardo alla richiesta di sottoporre il Sindaco SODDU ad interrogatorio non formale ai sensi dell'art. 94 comma 3, c.g.c., la difesa ha ritirato la richiesta, atteso che gli argomenti sui quali avrebbe inteso soffermarsi risulterebbero desumibili dalla produzione documentale dell'11.11.2024 in ordine ai risultati raggiunti dall'amministrazione alla fine del suo mandato sindacale.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In assenza di questioni preliminari, può essere affrontato direttamente il merito della controversia.

Il ricorso in opposizione è fondato.

1.1. Il sistema dei controlli presso gli enti locali ha trovato una prima organica disciplina generale, prevista per tutte le amministrazioni pubbliche,

nel D.Lgs. n.286/1999 ed è stata regolata specificamente dal Testo Unico degli Enti Locali approvato con il D.Lgs. n.267/2000, il quale, nel testo rimodulato a seguito delle innovazioni introdotte dal D.L. n.174/2012, conv. in Legge n.213/2012, ha previsto (art.147, commi 1 e 2), che *"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.*

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170,

comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente".

Le singole tipologie di controllo risultano previste e disciplinate dagli art. 147-bis (controllo di regolarità amministrativa e contabile), 147-ter (controllo strategico), 147-quater (controllo sulle società partecipate non quotate), 147-quinques (controllo sugli equilibri finanziari) e 196 e ss. (controllo di gestione).

Le significative innovazioni apportate dal D.L. n.174/2012 hanno riguardato anche i controlli esterni sulla gestione economico-finanziaria, in particolare quello delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti. L'art. 148, comma 1, ha infatti previsto che *"...il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno",* con la previsione (art.148, comma 4) di una fattispecie tipizzata di responsabilità sanzionatoria a carico degli amministratori dell'ente. Secondo quanto previsto dalla disposizione, *"In*

caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

Il corretto inquadramento della vicenda controversa impone di delimitare con rigore i presupposti necessari per ritenere perfezionata la fattispecie di responsabilità e pertanto i casi di "*assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie"* del sistema dei controlli interni, atteso che la disposizione ha previsto la fattispecie sanzionatoria esclusivamente nei confronti degli "*amministratori responsabili"*, con esclusione pertanto dei dipendenti appartenenti all'apparato burocratico.

1.1.1. Sulla base dell'articolazione delle competenze prevista dal Legislatore, in particolare le previsioni specifiche dell'art. 147, comma 4 (a mente del quale *"Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite"*) e dell'art.3, comma 2, D.L. n.174/2012 (a

mente del quale *"Gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d) sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall'ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto…."*), unitamente a quelle generali sulla distinzione tra poteri di indirizzo politico e poteri di gestione (art.107, comma 1, D.lgs. n.267/2000; art. 4, D.Lgs. n.165/2001), la Sezione ritiene che la fattispecie sanzionatoria debba essere limitata alle ipotesi in cui gli amministratori abbiano omesso di predisporre gli atti necessari all'espletamento dell'attività di controllo che rientrino nella loro specifica competenza e, quindi, i provvedimenti regolamentari e di programmazione riconducibili all'esercizio del potere di indirizzo politico e necessari affinchè l'apparato burocratico possa in concreto svolgere l'attività gestionale e di controllo.

Contrariamente a quanto rilevato dal Giudice di prime cure, secondo il quale la fattispecie sanzionatoria avrebbe ricompreso anche le condotte omissive degli amministratori in ordine all'attività di vigilanza e riscontro periodico circa il reale perseguimento degli obiettivi assegnati ai funzionari, la Sezione ritiene che la necessaria stretta interpretazione del dato normativo imponga di limitare l'ambito di applicazione della sanzione prevista dal Legislatore esclusivamente alle ipotesi in cui l'assenza ovvero l'inadeguatezza dei controlli interni sia dipesa dalla mancata predisposizione degli strumenti e delle metodologie sistematiche da parte degli organi di governo dell'ente.

