



SENT. 57/2023

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Rita	LORETO	Presidente
Nicola	RUGGIERO	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere Rel.
Erika	GUERRI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di appello n. 58965 del Registro di Segreteria, promosso da

**AURICCHIO Claudio** (c.f.: RCCCLD51A02H394Y), nato a Roccadaspide (SA), il 2/01/1951, rappresentato e difeso dall'Avv. Romolo Frasso, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma alla via XX Settembre n. 98/E presso lo studio dell'Avv. Guido Lenza, PEC [avvfrassoromolo@pec.ordineforense.salerno.it](mailto:avvfrassoromolo@pec.ordineforense.salerno.it);

appellante principale

**PEPE Luigi** (c.f.: PPELGU73L18A091X), nato ad Agropoli (SA), il 18.7.1973, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Gorga (c.f. GRGGPP59D16H394S), con studio in Salerno, alla via San Leonardo n. 52, indirizzo telematico pec [avvgiuseppegorga@pec.giuffre.it](mailto:avvgiuseppegorga@pec.giuffre.it)

appellante incidentale

**ALFIERI Francesco** (c.f.: LFRFNC65H12L212F), nato il 12 giugno

1965 a Torchiara (SA), **CASTELLANO Giuseppe** (c.f.:

CSTGPP40P28G455X), nato a Perito (SA) il 28 settembre 1940,

**GARGANO Raffaello** (c.f.: GRGRFL43D16L212P), nato il 16 aprile

1943 a Torchiara (SA), **SERRA Angelo** (c.f.: SRRNGL57T13E480K),

nato il 13 dicembre 1957 a Laureana Cilento (SA), tutti rappresentati

e difesi dall'avv. Dario Gioia (c.f. GIODRA75R21Z112E- pec

gioia.dario@certaavvocatilag.it)

appellanti incidentali

**CAPOZZOLO Giuseppe** (c.f.: CPZGPP77L03G793L), nato a Polla (SA),

il 3 luglio 1977 e **MOTTA Biagio** (c.f.: MTTBGI52T04A091T), nato il 4

dicembre 1952 ad Agropoli (SA), rappresentati e difesi dall'Avv.

Vincenzo Lavita, il quale indica ai sensi dell'art. 28, comma 2, Cgc,

l'indirizzo PEC avv.vincenzolavita@pec.giuffre.it;

appellanti incidentali

**CERNELLI Rosanna** (c.f.: CRNRNN60H51H062S), nata a Prignano

Cilento (SA) l'11 giugno 1960, rappresentata e difesa dall'Avv.

Antonio Caolo (c.f. CLANTN74B26L219D - pec

avvantoniocaolo@pec.ordineforense.salerno.it);

appellante incidentale

**SICA Agostino** (c.f.: SCIGTN62A05G121B), nato ad Orria (SA) il 5

gennaio 1962, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Scuderi, il

quale indica ai sensi dell'art. 28, comma 2, Cgc, l'indirizzo

PEC [antonioscuderi@puntopec.it](mailto:antonioscuderi@puntopec.it)

appellante incidentale

contro

**PROCURA GENERALE** della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale

**PROCURA REGIONALE** della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, in persona del Procuratore regionale;

per la riforma

della sentenza n. 404 della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la regione Campania, depositata il 21 aprile 2021.

**Uditi**, nella pubblica udienza del giorno 13 settembre 2022, con l'assistenza del Segretario di udienza, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, l'avv. Marco Averardi, in delega degli avv.ti Romolo Frasso, per Auricchio Claudio, Giuseppe Gorga per Pepe Luigi, Dario Gioia per Alfieri Francesco, Castellano Giuseppe, Gargano Raffaello e Serra Angelo, Vincenzo Lavita per Capozzolo Giuseppe e Motta Biagio, Antonio Caolo per Cernelli Rosanna ed Antonio Scuderi, per Sica Agostino e il V.P.G. Antongiulio Martina, in rappresentanza della Procura generale.

**Esaminati** l'atto di appello principale, gli atti di appello incidentale, le conclusioni della Procura generale, gli altri atti e documenti del fascicolo di causa.

**Ritenuto** in

**FATTO**

**1.** Con la gravata pronuncia la Sezione giurisdizionale per la regione Campania ha condannato i convenuti, di seguito indicati, a risarcire

l'Unione di Comuni Alto Cilento (SA), pagando i seguenti importi:  
Claudio Auricchio, euro 39.653,00; Biagio Motta, euro 33.988,00;  
Giuseppe Capozzolo, euro 22.659,00; Francesco Alfieri, Giuseppe  
Castellano, Raffaello Gargano e Angelo Serra, euro 9.711,00  
ciascuno; Agostino Sica, Rosanna Cernelli e Luigi Pepe, euro  
5.664,00 ciascuno nonché, tutti in solido tra loro, al pagamento delle  
spese del giudizio.

**2.** Con atto di citazione del 27 novembre 2018 la Procura regionale ha proposto domanda di risarcimento del danno subito dall'Unione di Comuni Alto Cilento (SA), in dipendenza dell'indebita erogazione in favore del Segretario dell'Unione Claudio Auricchio, di due dipendenti del Comune di Agropoli titolari di posizione organizzativa, Biagio Motta e Giuseppe Capozzolo, e di altri due funzionari, rispettivamente, dell'Unione e del Comune di Agropoli, Rosanna Cernelli e Agostino Sica, di emolumenti nell'ambito di un progetto-obiettivo approvato con delibera di Giunta Unionale n. 20 del 23 luglio 2011, adottata con il voto favorevole del Presidente Giuseppe Castellano nonché degli assessori Francesco Alfieri, Raffaello Gargano, Angelo Serra e OMISSIS, e con il parere favorevole di regolarità tecnica da parte del segretario Auricchio e di regolarità contabile della Cernelli, relativo al recupero, con riferimento al Comune di Agropoli, aderente alla suddetta Unione, dell'evasione relativa alla TARSU per gli anni 2006/2011, successivamente prorogato al 30 giugno 2012, con la costituzione di un fondo incentivante pari al 15% del riscosso a favore del personale

impiegato in tale attività; con il suddetto atto di citazione la Procura regionale riteneva che i summenzionati dipendenti ed amministratori pubblici nonché il revisore dei conti Luigi Pepe, che in violazione degli obblighi di vigilanza sulla spesa di cui agli artt. 239 e 240 TUEL non si è *“espresso su detta attività neppure in sede di valutazione del bilancio e della gestione delle entrate, consentendone così l’illecita e dannosa prosecuzione”*, avevano concorso, con colpa grave, alla relativa causazione, ha convenuto tutti i summenzionati soggetti (ad eccezione del OMISSIS, deceduto), innanzi alla Sezione giurisdizionale per la regione Campania per sentirne pronunciare la condanna al risarcimento del conseguente danno erariale.

L’iniziativa della Procura ha preso le mosse da una serie di esposti alla stessa pervenuti a partire dal 17 giugno 2015, nei quali si segnalavano reiterati illeciti gestori in riferimento all’attività di accertamento della TARSU per il Comune di Agropoli.

Dell’asserita illiceità e dannosità dell’esborso, protrattosi per il triennio 2012 - 2014, il P.M. afferma comunque di aver avuto esatta contezza solo con la richiesta di rinvio a giudizio formulata, per le stesse vicende, dalla competente Procura della Repubblica in data 20 gennaio 2017.

Successivamente alla delibera della Giunta comunale n. 20 del 23 luglio 2011, adottata con voto favorevole di Giuseppe Castellano in qualità di Presidente, nonché di Francesco Alfieri, Raffaello Gargano, Angelo Serra e OMISSIS in qualità di Assessori, di approvazione del progetto-obiettivo per l’attività di recupero dell’evasione TARSU per il

solo Comune di Agropoli, alla stessa aderente costituendo un fondo incentivante pari al 15% del riscosso a favore del personale impiegato in tale attività, il progetto sarebbe stato poi prorogato al 30 giugno 2012 con delibera della Giunta Unionale n. 25 del 5 novembre 2011, adottata dai medesimi amministratori.

Nella prospettazione della Procura contabile, in esecuzione di tali atti deliberativi, sarebbe stata erogata, a più riprese, la somma complessiva di euro 201.942,27, in tesi costituente danno siccome indebita. Gli importi, secondo le percentuali sul riscosso stabilite nella delibera n. 20/2011, sarebbero stati corrisposti ai partecipanti al progetto, segnatamente: al Segretario dell'Unione (Claudio Auricchio, 15%), a due dipendenti del Comune di Agropoli titolari di posizione organizzativa (Biagio Motta, 40%; Giuseppe Capozzolo, 35%) e ad altri due funzionari, rispettivamente, dell'Unione e del Comune di Agropoli (Agostino Sica e la subentrata Rosanna Cernelli, 10%).

Secondo la prospettazione accusatoria, dalla menzionata delibera n. 20 (che peraltro recherebbe riferimenti normativi inesistenti "*art.57 della legge n. 662/1996*"), non si evincerebbe alcuna giustificazione delle ragioni per cui l'attività di recupero dell'evasione non potesse essere svolta dal personale in servizio o convenzionato, già pagato per svolgere dette funzioni, tenuto conto anche del coevo affidamento del medesimo compito alla società "*OMISSIS*".

Con delibera del Consiglio generale dell'Unione n. 3 del 4 giugno 2011, infatti, la già menzionata Società *in house* era stata incaricata

dello svolgimento del servizio tecnico/informatico/collaborativo di supporto all'Area entrate per il periodo 1.6.2011/31.3.2012, a fronte di un corrispettivo di 90.000,00 euro.

Secondo la prospettazione accusatoria, il progetto-obiettivo approvato sarebbe risultato, dunque, foriero di danno innanzitutto perché aveva causato una duplicazione di costi rispetto all'attività affidata alla società *in house* "OMISSIS".

L'attività incentivata si sarebbe posta, inoltre, in contrasto con l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, avendo comportato incrementi alle risorse decentrate per attività non contemplate dalla legge (art. 15, c. 1, lett. k, CCNEL 1.4.99).

In assenza di copertura legislativa (prevista, ad esempio, per l'ICI), l'attività di recupero evasione TARSU non avrebbe, quindi, potuto essere remunerata con incentivi economici per i partecipanti al progetto, come all'epoca più volte chiarito sia dalle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva che dall'ARAN, in sede di orientamenti applicativi sul contratto collettivo.

Nessuna disposizione, dunque, avrebbe autorizzato l'ente a prevedere che una quota delle risorse recuperate potesse essere devoluta al trattamento accessorio del personale aderente, peraltro già retribuito per le medesime funzioni, in un più generale contesto organizzativo estremamente confuso, in cui non risultavano distinguibili le prestazioni lavorative (il Comune di Agropoli disponeva di un proprio ufficio tributi, oltre a quello unionale), che venivano quindi retribuite più volte.

A ciò si aggiunge che i compensi sarebbero stati percepiti da personale (segretario comunale e titolari di posizione organizzativa) che godeva di un trattamento contrattuale onnicomprensivo.

La delibera n. 20/2011, con cui si esitava il progetto in tesi foriero di danno, sarebbe stata approvata senza il parere del revisore dei conti e con il parere favorevole di regolarità tecnica da parte del segretario dott. Auricchio e di regolarità contabile della rag. Cernelli, entrambi componenti del gruppo di lavoro, nonché percettori degli emolumenti e dunque in conflitto d'interesse.

Sotto altro profilo, la Procura regionale ha evidenziato che, dall'istruttoria condotta, non sarebbe emerso alcun riscontro obiettivo dell'attività extracurricolare posta in essere dai fruitori del progetto, i quali, dunque, lo avrebbero svolto come ordinaria attività d'ufficio.

Da ultimo, l'interposizione fittizia dell'Unione dei Comuni rispetto al Comune di Agropoli avrebbe consentito di eludere anche il divieto di incremento del trattamento accessorio rispetto al 2010, previsto dall'art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010.

Il danno, quantificato in misura pari agli importi lordi corrisposti (euro 201.942,27) oltre accessori di legge e spese di giustizia, avrebbe dovuto attribuirsi – secondo la prospettazione della Procura contabile - per il 50% in parti uguali a coloro che approvarono la delibera 20/2011 e, per il restante 50%, in parti uguali ai funzionari che avevano partecipato al progetto, percependo indebitamente i compensi.

**3.** Con la gravata sentenza la Sezione territoriale ha preliminarmente disatteso l'eccezione di tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 88, commi 2 e 3, c.g.c. e l'eccezione di prescrizione dell'azione risarcitoria con riferimento ai pagamenti -costituenti "*fatto dannoso*" ex art. 1, c. 2, l. n. 20/94- disposti prima del quinquennio antecedente alla notifica dell'invito a dedurre, avvenuta per i convenuti tra il 23 e il 26 maggio 2018.

Nel merito, ha ritenuto che l'attività di recupero dell'evasione TARSU non fosse assolutamente incentivabile, vigendo, "*notoriamente, un principio di stretta tipicità delle fonti di remunerazione, sancito dall'art. 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001 (secondo cui il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi), in combinato disposto con l'art. 15, comma 1, lett. k, del CCNEL 1.4.99 (il quale consente di utilizzare a fini premiali le risorse "che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale")*", nonché, con specifico riguardo al personale titolare di posizione organizzativa ed al segretario comunale, anche il principio di onnicomprensività della retribuzione, per cui il progetto di recupero evasione della TARSU, approvato dall'Unione per il solo Comune di Agropoli, costituirebbe "*un artificioso escamotage finalizzato, in realtà, a corrispondere al personale degli incentivi allo stesso radicalmente inibit*", e rilevato, inoltre, come l'attività incentivata dovesse ritenersi una sostanziale duplicazione di quella posta in essere dalla società "*OMISSIS*", società *in house* incaricata, con la pressoché coeva delibera del Consiglio generale n.

3 del 4.6.2011, del servizio strumentale di supporto al servizio entrate, per il quale ha percepito dall'Unione un compenso di 90.000,00 euro.

Su tali presupposti il giudice di prime cure ha, quindi, ritenuto fondata la domanda accertando la responsabilità per colpa grave dei convenuti, ritenendo, peraltro, che il danno andasse correttamente determinato, sulla base dei mandati di pagamento versati agli atti del giudizio in complessivi € 161.847,00 e che dal suddetto importo andasse dedotta la quota (20% del 30% ascritto alla "componente politica") di danno ascrivibile al deceduto OMISSIS. Ripartendo il danno secondo i rispettivi contributi causali, ha condannato i convenuti al risarcimento in favore dell'Unione Comuni Alto Cilento (SA) dei seguenti importi: "*Claudio AURICCHIO, euro 39.653,00; Biagio MOTTA, euro 33.988,00; Giuseppe CAPOZZOLO, euro 22.659,00; Francesco ALFIERI, Giuseppe CASTELLANO, Raffaello GARGANO e Angelo SERRA, euro 9.711,00 cadauno; Agostino SICA, Rosanna CERNELLI e Luigi PEPE, euro 5.664,00 cadauno*", oltre accessori e spese del procedimento.

**4.** Con atto notificato il 15 giugno 2021 ha proposto appello principale il dott. Auricchio, deducendo i seguenti motivi di censura in parte analoghi a quelli dedotti dagli appellanti Alfieri, Castellano, Gargano e Serra nell'atto di gravame illustrato al punto successivo.

L'Auricchio ha dedotto, in particolare 1. "***con riferimento alla eccepita tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 88, commi 2 e 3, c.g.c.***" ha lamentato

il **“difetto di motivazione”**; 2. con riferimento alla prescrizione quinquennale, ha censurato la **“illogicità e contraddittorietà della motivazione”**; 3. **“in relazione ai profili di merito di cui all'appellata sentenza”**, ha contestato la **“violazione al regime di omnicomprensività del trattamento economico accessorio in godimento”**, allegando che per la funzione di segretario unionale non riceveva (né poteva ricevere) alcuna retribuzione di posizione, né quale segretario dell'Unione risultava incaricato di posizione organizzativa con relativa retribuzione. Risulterebbe, quindi, inconferente l'accusa di aver violato il regime di omnicomprensività del trattamento economico per aver disatteso la natura omnicomprensiva della retribuzione di posizione in godimento, sancita dall'art. 41, c. 6, CCNL segretari 16.5.2001. L'omnicomprensività del trattamento economico sarebbe stata rilevante nel solo Comune che erogava indennità di posizione, non invece nell'Unione dei Comuni, dove tale indennità non risultava prevista, né l'ammontare di detta indennità sarebbe stata correlata all'incarico di segretario unionale.

Quanto al profilo di illiceità derivante dal fatto che l'attività del gruppo di lavoro costituiva anche una sostanziale duplicazione di quella posta in essere dalla società “OMISSIS” ha dedotto argomenti analoghi a quelli sviluppati nel gravame descritto al punto 5.

Ha lamentato la **“mancata applicazione del potere riduttivo”** e la **“mancata valutazione della compensatio lucri cum damno”**. Ha contestato la **“erronea ripartizione del danno-illogicità”**, sotto

differenti profili. Al dott. Auricchio verrebbe addebitata la maggior quota percentuale (35% del 70%) del danno asseritamente cagionato, per aver abdicato alle funzioni di garanzia della legittimità dell'azione amministrativa ex art. 97, c. 2 del d.lgs. n. 267/2000, esprimendo parere di regolarità tecnica favorevole sulla delibera di Giunta unionale n. 20/2011, in conflitto di interessi perché personalmente interessato, nonché per aver sottoscritto le determine di liquidazione dei compensi incentivanti anche a se stesso, a cui erano inibiti, ai sensi dell'art. 41, c. 6, del CCNL Segretari del 16.5.2001, per via della natura omnicomprensiva del trattamento economico accessorio in godimento. In relazione a tali contestazioni l'appellante evidenzia di aver sottoscritto la delibera di Giunta unionale n. 20/2011 quale segretario verbalizzante, sulla base di un parere favorevole preventivo di regolarità tecnico/contabile, espresso ex art. 49 TUEL dal responsabile del servizio rag. Cernelli, sottoscrivendo, in seguito, l'attestazione di avvenuta pubblicazione all'albo *online* del sito istituzionale dell'Unione. L' Auricchio, quindi, non avrebbe espresso alcun parere di legittimità sulla delibera in questione limitandosi ad un controllo formale di regolarità dell'atto, recante parere preventivo di regolarità tecnico/contabile del responsabile del servizio. Il dott. Auricchio conferma, invece, di aver sottoscritto le determine di liquidazione dei compensi a favore dei dipendenti incaricati dell'esecuzione del progetto di recupero dell'evasione TARSU, in quanto *“ognuno dei summenzionati...nel caso avesse sottoscritto le determine in questione, sarebbe incorso in conflitto di interessi perché*

*personalmente interessato*". Rileva, peraltro, che i mandati di pagamento di cui alle determine in questione risultano firmati dalla responsabile del servizio finanziario pro-tempore.

Quanto al principio di omnicomprensività del trattamento accessorio che avrebbe inibito in capo all'Auricchio la liquidazione dei compensi incentivanti, l'incarico di segretario dell'Unione non avrebbe alcuna attinenza e/o interdipendenza con il trattamento accessorio percepito dal dott. Auricchio ex art. 41 CCNL Segretari 16.5.2001 dal Comune di cui aveva la titolarità. Ha evidenziato l'appellante di non ricevere alcuna indennità di posizione, né altri tipi di indennità e/o prebende dall'Unione dei comuni Alto Cilento in qualche modo riconducibili all'art. 41 del CCNL Segretari comunali e provinciali. Le argomentazioni svolte dal giudice di prime cure dovrebbero, sul punto, essere riformate; meritevole di censura sarebbe altresì la motivazione sottesa al riparto, che risulterebbe contraddittoria anche avuto riguardo alla posizione dei diversi convenuti. Ha rilevato come, da una parte la posizione dell'Auricchio viene valutata esclusivamente in ragione dell'apporto causale per la produzione del danno, dall'altra, per gli altri partecipanti al progetto, verrebbe data priorità all'entità dell'incentivo incassato. Inoltre, al dott. Auricchio sarebbe stata destinata solo la terza maggior quota di proventi, non tenendo conto delle diverse somme, asseritamente costituenti indebito arricchimento, ricevute dai diversi fruitori degli incentivi. Ha, infine, dedotto la **"mancanza di prova dell'elemento soggettivo della colpa grave e insussistenza della stessa"** con

argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'atto di gravame descritto al punto successivo.

5. Avverso la suddetta sentenza hanno proposto appello, con atto notificato il 16 giugno 2021, i signori Alfieri, Castellano, Gargano e Serra, deducendo i seguenti motivi di gravame.

**“Con riferimento all’eccepita tardività della notifica dell’atto di citazione rispetto ai termini previsti dall’art. 88, commi 2 e 3, c.g.c.”** hanno lamentato il **“difetto di motivazione”**.

Gli appellanti avevano invocato, nell’ambito del giudizio di primo grado, di dichiarare l’estinzione del giudizio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 88 e 111, c. 4 c.g.c. per tardività della notifica dell’atto di citazione, in quanto ritenuto notificato oltre il termine trimestrale normativamente previsto. Sarebbe del tutto inconferente la motivazione di diniego data dal primo giudice in relazione alla ritenuta insussistenza di lesioni al diritto di difesa, in quanto mai sollevate degli interessati. Fanno rilevare gli appellanti che l’atto di citazione, depositato in data 28 novembre 2018, sarebbe stato notificato agli interessati tra la fine del marzo e la prima decade del mese di aprile del 2019 unitamente ai decreti presidenziali: del 14 dicembre 2018, di fissazione dell’udienza per il giorno 10 settembre 2019; del 11 febbraio 2019, di fissazione dell’udienza per il giorno 5 novembre 2019 e del decreto di revoca del precedente decreto di fissazione dell’udienza al 10 settembre 2019, adottato il 14 dicembre 2018. L’emissione dei predetti decreti non giustificherebbe il ritardo nella notificazione dell’atto di citazione che dovrebbe avvenire in un

termine, rispetto alla data di deposito dello stesso, non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi. La notifica oltre detto termine trimestrale determinerebbe l'estinzione del giudizio, in quanto conseguenza di un colpevole e ingiustificato ritardo dell'adempimento da parte della Procura, non giustificabile a seguito delle difficoltà gestionali del sistema GIUDICO.