Questa interpretazione è coerente con il precedente richiamato della difesa delle parti opponenti (Corte conti, Sez. Sicilia, n.438/2020), laddove viene evidenziato che *"…la responsabilità sanzionatoria prevista può essere*

contestata a carico degli amministratori solamente "in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie" e, cioè, per la mancata approvazione degli strumenti di controllo ovvero per la loro adeguatezza, secondo quanto previsto dalla vigente normativa. Ovviamente, trattandosi di disposizione di carattere sanzionatorio, la stessa deve essere considerata di stretta interpretazione e come tale soggetta al principio di tassatività in ordine ai destinatari e in relazione alla condotta imputabile, secondo le disposizioni che regolano le competenze degli organi nell'ambito degli enti locali, anche in adesione ai principi generali in materia di sanzioni amministrative, contenuti nei principali corpi normativi di riferimento di settore (legge 689/1981 e d.lgs. 472/1997)" e risulta conforme ad un'interpretazione basata sulla ragionevolezza, atteso infatti che estendere la responsabilità anche alle ipotesi di assenza o inadeguatezza dell'attività di controllo interno svolta in concreto presso l'ente locale, determinerebbe, in assenza di indicazioni tassative in ordine alle condotte richieste, una ipotesi di responsabilità sostanzialmente oggettiva per fatto altrui.

E' indubbiamente vero, ad avviso della Sezione, che la predisposizione degli strumenti e delle metodologie necessarie all'espletamento concreto dell'attività di controllo non può essere limitata alla sola approvazione del Regolamento previsto dall'art.3, comma 2, D.L. n.174/2012 e degli atti di programmazione attribuiti alla competenza dell'organo politico, ma deve ricomprendere tutte le attività – parimenti rientranti nell'ambito di competenza dell'organo politico - finalizzate a rendere effettiva la capacità dell'ente di dare corso all'attività, in particolare quelle di organizzazione dell'apparato burocratico, ma è altrettanto vero che

un’eventuale contestazione di responsabilità sanzionatoria focalizzata su questi profili necessita di precisa allegazione probatoria in ordine a specifici fatti da inquadrare causalmente nella rilevata assenza o inadeguatezza strumentale del sistema.

1.1.2. L’accertamento del dato obiettivo dell’assenza ovvero dell’inadeguatezza del sistema dei controlli può essere imputato agli amministratori dell’ente locale a condizione che venga dimostrato l’elemento soggettivo della colpa grave. La Sezione ritiene infatti di aderire alla consolidata giurisprudenza del Giudice Contabile (Corte conti, Sez. Riunite, n.12/2007; id., Sez. App. Sicilia, n.18/2023; id. Sez. II App., n.173/2023; id., n.570/2022; id., Sez. Calabria, n.122/2021; id., Sez. Liguria, n.186/2021) secondo la quale l’intervenuta limitazione del criterio di attribuzione della responsabilità, disposto la Legislatore nel generale ambito della responsabilità amministrativo – contabile (art.1, comma 1, Legge n.20/1994), debba trovare applicazione anche in relazione alle fattispecie di tipizzazione sanzionatoria. Si evidenzia infatti che tali speciali fattispecie di responsabilità - pur essendo connotate dal mero rilievo della condotta imputabile all’agente pubblico e quindi a prescindere dal perfezionamento di un pregiudizio erariale – rientrano nel più ampio ambito delle responsabilità connesse all’espletamento delle attività di servizio, come tali assimilabili, da questo angolo prospettico, a quelle riguardate nell’ambito dell’ordinaria responsabilità amministrativo – contabile.

1.2. Sulla base dei riferiti canoni interpretativi della fattispecie sanzionatoria prevista dall’art.148, comma 4, D.Lgs. n.267/2000, può procedersi all’analisi del caso concreto oggetto del Decreto opposto.

Il Giudice di prime cure ha fondato il convincimento sulla responsabilità del Sindaco SODDU e dell'Assessore BOI sul dato obiettivo dell'inadeguatezza dei controlli interni espletati presso il Comune di Nuoro nell'anno 2019, così come accertata dalla verifica svolta dalla Sezione Regionale di Controllo (deliberazione n.185/2021) e ha ritenuto che sia al Sindaco, sia all'Assessore agli Affari Generali, in carica già dall'anno 2015, dovesse essere imputata tale inadeguatezza, atteso in particolare che già nell'anno 2017 la Sezione Regionale di Controllo - con la deliberazione n.100/2017 riferita all'annualità 2016 – aveva ravvisato plurime criticità del sistema dei controlli interni, sollecitandone l'implementazione.

Le conclusioni alle quali è giunta la Sezione Regionale del Controllo nell'analisi dei controlli interni espletati presso il Comune di Nuoro nell'anno 2019 non risultano smentite o contestate, nella sostanza, dalla difesa degli opponenti, la quale ha concentrato il gravame sulla circostanza che le riscontrate deficienze non potessero essere addebitate, in via sostanzialmente automatica, all'organo di governo, atteso che la competenza per lo svolgimento di tale funzione era attribuita alla competenza dell'apparato burocratico e che presso il Comune di Nuoro gli strumenti e le metodologie necessarie per dare corso all'attività erano state puntualmente apprestate, con conseguente ingiustizia dell'intervenuta irrogazione della sanzione.