Hanno inoltre dedotto “***Sulla invocata prescrizione quinquennale – Illogicità e contraddittorietà della motivazione***”.

Sarebbe erronea la decisione del primo giudice, di reputare sussistente l'occultamento doloso del danno, posticipando il *dies a quo* della prescrizione a far data dal 20 gennaio 2017 – data di rinvio a giudizio formulata per le stesse vicende in sede penale - a causa di presunte difficoltà nel reperimento di una parte della documentazione contabile presso la sede dell'Unione.

Gli appellanti fanno rilevare che il riferimento all'esposto del 14 ottobre 2014 non potrebbe ritenersi destituito di fondamento giuridico, essendo stato portato a conoscenza della Procura regionale, che avrebbe già potuto avviare l'azione di responsabilità.

Le presunte difficoltà nel reperire una parte della documentazione contabile presso la sede dall'Unione, come sostenuto dal requirente in udienza, sarebbero prive di fondamento giuridico atteso che, come si evincerebbe dal verbale di operazioni compiute, tutta la documentazione ritenuta utile all'indagine e richiesta all'ente sarebbe stata tempestivamente e integralmente acquisita. La sentenza di primo grado non avrebbe chiarito in cosa sia consistito

l'occultamento doloso e quali siano stati gli elementi di fatto e il conseguente danno, dal quale far decorrere la prescrizione. Né la Procura contabile avrebbe rappresentato sotto quale aspetto l'istruttoria del P.M. penale avesse apportato elementi aggiuntivi rispetto a quelli disponibili.

Secondo tale prospettazione l'occultamento doloso idoneo a determinare il differimento della decorrenza del termine prescrizione dovrebbe concretizzarsi in attività dirette a determinare una falsa rappresentazione della realtà, con una modificazione volontaria e intenzionale dello stato dei fatti. Il comportamento meramente omissivo non potrebbe, di per sé stesso, integrare i caratteri del dolo.

Nella fattispecie l'*iter* procedurale volto alla corresponsione delle somme in questione sarebbe costituito da atti pubblici, concretamente accessibili a chiunque ne avesse avuto interesse; alcun occultamento doloso, pertanto, sarebbe ravvisabile nella fattispecie, data la natura pubblicistica degli atti in questione. La "*scoperta del danno*", ai sensi dell'art. 2935 c.c., dovrebbe essere riferita all'amministrazione danneggiata, con la conseguenza che, ai fini del tempestivo esercizio dell'azione di responsabilità, l'illecito depauperamento patrimoniale sarebbe evincibile al momento dei mandati di pagamento, conseguiti con le determinazioni di liquidazione. Affermano gli appellanti che la documentazione risultava comunque conosciuta *ab origine* da tutta l'amministrazione unionale che aveva proceduto, tra l'altro, ad approvare, senza rilievi, sia i bilanci 2011,

2012, 2013 e 2014 che i conti consuntivi degli anni 2012, 2013, 2014 e 2015. La decisione della sezione regionale sarebbe, quindi, caratterizzata da evidente contraddittorietà e risulterebbe manifestamente erronea. La pronuncia di primo grado avrebbe ignorato il criterio, adottato dalla giurisprudenza prevalente, della conoscibilità obiettiva dell'evento dannoso e quello della conoscenza effettiva, per l'individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione. Gli appellanti richiamano, quindi, l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità andrebbe individuato nella data del pagamento. I compensi ai funzionari incaricati dell'espletamento del progetto sarebbero stati erogati con determinazioni n. 6 del 21.9.2012 (mandati di pagamento nn. 215 e 216 del 18 ottobre 2012), n. 1 del 15 marzo 2013 (mandati di pagamento nn. 46, 47 e 48 del 23 marzo 2013) e n. 5 del 16 maggio 2014 (mandati di pagamento nn. 105, 106 e 107 del 1° luglio 2014). Tenuto conto che l'invito a dedurre è stato notificato solo in data 28 maggio 2018, ne deriverebbe la prescrizione della pretesa risarcitoria relativamente al quinquennio antecedente e, cioè, fino al 27 maggio 2013, con riferimento ai mandati di pagamento nn. 215 e 216 del 18 ottobre 2012 (euro 27.082,96) e nn. 46, 47 e 48 del 23 marzo 2013 (euro 72.371,66).

In relazione ai profili di merito, di cui alla gravata sentenza, gli appellanti hanno ribadito, ***“Quanto alle prospettate violazioni relativamente all'illegittimità dei compensi erogati dal gruppo***

**di lavoro**", la pretesa sussistenza della "*scriminante politica*" ex art. 1, co.1-*ter* 1. n. 20/1994, considerando la buona fede che nella fattispecie avrebbe orientato le decisioni degli amministratori. Si sarebbe trattato di un progetto di recupero dell'evasione e non di incentivo, per cui il richiamo effettuato dalla Procura all'art. 8 CCNL non sarebbe pertinente. Non sarebbe risultato violato l'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001 poiché l'attività sarebbe stata svolta sulla base di una scelta personale dell'Amministrazione, adeguatamente motivata e non riconducibile ad attività ordinarie, prestate *ratione officii*.

**“Quanto al profilo di illiceità derivante dal fatto che l'attività del gruppo costituiva anche una sostanziale duplicazione di quella posta in essere dalla società “OMISSIS”** gli appellanti evidenziano come la società si occupi, in via principale, se non esclusiva, della fornitura di prestazioni e servizi informatici. L'oggetto del servizio affidato con la deliberazione del Consiglio generale n. 3 del 4 giugno 2011 sarebbe il “*Servizio gestione TARSU per conto del Comune di Agropoli- Affidamento gestione servizi tecnico/informatico/collaborativi della OMISSIS*”.

La società si sarebbe limitata a fornire, nell'ambito del progetto *de quo*, un supporto all'ente nell'elaborazione e caricamento di dati informatici, compresa la stampa degli avvisi di accertamento elaborati ed eseguiti dal gruppo di lavoro. Le attività descritte nell'allegato A) alla delibera di Giunta unionale n. 20/2011, di approvazione del progetto di recupero dell'evasione TARSU, non sarebbero, pertanto, sovrapponibili con le attività di supporto

tecnico/informatico fornite dalla OMISSIS giusta delibera del Consiglio generale n. 3/2011.

**“Mancata applicazione del potere riduttivo- mancata valutazione della compensatio lucri cum damno”.**

Il primo giudice avrebbe incomprensibilmente ritenuto di non dover esercitare il pur richiesto potere riduttivo e di non dover applicare la regola della *compensatio lucri cum damno*. Sarebbe del tutto destituito di fondamento il convincimento espresso dal primo giudice in ordine alla esclusione dell'applicazione della regola dei vantaggi, solo perché la OMISSIS avrebbe provveduto alla stampa degli avvisi di accertamento, dal che dovrebbe escludersi l'*utilitas* dell'incremento del gettito da recupero dell'evasione fiscale, che andrebbe a merito della società. Gli appellanti ribadiscono che la società OMISSIS si sarebbe limitata a fornire un supporto all'ente mediante l'elaborazione e caricamento di dati informatici, ivi compresa la stampa degli avvisi di accertamento realizzati dal gruppo di lavoro. Il giudice di prime cure non avrebbe considerato che sarebbe stato il gruppo di lavoro a provvedere agli accertamenti di cui all'all. B) della delibera n 3/2011 di approvazione del progetto, successivamente trasmessi alla OMISSIS per la stampa. Tale *utilitas* avrebbe dovuto essere correttamente valutata dal Giudice per praticare una diversa quantificazione del danno.

**“Con riferimento alla ripartizione del danno”.**

La Sezione ha ripartito l'addebito in maniera penalizzante per gli amministratori dell'Unione che, in buona fede, si sarebbero limitati

ad approvare un progetto di recupero dell'evasione nell'interesse della collettività. Sarebbe stato più equo, secondo tale prospettazione, che la restituzione delle somme fosse stata posta a carico completo degli effettivi fruitori dei citati compensi.

***“Mancanza di prova dell'elemento soggettivo della colpa grave”.***

Gli appellanti richiamano le argomentazioni poste a fondamento, già in primo grado, della ritenuta insussistenza del dolo e della colpa grave. Hanno rilevato come l'Amministrazione unionale abbia, prudentemente e doverosamente, ritenuto di attendere la conclusione del procedimento penale prima di valutare qualsivoglia iniziativa. Vicenda processuale conclusasi con sentenza di *“non luogo a procedere, perché il fatto non sussiste”*, confermativa del corretto operato degli appellanti. Sia gli amministratori che gli attuatori del progetto avrebbero agito mossi dall'unico obiettivo di perseguimento di giustizia fiscale, al fine di realizzare una maggiore equità contributiva nonché al fine di evitare la prescrizione imminente di crediti, che avrebbe comportato notevoli problemi contabili.

Gli appellanti hanno, in conclusione, in via preliminare, chiesto dichiararsi l'estinzione del giudizio per tardiva notificazione, dichiarare la prescrizione quinquennale, dichiarare inammissibile e comunque rigettare la domanda attorea mandando assolti gli appellanti. In via di subordine hanno chiesto di rigettare la domanda anche per carenza della colpa grave, concedere l'esimente politica, limitare la condanna avvalendosi del potere riduttivo, accogliere la richiesta di *compensatio lucri cum damno*.

6. Con atto notificato il 15.06.2021 hanno proposto gravame avverso la pronuncia in epigrafe i signori CAPOZZOLO e MOTTA, i quali hanno dedotto motivi in parte sovrapponibili a quelli di cui al gravame descritto al punto 5.

**“Con riferimento alla eccepita tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 88, commi 2 e 3, c.g.c.”** hanno lamentato il **“difetto di motivazione”**. Con riferimento alla prescrizione quinquennale, hanno censurato la **“illogicità e contraddittorietà della motivazione”**.

In relazione ai **“profili di merito di cui all'appellata sentenza”**, hanno ribadito quanto già evidenziato con la memoria difensiva di primo grado, sottolineando, ancora una volta, l'insussistenza del fatto contestato, avendo prestato la propria opera professionale e lavorativa in orari extra ufficio, retribuita sulla base delle percentuali indicate negli atti di approvazione del progetto. Hanno quindi ribadito che *“i compiti previsti nel progetto non erano ricompresi nelle ordinarie mansioni correlate alla funzione p.t. rivestita dagli appellanti”* per cui *“i principi in tema di onnicomprensività della retribuzione non sono evidentemente applicabili nel caso di specie”*.

Hanno lamentato la **“mancata applicazione del potere riduttivo”** e la **“mancata valutazione della compensatio lucri cum damno”**.

Hanno contestato la quantificazione del danno, in particolare con riguardo alla ricomprensione nel dovuto dell'IRAP che, in quanto imposta regionale, non rientrerebbe nella categoria delle ritenute fiscali. Hanno infine dedotto la **“mancanza di prova dell'elemento**

***soggettivo della colpa grave e l'insussistenza della stessa***".

7. Con atto notificato il 16 giugno 2021 ha proposto gravame la signora Cernelli, deducendo i seguenti motivi di appello, in parte sovrapponibili a quelli descritti al punto 5.

Con riferimento alla eccepita "***tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 88, commi 2 e 3, c.g.c.***" ha lamentato il "***difetto di motivazione***".

Con riferimento alla prescrizione quinquennale, ha censurato la "***illogicità e contraddittorietà della motivazione***". In relazione ai profili di merito di cui all'appellata sentenza, ha allegato "*l'insussistenza del fatto contestato, avendo prestato la propria opera professionale e lavorativa in orari extra ufficio ed essendo stata retribuita sulla base delle percentuali indicate negli atti di approvazione del progetto*". Ha inoltre lamentato la "***mancata applicazione del potere riduttivo***" e la "***mancata valutazione della compensatio lucri cum damno***".

Ha contestato altresì la ripartizione del danno evidenziando di aver ricevuto, al lordo delle trattenute, la somma complessiva di euro 7.629,69, che al netto si sono ridotte ad euro 4.641,59, con mandati di pagamento, rispettivamente, n. 46/2013 e n. 105/2014. Reputa, conseguentemente, ingiusto dover restituire più di quanto effettivamente incassato.

Ha dedotto inoltre la "*mancanza di prova dell'elemento soggettivo della colpa grave e insussistenza della stessa*".

8. Con atto notificato il 16.06.2021 ha interposto gravame il signor

Pepe, formulando motivi di appello in parte sovrapponibili a quelli descritti al punto 5.

Con riferimento alla eccepita “**tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 88, commi 2 e 3, c.g.c.**” ha lamentato il “**difetto di motivazione**”. Avuto riguardo alla prescrizione quinquennale, ha censurato la “**illogicità e contraddittorietà della motivazione**”. In relazione ai profili di merito di cui all'appellata sentenza ha allegato “*l'insussistenza del fatto contestato in quanto non ha mai avuto parte all'iter di formazione degli atti contestati, né gli si può imputare alcuna colpa in vigilando trattandosi di atti mai sottoposti al suo esame per il parere di competenza*”.

Ha inoltre lamentato la “**mancata applicazione del potere riduttivo**” e la “**mancata valutazione della compensatio lucrum cum damno**”.

Ha poi contestato la ripartizione del danno insistendo con la richiesta già formulata in prima istanza, di ripartizione dell'eventuale danno a carico degli effettivi fruitori dei compensi, sulla base del principio per cui chi ha avuto un indebito arricchimento è chiamato a restituire il maltolto.

Ha infine dedotto la “**mancanza di prova dell'elemento soggettivo della colpa grave e insussistenza della stessa**”.

9. Con atto notificato il 22.06.2021 ha interposto gravame il signor Sica, il quale ha dedotto motivi in parte sovrapponibili a quelli descritti al punto 5.

Ha dedotto “**Error in iudicando e procedendo in relazione alla eccepita tardività della notifica dell'atto di citazione rispetto ai termini previsti dall'art. 80, commi 2 e 3, c.g.c. — Difetto ed erroneità della motivazione**”; “**Error in iudicando e procedendo in relazione all'invocata prescrizione quinquennale — Motivazione contraddittoria**”.

Nel merito ha rilevato come sia stata al medesimo imputata la colpa grave perché avrebbe violato gli obblighi di vigilanza imposti dagli artt. 239 e 240 TUEL, posti in capo all'organo di revisione. In proposito ha dedotto di aver “*svolto le funzioni di revisore dei conti dell'Unione dei Comuni Altro Cilento fino al 18 settembre 2014*” essendo il mandato terminato precedentemente ai ricorsi fatti dal gruppo di minoranza consiliare portati all'attenzione del suo successore dott. OMISSIS. Ha ribadito, sul punto, quanto già evidenziato con la memoria difensiva di primo grado in ordine all'insussistenza di responsabilità in quanto non ha mai preso parte all'iter di formazione degli atti contestati, non potendo imputarsi al medesimo alcuna *culpa in vigilando* non essendo previsto alcun parere in relazione agli atti per cui è causa.

Ha inoltre lamentato la “**mancata applicazione del potere riduttivo**” e la “**mancata valutazione della compensatio lucrum cum damno**”. Ha inoltre contestato la ripartizione del danno e la “**mancanza di prova dell'elemento soggettivo della colpa grave e insussistenza della stessa**”.

Va rilevato che tutti gli appellanti hanno concluso, in termini

sovrapponibili, invocando, in via preliminare, la declaratoria di estinzione del presente giudizio, per tardiva notificazione dell'atto di citazione, di prescrizione quinquennale delle somme pagate al 27 maggio 2013, la declaratoria di inammissibilità della domanda e il rigetto per infondatezza nonché, per l'effetto, l'assoluzione da qualsivoglia addebito e, in via subordinata, l'esercizio del potere riduttivo e la "*compensatio lucri cum damno dell'eventuale addebito non interessato da prescrizione*".

**10.** Con atto in data 1° settembre 2022 la Procura generale ha rassegnato le conclusioni nel giudizio invocando, previa riunione degli appelli in epigrafe, il loro rigetto, con conferma della sentenza di primo grado e condanna degli appellanti al pagamento delle spese del grado di giudizio. La Procura generale ha evidenziato l'insussistenza dei presupposti per la declaratoria di estinzione del giudizio rilevando come le date di richiesta di notificazione dell'atto di citazione dimostrino la loro tempestività non solo avuto riguardo al termine per la notifica ritualmente prorogato ex art. 43, c.4 c.g.c., con il decreto di fissazione del 11 febbraio 2019 (che sarebbe scaduto il 12.5.2019) ma anche rispetto al termine fissato con l'originario decreto del 14.12.2018 (che sarebbe scaduto il 13.4.2019). Ha rilevato, inoltre, la ritenuta erroneità del riferimento effettuato all'art. 111 c.g.c. non ricadendo il prospettato ritardo nella notifica dell'atto introduttivo tra le ipotesi previste dalla norma.

Con riguardo al motivo concernente l'eccezione prescrizione del credito erariale, la Procura generale ha richiamato l'orientamento

giurisprudenziale secondo il quale in presenza - come nella fattispecie - di fatti costituenti reato, si rende necessaria la conoscenza delle componenti essenziali del danno stesso, non essendo sufficiente la conoscenza dell'esistenza di un danno ma occorrendo che esso sia concretamente disvelato nelle sue componenti soggettive ed oggettive, con l'esercizio dell'azione penale o con indagini precise, consentendo l'esercizio dell'azione del Pubblico ministero contabile. Ha fatto rilevare come le circostanze incidenti sulla decorrenza della prescrizione, quali l'occultamento doloso del danno, risultanti dalla documentazione in atti, dovrebbero ritenersi rilevabili d'ufficio, con la conseguenza di dover ritenere inconferente l'assunto degli appellanti in proposito. Ha poi evidenziato la Procura generale che anche ove volesse ritenersi, secondo gli assunti degli appellanti, che la stessa Procura regionale, già a fine 2014-inizio 2015 fosse stata informata della questione, le conclusioni non sarebbero diverse, posto che la notifica degli inviti a dedurre risale al 23-26 maggio 2018. Infine, ove anche si prescindendo dall'occultamento doloso del danno e si abbia riguardo alla conoscibilità obiettiva dello stesso, nella specie il corso della prescrizione è stato comunque tempestivamente interrotto con riferimento a tutte le indebite erogazioni.

La Procura ha, inoltre, argomentato diffusamente in ordine alla ritenuta infondatezza, nel merito, degli addebiti di responsabilità amministrativa.

All'udienza pubblica l'avv. Marco Averardi, in delega degli avv.ti

Frasso, Gorga, Gioia, Lavita, Caolo e Scuderi, si è riportato alle argomentazioni svolte negli atti di gravame principale e incidentali. Il V.P.G. Antongiulio Martina, in rappresentanza della Procura generale, ha richiamato il contenuto delle conclusioni rassegnate. Il Collegio, all'esito della discussione, ha trattenuto la causa in decisione.

Rilevato in

### **DIRITTO**

**I.** Preliminarmente va disposta la riunione dei gravami proposti avverso la medesima sentenza, ai sensi dell'art. 184, c. 1 c.g.c.

L'appello principale e gli appelli incidentali vanno accolti parzialmente, nei limiti di seguito evidenziati.

**II.** Con il primo motivo di gravame, dedotto nell'ambito di tutti gli appelli in esame, gli appellanti lamentano il rigetto dell'eccezione proposta in primo grado, al fine della declaratoria di estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 111, comma 4, c.g.c, per tardività della notifica dell'atto di citazione, che sarebbe intervenuta ben oltre il termine trimestrale normativamente previsto. Si dolgono rilevando che, erroneamente, il primo giudice avrebbe fatto riferimento alla lesione del diritto di difesa, non rilevato nella fattispecie, vertendo il rilievo degli appellanti sulla tardività della notifica dell'atto di citazione. Hanno allegato, sul punto, che *“per effetto del combinato disposto degli articoli 88 (sulla fissazione dell'udienza) e 111 (sulla estinzione del processo) del codice di giustizia contabile, la notifica dell'atto di citazione deve avvenire in un termine, rispetto alla data di*

*deposito dello stesso, non inferiore a un mese e non superiore a 3 mesi” mentre “l’atto di citazione è stato notificato ben oltre il suddetto termine trimestrale e la conseguenza del mancato rispetto del termine indicato è l’estinzione del giudizio ai sensi dell’art.111, comma 4, dichiarabile con sentenza” evidenziando che se “è pur vero che il termine per la notificazione dell’atto di citazione è espressamente qualificato dalla legge come ordinatorio (art.88, comma 2, del Codice)” nel caso di specie ci si troverebbe “di fronte ad un colpevole ed ingiustificato, consistentissimo ritardo da parte della Procura attrice che non può essere certamente liquidato con le difficoltà dovute alla gestione del sistema GIUDICO”.*

Il motivo, nelle distinte declinazioni fornite negli atti di gravame, è destituito di fondamento e va rigettato.

Come correttamente ricostruito dal primo giudice, a seguito di tempestivo deposito, da parte della Procura regionale, dell’atto di citazione presso la segreteria della Sezione, il 14 dicembre 2018 è stato emesso un primo decreto di fissazione dell’udienza al 10 settembre 2019, successivamente revocato unitamente all’emissione di un nuovo decreto del 11 febbraio 2019 (trasmesso il 4 marzo 2019), con il quale è stata fissata la nuova data dell’udienza per il giorno 5 novembre 2019.

Viene in rilievo, nella fattispecie, l’art. 88 c. 2 c.g.c. che, come espressamente sancito dalla medesima disposizione, individua il “*termine ordinatorio non inferiore a trenta giorni per la notificazione dell’atto di citazione*” dovendo, come noto, la perentorietà dei termini

processuali essere espressamente dichiarata dalla legge, ai sensi dell'art. 43 c.2 c.g.c..

Condivisibilmente il primo giudice ha, quindi, ritenuto che *“l'operato della Procura regionale appare immune da censure, attesa la natura ordinatoria del termine di notifica dell'atto introduttivo, espressamente sancita dall'art. 88, comma 2 c.g.c.”*, derivandone che la relativa violazione dovrebbe ritenersi *“insuscettibile di dar luogo a decadenza e/o nullità di sorta”*.