La Sezione ritiene che il quadro fattuale deponga per ritenere che effettivamente i controlli svolti presso l'ente territoriale siano stati carenti nell'anno 2019, in particolare il controllo di gestione e quello strategico. Tuttavia, l'inadeguatezza riscontrata non può essere imputata direttamente

agli amministratori, atteso che la competenza per lo svolgimento delle attività coinvolgeva centri di responsabilità appartenenti all'apparato burocratico e, segnatamente, il Segretario Comunale e i Settori 1 e 5 dell'organico comunale.

Dalla documentazione contenuta nel fascicolo processuale, in particolare il Regolamento dei controlli approvato dal Comune di Nuoro nel 2013 e successivamente modificato nel 2019, il Regolamento di contabilità approvato nell'anno 2017, il Regolamento degli Uffici e dei Servizi del 2010, modificato nel 2019 e gli atti programmatori assunti per l'annualità 2019, segnatamente il Documento Unico di Programmazione 2018 – 2020 approvato con la Deliberazione della Giunta Comunale n.227 del 15.9.2017, modificato con successiva Deliberazione di Giunta Comunale n.163 del 7.6.2018 e il Piano della Performance/PEG per l'anno 2019, approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n.296 del 17.10.2019, la Sezione reputa che l'organo di governo dell'amministrazione comunale abbia dotato l'ente degli strumenti necessari per lo svolgimento compiuto dell'attività di controllo prevista dal T.U.E.L., come comprovato dalla circostanza, da ritenere particolarmente significativa, che, da un lato, nessuna contestazione è stata sollevata dal Decreto opposto in ordine alla regolarità di tali regolamenti e provvedimenti di programmazione e, dall'altro lato, che la Sezione Regionale del Controllo, nell'individuare le manchevolezze dell'attività di controllo espletata dall'amministrazione comunale nell'anno 2019, ha più volte evidenziato il mancato rispetto delle norme interne che il Comune stesso aveva apprestato.

Sulla base della documentazione allegata dalla difesa degli opponenti

può ritenersi comprovato – ed invero non contestato dalla Procura Regionale - che il Comune di Nuoro, successivamente al ricevimento delle risultanze della verifica della Sezione Regionale del Controllo in merito al sistema dei controlli per l'annualità 2016 (Deliberazione n.100/2017), si sia concretamente attivato per implementarne l'efficacia (inserimento, nel Documento Unico di Programmazione 2018 – 2020, dell'obiettivo *"Implementazione Controlli interni: controllo successivo sugli atti, controllo di qualità, controllo strategico"*, con assegnazione al dirigente del Settore 5; istituzione del Nucleo di Valutazione in luogo dell'Organismo Indipendente di Valutazione; istituzione di una unità di staff al Segretario Generale con attribuzione di mansioni specifiche di supporto per l'espletamento degli adempimenti correlati al controllo interno), con la conseguenza che i *deficit* riscontrati dalla Sezione Regionale del Controllo per l'esercizio 2019 non possono obiettivamente essere ricondotti alle responsabilità del Sindaco SODDU e dell'Assessore BOI, ma devono necessariamente essere concentrati sulla competenza funzionale del Segretario Generale e su quella dell'apparato burocratico.

Deve essere osservato che gli amministratori del Comune di Nuoro erano i destinatari dell'attività di controllo interno e che dalle allegazioni processuali non risultano, da parte loro, prese di posizione formali nei confronti delle obiettive lacune dell'attività espletata dall'organo burocratico competente. Tale evidenza non risulta tuttavia sufficiente a fondare una ipotesi di responsabilità ex art.148, comma 4, D.Lgs. n.267/2000.

In disparte la circostanza che tale eventuale mancato riscontro formale non rientrava, ad avviso della Sezione, nell'ambito degli obblighi di

servizio intercettati dalla disposizione sanzionatoria, rileva sul punto il fatto che l'organo requirente non ha offerto alcuna allegazione in merito a tale supposta mancata verifica, da parte degli opponenti, degli esiti del controllo interno.