D'altro canto, è condivisibile anche il ragionamento svolto dalla Sezione territoriale laddove ha rimarcato che non è stata rilevata alcuna violazione del termine a comparire di cui all'art. 88 c. 3 c.g.c., che solo avrebbe potuto configurare profili in qualche modo rilevanti di lesione del diritto di difesa degli attuali appellanti.

Si aggiunga che neppure può ritenersi configurabile la dedotta violazione del termine, ove si ponga mente alla successione dei decreti presidenziali di fissazione dell'udienza di discussione.

Ben prima della scadenza del termine di novanta giorni decorrenti dal decreto presidenziale del 14 dicembre e, precisamente, in data 11 febbraio 2019, il Presidente della Sezione giurisdizionale regionale ha emanato un nuovo decreto di fissazione dell'udienza di discussione per il giorno 5 novembre 2019, assegnando *“il termine di giorni novanta decorrenti dalla data odierna”* per la notifica dell'atto di citazione e del decreto e revocando il suo precedente provvedimento.

Statuizione che risulta in linea con il disposto dell'art. 43, c. 4 c.g.c. che prevede la facoltà del giudice *“prima della scadenza”* del termine,

di *“abbreviare o prorogare anche d’ufficio il termine che non sia stabilito a pena di decadenza”*.

Le notifiche degli atti di citazione sono quindi state effettuate nel rispetto del termine di cui all’art. 88 c. 2 c.g.c. che sarebbe andato a scadenza il giorno 12 maggio 2019.

Si appalesano insussistenti i profili di illegittimità rilevati dagli appellanti, risultando del tutto inconferente il richiamo all’art. 111 c.g.c., invocato impropriamente dai medesimi, in quanto riferibile alle diverse ipotesi individuate dall’art. 110 c.g.c. (rinuncia agli atti del giudizio) e all’estinzione *“qualora le parti alle quali spetta di rinnovare la citazione, o di proseguire, riassumere o integrare il giudizio, non vi abbiano provveduto entro il termine perentorio stabilito dalla legge, o dal giudice che dalla legge sia autorizzato a fissarlo”*.

Ipotesi palesemente esulanti dal caso in esame.

Il motivo va, quindi, respinto

**III.** Con ulteriore motivo di gravame gli appellanti hanno impugnato la statuizione della pronuncia di prime cure con la quale è stata rigettata l’eccezione di prescrizione del credito erariale, che ripropongono con riferimento ai pagamenti - costituenti *“fatto dannoso”* ex art. 1, c. 2 l.n. 20/1994 - disposti prima del quinquennio antecedente alla notifica dell’invito a dedurre, avvenuta per gli attuali appellanti tra il 23 e il 26 maggio 2018.

Secondo il primo giudice, nel caso di specie verrebbe in rilievo un’ipotesi di occultamento doloso del danno, in cui l’esordio del termine prescrizione è traslato *“in avanti”* per la necessità di un

*“concreto disvelamento delle linee essenziali dell’attività illecita e soprattutto, del danno, a seguito di specifiche attività investigative”;*

occorrerebbe quindi avere riguardo alla richiesta di rinvio a giudizio del 20 gennaio 2017 e alla conseguente acquisizione di tutti i mandati di pagamento, unitamente agli atti d’indagine penale, sul presupposto per cui solo da tale momento la Procura regionale avrebbe potuto ovviare alle difficoltà incontrate nell’acquisizione dell’intera documentazione contabile da parte dell’Unione, pervenendo a un’adeguata e qualificata conoscenza della fattispecie dannosa.

Secondo la prospettazione degli appellanti la statuizione del primo giudice sarebbe inammissibile, non avendo egli chiarito in cosa sarebbe consistito l’occultamento doloso del danno e non avendo evidenziato sotto quale aspetto l’istruttoria del P.M. penale ovvero la richiesta di rinvio a giudizio abbiano apportato elementi aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente disponibili.

Gli appellanti hanno richiamato la giurisprudenza contabile che esclude la coincidenza del doloso occultamento con la mera commissione dolosa del fatto dannoso, richiedendosi un’ulteriore condotta indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto stesso, che nel caso di specie non sarebbe rinvenibile, data la natura pubblicistica degli atti di cui trattasi e dovendo individuarsi la data di decorrenza del predetto termine quinquennale con la scoperta del *“fatto dannoso”*, non già dal Procuratore regionale bensì dall’amministrazione; ne conseguirebbe che, ai fini del tempestivo

esercizio dell'azione di responsabilità, in caso di danno diretto quale quello in esame, l'illecito depauperamento sarebbe avvenuto al momento dell'adozione dei mandati di pagamento seguiti alle determinazioni di liquidazione.

Hanno ribadito, inoltre, che la Procura regionale sarebbe stata resa edotta dei fatti già a far data dalla fine del 2014. Hanno rilevato come l'esposto del 14 ottobre 2014 non possa ritenersi infondato, richiamando il verbale delle operazioni compiute dalla Guardia di Finanza di Agropoli del 27 marzo 2015, dove si darebbe conto dell'invio dello stesso esposto alla Procura regionale della Corte dei conti di Napoli la quale, secondo tale prospettazione, avrebbe avuto il tempo di avviare l'azione di responsabilità nei termini utili a scongiurarne la prescrizione.

In definitiva, per la prescrizione dell'azione erariale sarebbe sufficiente la mera conoscibilità del danno, restando fermo il principio della conoscenza effettiva "solo" in caso di occultamento doloso del danno.

Il motivo è giuridicamente fondato e meritevole di accoglimento.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 ultima parte, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 *"il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta"*.

Il "doloso occultamento" previsto dal richiamato articolo è una fattispecie rilevante non solo soggettivamente (in relazione ad una

condotta occultatrice realizzata dal debitore), ma anche obiettivamente (in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di esercitare l'azione) impedendo il decorso della prescrizione, ai sensi dell'articolo 2935 cod. civ. (Corte dei conti, Sez. II, n. 139/2019; n. 302 del 2012, n. 641 del 2013, n. 592 del 2014 e n. 397 del 2015).

In tale prospettiva la "scoperta" del danno va intesa non come semplice conoscenza o conoscibilità del medesimo, ma come concreto disvelamento delle linee essenziali dell'attività illecita e del danno (Corte dei conti, II, n. 139/2019 e n. 238/2017; Sez. I n. 264 e n. 407 del 2012).

E' stato peraltro precisato che *"l'impossibilità di far valere il diritto, quale fatto impeditivo della decorrenza della prescrizione ex art. 2935 c.c., è solo quella che deriva da cause giuridiche che ne ostacolano l'esercizio e non comprende, quando il danno sia percepibile all'esterno e conoscibile da parte del danneggiato, gli impedimenti soggettivi o gli ostacoli di mero fatto, cui va ricondotto il ritardo indotto dalla necessità del suo accertamento"* (tra le tante, più di recente, Cass. ord. n. 19193 del 19 luglio 2018). In tale frangente la circostanza addotta dal giudice di prime cure, in ordine all'affermata difficoltà della Procura nell'acquisizione dell'intera documentazione contabile da parte dell'Unione, non costituisce impedimento giuridico tale da giustificare una posticipazione del momento di decorrenza del termine prescrizione.

In proposito è stato chiarito che *"l'impossibilità di far valere il diritto,*

*alla quale l'art. 2935 c.c. attribuisce rilevanza di atto impeditivo della decorrenza della prescrizione, è solo quella che deriva da cause giuridiche che ne ostacolano l'esercizio e non comprende anche gli impedimenti soggettivi o gli ostacoli di mero fatto, per i quali il successivo art. 2941 c.c. prevede solo specifiche e tassative ipotesi di sospensione, tra le quali, salva l'ipotesi di dolo prevista dal n. 8 del citato articolo, non rientra l'ignoranza, da parte del titolare, del fatto generatore del suo diritto, il dubbio soggettivo sull'esistenza di tale diritto, né il ritardo indotto dalla necessità del suo accertamento”* (Cass., II, n. 40104/2021; Sez. Lav., n. 10828, 2675/2015; Cass. nn. 22072/2018, 14193/2021; in tal senso anche Corte dei conti, Sez. III, 28 ottobre 2019, n. 203).

In tale contesto l'occultamento doloso del danno di cui all'art. 1, comma 2 ultima parte, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 si configura come *“qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto all'attività di consumazione dell'illecito contabile, consistendo in un quid pluris, che si aggiunge al dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito”* (tra le più recenti Corte dei conti, III, n. 44/2022). A più riprese, nell'ambito della giurisprudenza contabile, è stato ribadito che *“l'occultamento doloso non può coincidere puramente e semplicemente con la commissione dolosa del fatto pregiudizievole, richiedendo invece una ulteriore condotta, commissiva o omissiva, indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto: occorre, in altri termini, un comportamento, che può comprendere la commissione stessa del fatto dannoso ma che deve, tuttavia, includere anche atti commissivi od omissivi (quid*

*pluris), specificamente volti a impedire la scoperta di una lesione patrimoniale, sia questa ancora in fieri oppure a nascondere un danno già prodotto” (Corte dei conti, I, n. 363/2018; Sez. III, n. 127 del 06.4.2016; n. 55 del 02.2.2017).*

*E’ stato ulteriormente precisato che “l’attività intenzionale di occultamento è per sua natura estrinseca all’elemento oggettivo di danno – riguardato come evento e, dunque, come inerente al fatto costitutivo della responsabilità amministrativa – ed è rinvenibile laddove il responsabile, od un terzo, si sia comunque adoperato, anche a mezzo di un comportamento negativo, per impedire la conoscibilità od evidenza del fatto dannoso” (Corte dei conti, II, n. 588/2018).*

Ciò stante, ritiene il Collegio che, nella specie, la scoperta del danno non possa ancorarsi alla data della richiesta di rinvio a giudizio penale del 20 gennaio 2017, come erroneamente affermato in sentenza, stante l’obiettiva esistenza di atti antecedenti assolutamente idonei a disvelare il danno per cui è causa in tutti i suoi elementi qualificanti nei confronti dell’amministrazione e non essendo rilevabile alcuna condotta identificabile in termini di “*occultamento doloso*” del danno, come sopra illustrati.

In particolare, e con rilievo assorbente, va evidenziata la piena e oggettiva conoscibilità, anteriormente al rinvio a giudizio, degli atti attraverso i quali si è dispiegata la vicenda, risultando che il progetto-obiettivo per l’attività di recupero dell’evasione TARSU (e la costituzione del fondo incentivante del 15% del riscosso da attribuire

a favore del personale impiegato per tale attività), venne approvato con delibera di giunta n. 20 del 23 luglio 2011 e poi prorogato con delibera di Giunta n. 25 del 5 novembre 2011 dai medesimi amministratori, così come le determinazioni di liquidazione delle somme ai beneficiari.

Su tali basi non può ritenersi condivisibile la lettura degli atti procedurali fornita dal giudice di primo grado, che ha ritenuto sussistente un impedimento giuridico – peraltro non identificato - alla conoscibilità del fatto illecito, pur a fronte dell'emersione, e quindi della piena conoscibilità, sin dalla pubblicazione degli atti di giunta sopra richiamati, pienamente efficaci sin da tale data, degli elementi costitutivi dell'illecito erariale.

Né può ritenersi integrare un oggettivo impedimento al decorso della prescrizione l'attività necessaria al materiale reperimento dei mandati di pagamento, facilmente acquisibili anche con mero accesso documentale.

Neppure può condividersi, in proposito, la tesi prospettata dalla Procura generale secondo la quale i pagamenti più risalenti, effettuati con mandati del 18.10.2012, avrebbero potuto divenire conoscibili solo con l'approvazione, in data 26.10.2013, del relativo rendiconto consuntivo, per cui la suddetta data del 26.10.2013 dovrebbe assumersi quale *dies a quo* del termine prescrizione quinquennale.

Reputa il Collegio che, nel caso in esame, non sussistano quindi i presupposti per la posticipazione del *dies a quo* della prescrizione,

possibile solo in presenza di occultamento doloso del danno, nella specie insussistente, non potendosi ritenere adempiuto l'onere di parte attrice di fornire la prova di quel *quid pluris* richiesto dalla giurisprudenza per una tale configurazione.

Come rilevato dagli appellanti le Sezioni riunite della Corte dei conti, con le sentenze nn. 7/QM/2000 e n. 5/QM/2007, hanno affermato che il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità va individuato nella data di pagamento, in cui sarebbe ravvisabile la *deminutio patrimonii* e, conseguentemente, il danno azionabile nonché l'interesse ad agire. In coerenza con la consolidata giurisprudenza sul punto, in assenza di occultamento doloso del danno l'esordio della prescrizione va individuato "*al momento dei pagamenti ritenuti indebiti, essendosi realizzato con tali atti l'ingiusto depauperamento delle pubbliche finanze*" (SSRR 7/QM/2000; SSRR 3/QM/2003; Corte dei conti, II, n. 95/2022).

L'importo del danno, come quantificato dalla Procura contabile in euro 161.847,00, è derivante dai seguenti mandati:

- nn. 215 (importo lordo) e 216 (oneri previdenziali) del 18 gennaio 2012, per l'importo complessivo di euro 27.082,96, in esecuzione della determina n. 6 del 21.9.2012, a firma del dott. Auricchio;
- nn. 46 (importo lordo), 47 (oneri previdenziali) e 48 (IRAP) del 23 marzo 2013, per l'importo complessivo di euro 73.371,66, in esecuzione della determina n. 1 del 15 marzo 2013, a firma del direttore dott. Auricchio;

- nn. 105 (importo lordo), 106 (oneri previdenziali) e 107 (IRAP)

del 1° luglio 2014 per l'importo complessivo di euro

62.392,85, in esecuzione della determina n. 5 del 16.5.2014, a

firma del dott. Auricchio.

Così individuato il *dies a quo*, in applicazione del suddetto principio,

va dichiarata l'intervenuta parziale prescrizione del danno inerente ai

mandati nn. 215, 216 del 18 gennaio 2012 e nn. 46, 47 e 48 del 23

marzo 2013, in quanto intervenuti anteriormente al quinquennio dal

primo atto interruttivo, individuabile nella data di notificazione degli

inviti a dedurre nei confronti degli appellanti, notificati tra il 23 e il

26 maggio 2018. Successivamente al predetto termine residua

esclusivamente la quota di danno di euro 62.392,85, corrisposta con

mandati nn. 105, 106 e 107 del 1° luglio 2014 in esecuzione della

determina n. 5 del 16 maggio 2014, relativamente alla quale

permane l'interesse all'esame degli ulteriori motivi di gravame.

**IV.** Quanto ai motivi di gravame concernenti le statuizioni di merito

della pronuncia di primo grado, gli stessi vanno respinti in quanto

giuridicamente infondati.

Come noto, nel caso di specie la contestata responsabilità è stata

fatta conseguire alla delibera di Giunta unionale n. 20 del 23 luglio

2011 con la quale è stato approvato un "*progetto-obiettivo*" per il

recupero dell'evasione TARSU nel territorio di Agropoli, negli anni

2006-2011, successivamente prorogato al 20 giugno 2012, giusta

delibera unionale n. 25 del 5 novembre 2011, nell'ambito delle quali

è stato espressamente costituito il fondo incentivante, pari al 15%

del riscosso, in favore del personale dei Comuni di Agropoli e Torchiara, impiegato nell'attività.

Il giudice di prime cure ha fornito una ricostruzione del quadro normativo corretta e condivisibile, che non risulta in alcun modo scalfita dai diversi motivi di gravame, proposti, nel merito, dagli appellanti.

Ha evidenziato la preclusione normativa all'incentivazione dell'attività di recupero dell'evasione TARSU, non essendovi idonea copertura legislativa, sussistente, in via esclusiva, per i proventi da recupero dell'evasione ICI (art. 59, comma 1, lett. p, del d.lgs. n. 446/1997). E' stata puntualmente rimarcata, in proposito, la vigenza del *"principio di stretta tipicità delle fonti di remunerazione, sancito dall'art. 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001 (secondo cui il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi), in combinato disposto con l'art. 15, comma 1, lett. k, del CCNEL 1.4.1999, il quale consente di utilizzare a fini premiali le risorse "che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale"*, sottolineando, altresì, come il progetto di recupero dell'evasione costituisca *"un artificioso escamotage finalizzato, in realtà, a corrispondere al personale degli incentivi allo stesso radicalmente inibit"*.

Gli ulteriori profili di illiceità delle deliberazioni in argomento – come rilevato dalla Procura generale, costituenti autonome *"rationes decidendi"* per sé idonee ad evidenziarne l'illiceità - discendono,

altresì, dalla rilevata violazione del principio di omnicomprensività

della retribuzione, ex art. 10, c.1, C.C.N.L. dipendenti EE.LL. del

31.3.1999 e art. 41, c. 6, C.C.N.L. Segretari comunali del 16.5.2001.

**V.** Quanto al motivo di gravame con cui viene lamentata l'erroneità

della sentenza appellata in conseguenza della mancata applicazione

della "*scriminante politica*", il Collegio ritiene che la doglianza non

meriti accoglimento.

Ciò, in particolare, avuto riguardo alle censure sollevate dagli

appellanti Alfieri, Castellano, Gargano e Serra, in qualità di

componenti della Giunta unionale che assunsero, con voto

favorevole, la delibera n. 20 del 23 luglio 2011.

Gli appellanti che muovono tale censura insistono, in particolare,

nell'invocare per i convenuti la detta scriminante "*considerando la*

*buona fede che nella fattispecie ha orientato gli amministratori*" oltre

alle ulteriori circostanze evidenziate.

A ben vedere, il contenuto dei motivi di appello volti a invocare

l'applicazione dell'art. 1-ter della l. n. 20/1994 è piuttosto mirato a

censurare profili attinenti all'elemento soggettivo dell'illecito mentre

alcuna specifica censura è proposta nei riguardi del profilo trattato

dal primo giudice.

In disparte il rilevato profilo di inammissibilità, i motivi sono

comunque privi di fondamento giuridico.

Va rilevato che l'esimente di cui alla seconda parte del comma 1-ter

dell'art. 1 della legge n. 20/1994 secondo la quale "*nel caso di atti*

*che rientrino nella competenza propria degli uffici tecnici o*

*amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*" non può trovare applicazione nei casi in cui *"l'organo politico adotti atti di competenza propria, quali quelli attinenti alla programmazione del personale e all'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici"* (in termini, Sez. III<sup>^</sup> d'appello 5 luglio 2013, n. 476; idem, Sez. II<sup>^</sup> d'appello 27 agosto 2019, n. 298; Sez. II<sup>^</sup> d'appello 19 settembre 2019, n. 328).

Del tutto correttamente il giudice di prime cure ha posto in rilievo, altresì, il *"basso livello di tecnicismo delle decisioni assunte"* e la *"coeva adozione della delibera di affidamento della medesima attività di implementazione della banca dati ed accertamento TARSU alla "OMISSIS"*. Neppure risulta in contestazione che le deliberazioni di cui trattasi siano state adottate dagli appellanti nell'esercizio delle competenze statutariamente attribuite all'organo collegiale né che, a fronte delle richieste di chiarimenti delle autorità di controllo, gli organi politici rivalutassero i provvedimenti assunti.

La circostanza ulteriormente addotta dagli appellanti per cui *"si sarebbe trattato di progetto di recupero dell'evasione e non di incentivo"* in alcun modo legittima l'iniziativa, risultando comunque patente la violazione dell'art. 45 d.lgs. n. 165/2001 e della normativa contrattuale puntualmente richiamata dal primo giudice.

Pertinente, peraltro, si appalesa il riferimento all'art. 15, c. 1, lett. k) del CCNEL del 1° aprile 1999, il quale ammette l'utilizzazione, a fini

premiali, delle risorse *“che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale”*.

Altrettanto improprio il richiamo, contenuto negli atti di gravame, alla circostanza che si tratterebbe di un *“progetto di recupero dell’evasione e non di incentivo”* risultando tale affermazione contraddetta dal tenore letterale della delibera di Giunta unionale n. 20 del 23 luglio 2011 che contiene plurimi riferimenti al fondo incentivante; dal testo della delibera risulta che *“...è possibile costituire un fondo incentivante da attribuire al personale dipendente del progetto obiettivo di cui sopra...Il Fondo incentivante è destinato sulla base dei criteri stabiliti nel presente disciplinare..”*. Come correttamente posto in rilievo nelle conclusioni della Procura generale, inoltre, nell’ambito della delibera è esplicito il riferimento (contenuto al punto 5 del dispositivo) all’art 8 del CCNL 5.10.2001.

Alla luce di tali elementi risultano inconferenti anche i richiami svolti dagli appellanti alla circostanza che le somme corrisposte non costituirebbero incentivo ma remunerazioni per lavoro svolto oltre il normale orario lavorativo. La lettera della delibera è del tutto incompatibile con la ricostruzione fornita dagli appellanti, per cui si tratterebbe di remunerazione di una sorta di lavoro straordinario, trattandosi di erogazioni riconosciute *“in misura percentuale sul riscosso”* e non certo in relazione ad un orario prolungato di servizio; sul punto si aggiunga che la stessa deliberazione ne prevede lo svolgimento in orario d’ufficio solo ammettendone l’estensione *“anche al di fuori”* di esso.

Come correttamente posto in evidenza dalla Procura generale, contrariamente a quanto addotto da alcuni appellanti, la ricollegabilità delle attività incentivate alle attribuzioni d'ufficio degli appellanti trova conferma nell'individuata inerenza delle stesse ai compiti ordinariamente svolti *ratione officii*.

Né vale a scriminare il comportamento l'allegata ma non provata "buona fede" che avrebbe orientato le decisioni degli amministratori.

Elemento che si appalesa, in realtà, insussistente, considerando le "reiterate richieste di chiarimenti da parte di altre Autorità di controllo (Dipartimento Funzione Pubblica e Prefettura)", indirizzate proprio agli organi politici, "senza che questi ponessero in discussione il proprio operato".

**V.** Viene ora in esame il profilo di illiceità derivante dalla circostanza che l'attività del gruppo di lavoro costituiva anche una sostanziale duplicazione di quella posta in essere dalla società "OMISSIS". Gli appellanti censurano le ragioni poste a fondamento della decisione di primo grado evidenziando "il ruolo che la società OMISSIS" avrebbe avuto nella questione di che trattasi.