Sul punto si evidenzia, in primo luogo, che dalla documentazione processuale sussistono elementi per ritenere che il Comune di Nuoro soffrisse, proprio nel contesto temporale 2019/2020 oggetto della verifica da parte della Sezione Regionale del Controllo, una contingente situazione di grave precarietà gestionale. Oltre all'assenza del Dirigente del Settore Finanziario, ha senza dubbio rilevato l'avvicendamento, nell'anno 2019, di tre Segretari Generali e più in generale la grave carenza di personale rappresentata dalla difesa degli opponenti e riscontrabile negli atti di programmazione dell'amministrazione (si veda, in particolare, l'attestazione, contenuta nel Piano della Performance/PEG per l'anno 2019, approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n.296 del 17.10.2019 - Allegato n.24 del Fascicolo di parte opponente – pag.32 - secondo la quale il personale cessato nel 2018 risultava pari a 19 unità a fronte di una sola assunzione).

In secondo luogo si osserva che se non sono emerse prese di posizione formali dell'organo di governo in ordine alla lacunosità dei controlli interni 2019, è altrettanto vero che il Comune di Nuoro, nelle stagioni immediatamente successive ha effettivamente implementato e migliorato l'espletamento del controllo interno, in parallelo alla definizione del concorso per l'assegnazione stabile del posto di Dirigente del Settore Finanziario, come comprovato dagli esiti positivi della verifica della Sezione Regionale di Controllo per l'anno 2021 (Deliberazione n.88/2023).

1.3. In ogni caso, qualora si dovesse ipotizzare che l'inadeguatezza, in concreto, dei controlli interni svolti nell'anno 2019 dovesse formare oggetto di riscontro e arginamento da parte dell'organo politico, in ogni caso tale eventuale carenza non sarebbe comunque imputabile a titolo di colpa grave,

L'elemento psicologico della colpa grave necessita, per poter essere affermato, che il comportamento posto in essere dall'agente pubblico sia in concreto connotato da un'azione od omissione che si caratterizzi per la palese violazione delle norme di diritto che conformano l'attività da porre in essere ovvero denotino in capo all'agente una evidente trascuratezza degli obblighi di servizio e una negligenza operativa immediatamente percepibile.

La Corte Costituzionale, nella fondamentale sentenza n.371/98 ha indicato la ratio della disposizione contenuta nella dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 543/1996 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 639/1996, che sostituisce l'art. 1, comma 1, della Legge n. 20/1994, che ha disposto l'innalzamento del criterio di imputazione soggettiva della responsabilità per il pregiudizio erariale alla colpa grave, individuandolo nella necessità di funzionalizzare l'attività degli agenti pubblici in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Secondo il Giudice delle Leggi *"Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo…."*.

Sulla base della documentazione versata in atti, la Sezione ritiene che non sussisterebbero validi elementi per sorreggere un'eventuale imputazione a titolo di colpa grave delle condotte poste in essere dagli opponenti.

2. In conclusione il ricorso in opposizione proposto dai Sig.ri SODDU Andrea e BOI Maria Giuseppa deve trovare accoglimento, con conseguente riforma del Decreto del Giudice Designato n.5 del 28.8.2024.

In ragione dell'accoglimento del ricorso e dell'intervenuto accertamento in merito all'assenza di responsabilità degli opponenti, deve tenersi conto, per il regolamento delle spese di giudizio, della disciplina prevista dall'art.31, comma 2, c.g.c. a mente del quale, in caso di proscioglimento nel merito, il giudice liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

Ne consegue che la Sezione deve provvedere d'ufficio, sulla base degli atti di causa, a liquidare onorari e diritti in applicazione dei criteri dettati dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (art. 2, art. 4 e art. 5).

In ragione di tali disposizioni, tenuto conto della difficoltà della lite e della pronta definizione del giudizio, nonché dei valori esposti nella tabella 11 allegata al menzionato Decreto Ministeriale (giudizi innanzi alla Corte dei conti), dette spese si liquidano in euro 2.500,00 per ciascuna parte opponente, oltre spese generali nella misura del 15% e oneri di legge.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando,

Accoglie il ricorso in opposizione ex art.135 c.g.c. promosso dai Sig.ri SODDU Andrea e BOI Maria Giuseppa e per l'effetto, in riforma del

Decreto impugnato, annulla la sanzione irrogata dal giudice di prime cure agli odierni opponenti.

Liquida e pone a carico del Comune di Nuoro le spese del giudizio in favore degli opponenti Sig.ri SODDU Andrea e BOI Maria Giuseppa, nella misura di euro 2.500,00 ciascuno, oltre spese generali nella misura del 15% e oneri di legge.

Così deciso in Cagliari, nelle camere di consiglio del 12 novembre 2024 e 4 dicembre 2024.

Il Giudice Estensore — Il Presidente

Gaetano Berretta — Donata Cabras

(firma apposta digitalmente) — (firma apposta digitalmente)

Depositato in Segreteria il 26/02/2025

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus

(firma apposta digitalmente)