Sottolineano che la citata società si occuperebbe "in via principale se non esclusiva, della fornitura di prestazioni e servizi informatici".

Richiamando alcuni stralci della deliberazione del Consiglio generale n. 3 del 4.6.2011, di affidamento del "Servizio TARSU per conto del Comune di Agropoli - Affidamento gestione servizi tecnico/informatico/collaborativi al OMISSIS", sostengono che la società OMISSIS, nell'ambito del progetto *de quo*, si sarebbe limitata

a fornire un “*supporto (inteso come aiuto, collaborazione sostegno) all’ente (e, quindi, al gruppo di lavoro impegnato nel progetto)...nell’elaborazione e caricamento dei dati informatici, ivi compreso la stampa degli avvisi di accertamento elaborati ed eseguiti dal gruppo di lavoro*”.

Il motivo non è meritevole di accoglimento.

Posto che il contenuto e l’ambito delle attività demandate alla società OMISSIS non costituisce elemento in ogni caso idoneo a superare i restanti profili di illiceità produttiva di danno erariale delle delibere di attribuzione dell’incentivo di cui trattasi, va rilevato che quanto addotto dagli appellanti è contraddetto dalla chiara lettera delle clausole della delibera di affidamento del Consiglio generale dell’Unione n. 3 del 4 giugno 2011, a fronte della quale è stato previsto un corrispettivo annuo di euro 90.000,00.

Come puntualmente riportato nella pronuncia gravata, le attività affidate alla predetta società sono dettagliatamente elencate nell’atto di cui trattasi che, a fronte del richiamato compenso, era tenuta non solo alla “*gestione ordinaria della tassa con aggiornamento costante della banca dati*” (lett.a), alla “*preparazione, elaborazione, emissione e invio del ruolo principale*” (lett. b) ed al “*censimento dell’intero territorio comunale*” (lett. c), ma anche alle ulteriori attività funzionali alla riscossione, quali la “*analisi di tutte le posizioni rilevanti*” (lett. d), la “*verifica di tutte le dichiarazioni e/o comunicazioni TARSU*” (lett. e), la “*verifica, controllo e gestione delle dichiarazioni/ comunicazioni/ autocertificazioni, autodenunce e*

*quant'altro attestanti stati e/o fatti rappresentati dai contribuenti sia anteriormente sia durante il periodo dell'espletamento delle attività oggetto dell'affidamento" (lett. f), la "sistemazione di anomalie di qualunque tipo rilevate nelle posizioni contributive e scaturite dall'attività di verifica dei punti precedenti" (lett. g), la "predisposizione degli avvisi di accertamento nei modi e termini prescritzionali di legge..." (lett. h), la "stampa degli avvisi di accertamento e sportello al pubblico" (lett. i), la "gestione delle procedure..."(lett. j).*

Alla luce dell'ampiezza delle attribuzioni affidate alla società risulta vieppiù evidente il profilo di dannosità dell'attribuzione degli incentivi per cui è causa, posta la sostanziale duplicazione di esborsi per attività del "gruppo di lavoro", già ricomprese nell'oggetto dell'affidamento al soggetto esterno.

In disparte la circostanza che non risulta provato che la società abbia svolto solo parzialmente i compiti affidati, mancando ogni evidenza di contestazione di inadempienze o di corrispondenti riduzioni del compenso pattuito a favore della stessa, alcun vantaggio può ricondursi alle attività asseritamente svolte dal gruppo, remunerate mediante la costituzione del fondo, posto che si tratta di compiti comunque rientranti negli obblighi di servizio, risultando del tutto ingiustificata ogni ulteriore remunerazione, produttiva di danno per l'Amministrazione.

Del tutto condivisibile si appalesa, quindi, la sentenza di prime cure, nella parte in cui ha escluso le condizioni per la riduzione

dell'importo del danno, sotto ogni diverso profilo preso in esame.

**VI.** Con ulteriore motivo d'appello viene dedotta l'erroneità della pronuncia di primo grado per mancato rilievo dell'insussistenza del danno, che si sarebbe dovuto accertare dando applicazione al principio della *compensatio lucri cum damno*, in virtù dell'utilità derivante dalle prestazioni lavorative retribuite con il fondo in contestazione.

Il Collegio ritiene che anche sotto questo profilo la sentenza impugnata sia esente da censure, in quanto, non risultando pienamente sussistenti i presupposti per una regolare incentivazione economica né gli elementi necessari per la corresponsione dell'emolumento di cui trattasi, l'attività lavorativa così retribuita non avrebbe potuto essere considerata rilevante ai fini della riduzione del danno, trattandosi di prestazioni retribuite *contra legem*.

Il giudice di prime cure, condivisibilmente, ha evidenziato che "*in subiecta materia, infatti, vige, notoriamente, un principio di stretta tipicità delle fonti di remunerazione, sancito dall'art. 45 comma 1, d.lgs. n. 165/2001 (secondo cui il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi), in combinato disposto con l'art. 15, c. 1, lett. K del CCNEL 1.4.1999 (il quale consente di utilizzare a fini premiali le risorse "che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale)".*

La Sezione, sul punto, ha quindi correttamente ritenuto che "*la*

*presunta utilitas, identificata nell'incremento di gettito da recupero evasione fiscale, risulta diretta conseguenza dell'emissione di un maggior numero di avvisi da parte della società incaricata OMISSIS, competente alla relativa emissione, e non del lavoro effettuato dai componenti del gruppo, dalla cui indebita remunerazione è derivato il danno".*

Sul punto, a conforto della tesi secondo la quale gli avvisi di accertamento sarebbero stati predisposti dal gruppo di lavoro, gli appellanti reputano significativo richiamare un passaggio della nota 21.11.2011 con la quale la società OMISSIS informava il responsabile dell'Area entrate e patrimonio di *"aver provveduto alla stampa degli avvisi di accertamento, da Voi elaborati, indicati in oggetto, per infedele e/o omessa denuncia"* e che *"sono stati prodotti, alla data del 20.11.2011, avvisi per euro 4.844.060,00 oltre a quelli già comunicati per euro 271.582,00 per un totale complessivo di euro 5.115.642,00, come da Vs. accertamenti in atto"*.

Come puntualmente evidenziato dalla Procura generale nelle conclusioni rassegnate nel presente giudizio, la tesi prospettata dagli appellanti risulta peraltro smentita dallo stesso tenore della deliberazione della Giunta unionale n. 26 del 11 novembre 2011, con la quale è stata disposta la retrocessione al Comune di Agropoli delle somme riscosse, nelle premesse della quale è chiarito testualmente che *"Letta la nota del OMISSIS srl prot. n. 2732 del 21/11/2011 con la quale si comunicava di aver provveduto agli accertamenti TARSU 2005-2011 per euro 4.844.060,00, oltre agli accertamenti comunicati"*

*con precedente nota pari a euro 271.582,00 per un totale complessivo di euro 5.115.642,00°.*

È pacifica la circostanza secondo la quale gli avvisi di accertamento risultano emessi dagli uffici dell'amministrazione, in quanto autorità titolare della potestà impositiva, senza tuttavia che ciò faccia venir meno o ridimensioni l'ambito delle attività preparatorie e istruttorie preliminari alla stessa emissione, espressamente affidate alla società.

Risulta infatti incontestato lo svolgimento in capo a quest'ultima della capillare attività di verifica e confronto di dati e di controllo materiale in ordine alle dichiarazioni su cui trova fondamento il riscontro in ordine ai soggetti responsabili di inadempimento ai pagamenti TARSU.

**VII.** Vanno ora esaminati gli ulteriori profili di censura riguardanti le diverse posizioni degli appellanti, anche in relazione alla ripartizione del danno.

**VII. a** Quanto al ruolo svolto dall'appellante Auricchio, in qualità di Segretario unionale, il medesimo adduce che non avrebbe ricevuto alcuna retribuzione di posizione, né indennità riconducibili all'art. 41 del CCNL non potendosi contestare al medesimo la pretesa violazione del principio di omnicomprensività del trattamento economico.

La previsione di cui all'art. 41, c. CCNL Segretari Comunali e Provinciali del 16.5.2001 secondo la quale *“la retribuzione di posizione assorbe ogni forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario”* rileverebbe esclusivamente nel Comune che eroga la retribuzione di posizione,

non nell'ente dove detta indennità viene elargita. Risulterebbe del tutto legittima, quindi, la remunerazione di compiti non rientranti in quelli di servizio.

Il motivo è privo di fondamento giuridico.

L'erogazione dell'incentivazione di cui trattasi si pone in violazione dell'art. 45, c.1 d.lgs. n. 165/2001 nonché del principio di omnicomprensività della retribuzione.

L'art. 1, c. 557 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 laddove prevede che *"...le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"* non deroga al principio di omnicomprensività della retribuzione percepita presso l'ente di appartenenza, sopra richiamato, né prevede alcuna forma di erogazione economica aggiuntiva per l'avvalimento *"autorizzato dall'amministrazione di provenienza"*.

Il trattamento economico erogato dall'amministrazione di appartenenza deve ritenersi omnicomprensivo, ai sensi dell'art. 41, c. 6 C.C.N.L. 16.5.2001, anche delle funzioni segretariali svolte presso l'Unione partecipata dallo stesso Comune.

In tal senso, con disposizione avente valenza ricognitiva del principio - peraltro già pienamente cogente in forza del combinato disposto delle richiamate previsioni normative e contrattuali - è stato introdotto altresì il comma 5-ter dell'art. 32 TUEL che espressamente sancisce che *"Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò"*

*comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...".*

Si aggiunga che, nella fattispecie, come puntualmente evidenziato nelle conclusioni della Procura generale e non smentito da diverse produzioni in causa, risulta che l'Auricchio, in relazione alle funzioni di Segretario dell'Unione, per quanto non abbia percepito un trattamento economico ulteriore rispetto a quello erogatogli dal Comune associato presso il quale era funzionalmente incardinato, abbia comunque percepito il trattamento economico relativo alle funzioni di Direttore, svolte part-time presso il suddetto ente.

Secondo quanto richiamato dalla Procura generale, tale esborso risulta accertato nella relazione informativa della Guardia di Finanza del 27.10.2017 (fg. 5), dalla quale si evince l'importo complessivo erogato annualmente ai "responsabili" dell'Unione, tra i quali è ricompreso l'Auricchio, in relazione alle funzioni "part time" svolte. Il principio di omnicomprensività non può che ritenersi riferibile non solo al compenso percepito per lo svolgimento delle funzioni segretariali ma anche all'ulteriore trattamento riconosciuto per le attribuzioni conferite, in qualità di Direttore e svolte a favore anche dell'Unione nonché da questa retribuite.

**VII. b** Quanto alle censure mosse dall'appellante Pepe in relazione al riconoscimento della responsabilità in qualità di revisore dei conti dell'ente, il Collegio reputa del tutto condivisibili le argomentazioni poste dal primo giudice a fondamento della statuizione di condanna, per ritenuta sussistenza di violazione degli obblighi di vigilanza

imposti dall'art. 239 e 240 TUEL.

Non colgono nel segno le censure mosse dall'appellante in relazione alla circostanza che non potrebbe al medesimo imputarsi alcuna culpa in vigilando *“trattandosi di atti per i quali non era (e non è) previsto alcun parere del revisore dei conti”*.

In disparte la circostanza che l'art. 239, c. 1 lett c) TUEL prevede espressamente l'obbligo di verifica di legittimità delle spese effettuate dall'ente, in quanto riconducibili alla *“vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente...all'effettuazione delle spese”*, va rilevato che lo stesso appellante riconosce che gli esborsi sostenuti a tale titolo dall'unione risultavano dai bilanci dell'ente, dove *“emergevano sia le previsioni che gli avvenuti pagamenti delle somme in contestazione”* (pag. 18 atto di gravame). Non è revocabile in dubbio che, anche in tale frangente, in occasione del parere da rendersi sui bilanci preventivi e consuntivi dell'ente, ai sensi dell'art. 239, c.1 lett. b) e lett. d), spettava al Pepe far rilevare la palese illegittimità della spesa prevista. Rilievo che è stato correttamente sollevato dal successore, nella relazione sul rendiconto 2014, con indicazione certamente univoca indipendentemente dalle formulazioni lessicali utilizzate.

**VIII.** Gli appellanti hanno censurato la pronuncia anche nella parte in cui ha reputato che *“le condotte tenute dai convenuti risultano certamente assistite da macroscopica e inescusabile negligenza, comprovata dalla gravità delle violazioni reiteratamente effettuate e dalla chiarezza del quadro normativo ermeneutico di riferimento”*

reputando insussistente qualsivoglia evidenza finanche di colpa.

Il motivo è infondato.

L'illegittimità delle deliberazioni di cui trattasi doveva ritenersi facilmente rilevabile dagli appellanti i quali, in qualità di amministratori e dipendenti degli enti locali, oltre che di revisore dei conti, non potevano non essere a conoscenza delle previsioni di cui all'art. 45, c. 1 d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 15, c.1 lett. k) del CCNL non sussistendo alcun margine di diversa valutazione al riguardo, anche tenuto conto che la previsione legislativa autorizzativa dell'incentivazione, di cui all'art. 3, c. 57 della l. n. 662/1996, è riferita esclusivamente all'ICI, escludendosi, conseguentemente, qualsivoglia estensione applicativa ad altri tributi o entrate locali e dovendo, al contrario, farsi discendere, *a contrario*, l'inammissibilità di ogni estensione, come peraltro statuito anche da questa stessa Corte, in sede di controllo, già antecedentemente ai fatti di causa (cfr. delibera n. 577/2011 Sez. regionale di controllo per la regione Lombardia, citata dalla Procura generale). Alcun affidamento poteva ritenersi ingenerato a fronte di un quadro normativo che non poteva lasciare adito a dubbi interpretativi, dovendo conseguentemente reputarsi le condotte degli appellanti tutte caratterizzate da colpa grave e inescusabile negligenza e sprezzante trascuratezza per gli interessi finanziari dell'Amministrazione.

**IX.** La pronuncia di primo grado è meritevole di conferma anche avuto riguardo alla ripartizione delle responsabilità, dovendosi ritenere correttamente attribuite le quote di danno, in ragione della

parte che ciascuno degli appellanti *“ha preso”* nella determinazione del medesimo.

Il giudice di prime cure ha condivisibilmente ritenuto che le percentuali di riparto dovessero risultare aderenti alla consistenza dei contributi causali con un riparto dell'addebito *“nella misura del 70% del danno complessivo agli organi di amministrazione attiva e di controllo (revisore unico) e del restante 30% agli amministratori dell'Unione che hanno votato la delibera n. 20/2011 (nonché la successiva delibera n. 25/2012)”*.

Non può trovare accoglimento la doglianza sollevata dagli appellanti componenti della Giunta unionale, secondo i quali la restituzione delle somme, eventualmente illegittime, dovrebbe essere posta a carico degli effettivi fruitori dei compensi, *“negli importi e nelle percentuali dell'effettivo incassato da ciascuno di loro”*.

Il giudice di prime cure ha infatti correttamente considerato il contributo causale determinante riconducibile ai convenuti che hanno disposto l'approvazione del progetto di recupero dell'evasione TARSU e della relativa proroga, ponendo le condizioni per l'erogazione indebita.

Diversamente da quanto addotto da taluni appellanti, reputa il Collegio che il giudice di prime cure abbia fatto buon governo dei principi di riparto, ascrivendo a ciascun convenuto la quota di danno corrispondente al contributo causale fornito nella produzione del danno, che non può ritenersi commisurato all'entità delle somme percepite per il medesimo titolo.

Altrettanto prive di fondamento devono ritenersi le argomentazioni addotte dall'Auricchio per ritenere esclusa la propria responsabilità in sede di approvazione della delibera della Giunta Unionale n. 20 del 23 luglio 2011, posto che, per quanto il parere di regolarità tecnica/contabile sia stato reso dalla Cernelli, non può non evidenziarsi il ruolo svolto dal segretario comunale, partecipe alla seduta e chiamato a svolgere *“compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti”*, ai sensi dell'art. 97, c. 2 TUEL nonché le *“funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta...”*.

Diversamente da quanto dal medesimo asserito, il ruolo svolto nel corso della seduta del 23.7.2011 alla quale ha preso parte non si limitava alla mera attività di verbalizzazione ma doveva comprendere la verifica e il rilievo di illegittimità della stessa, in assolvimento ai compiti di consulenza dell'organo deliberante e di assistenza giuridico-amministrativa sopra indicata. Ciò vale vieppiù con riguardo alla delibera di proroga del progetto, n. 25 del 5.11.2011, con riferimento alla quale il segretario ha espresso anche parere favorevole di regolarità tecnica. La posizione dell'Auricchio risulta ancor più aggravata se si considera che il medesimo non solo ha partecipato alla formazione delle dette delibere risultandone successivamente beneficiario, ma ha altresì emesso i provvedimenti di liquidazione, pur versando in una condizione di conflitto di

interessi.

Altrettanto infondate devono ritenersi le argomentazioni sviluppate dalla Cernelli, che reputa ingiusto dover restituire *“più di quanto effettivamente incassato”* dovendosi ribadire sul punto che l'entità del danno addebitabile non è ricollegabile al *quantum* percepito (peraltro maggiore di quanto complessivamente erogato) ma al contributo causale fornito nella produzione del danno. Analogamente deve reputarsi con riguardo alla posizione del Sica, la cui quota di compartecipazione (pari al 5% del danno) appare pienamente aderente al grado di coinvolgimento e alla posizione funzionale ricoperta (di funzionario con p.o.).

È infine meritevole di rigetto anche il quinto motivo del gravame proposto dai signori Capozzolo e Motta, che censurano la pronuncia di primo grado per averli condannati al risarcimento del danno commisurato alla illecita erogazione, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali, assumendo che l'IRAP, in quanto imposta regionale, non rientrerebbe nella categoria delle ritenute fiscali, né previdenziali, dovendo essere scomputata dalla sommatoria dell'eventuale danno. Il motivo non può essere accolto, in forza dell'arresto n. 24/2020/QM delle Sezioni riunite di questa Corte, le quali hanno affermato che è *“all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione che occorre avere riguardo per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata”* e che *“l'esborso, con ogni evidenza, comprende anche gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi..”*; per l'effetto, non

può revocarsi in dubbio che il risarcimento del danno comprenda anche l'onere sopportato dall'Amministrazione per l'IRAP, in dipendenza dei pagamenti intervenuti.

Gli appelli vanno quindi solo parzialmente accolti, limitatamente alla rilevata parziale prescrizione del credito erariale, che dunque residua nell'importo di euro 62.392,85, corrisposto in esecuzione della determina n. 5 del 16 maggio 2014, entro il termine di prescrizione quinquennale.

Le quote vanno ricondotte all'importo del 70% di 62.392,85= euro 43.674,995.

Le quote di danno vanno così commisurate.

35% di euro 43.674,995= euro 15.286,25 a carico di Claudio Auricchio in quanto, come evidenziato dal primo giudice, *“ha fornito un rilevantissimo contributo alla causazione del danno...nonostante fosse personalmente interessato e dunque in conflitto di interessi”* e ha svolto *“un ruolo primario nel progetto, adottando provvedimenti monocratici...con i quali ha liquidato, anche a se stesso, i compensi incentivanti...”*.

30% di euro 43.674,995 = euro 13.102,50 a carico di Biagio Motta, per aver svolto il *“ruolo di coordinatore del progetto, percependo in tale qualità la maggiore quota dei compensi incentivanti”*.

20% di euro 43.674,995 = euro 8.734,99 a carico di Giuseppe Capozzolo *“in quanto titolare di posizione organizzativa e destinatario della seconda maggiore quota di proventi”*.

5% di euro 43.674,995 = euro 2.183,74 ciascuno a carico di Agostino

Sica e Rosanna Cernelli *“in considerazione del marginale contributo causale al danno scaturente dal limitato lasso temporale in cui hanno preso parte al progetto, avvicinandosi l’uno all’altro nel marzo 2013”*.

5% di euro 43.674,995= euro 2.183,74 a carico di Luigi Pepe per *“l’apporto causale omissivo e marginale del suo contributo”*.

30% di 62.392,85= euro 18.717,85

20% di 18.717,85= euro 3.743,57 da scomputare per la quota del deceduto OMISSIS, in quanto votante, per la natura parziaria della responsabilità.

Del medesimo importo di euro 3.743,57 sono chiamati a rispondere ciascuno dei restanti amministratori dell’Unione: Francesco Alfieri, Giuseppe Castellano, Raffaello Gargano e Angelo Serra, che approvarono la delibera unionale n.20/2011.

Va confermata anche la statuizione in ordine all’insussistenza dei presupposti per la riduzione degli importi, in considerazione del rilevante scostamento delle condotte dai parametri normativi di riferimento.

Gli appelli vanno conseguentemente parzialmente accolti, nei limiti sopra indicati, reputando sussistere i presupposti per la compensazione delle spese di lite, stante la parziale soccombenza.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d’appello, definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli in epigrafe e reietta ogni diversa domanda, accoglie parzialmente gli appelli indicati in

epigrafe quanto al motivo concernente l'eccezione di prescrizione e, per l'effetto, dichiara parzialmente prescritto il credito erariale, nei limiti indicati in motivazione e quantifica il danno risarcibile nell'importo di euro 62.392,85, da ripartire nella quota di danno pari ad euro 15.286,25 a carico di Claudio Auricchio, di euro 13.102,50 a carico di Biagio Motta, di euro 8.734,99 a carico di Giuseppe Capozzolo, di euro 2.183,74 ciascuno a carico di Agostino Sica, Rosanna Cernelli e Luigi Pepe, nonché di euro 3.743,57 ciascuno a carico di Francesco Alfieri, Giuseppe Castellano, Raffaello Gargano e Angelo Serra.

Compensa le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di legge.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2022.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

F.TO DIGITALMENTE

F.TO DIGITALMENTE

Depositato in Segreteria il 13 MAR. 2023

P. il Dirigente

(dott.ssa Luciana Troccoli)

F.TO DIGITALMENTE

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani