

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

SANTORO	dott.	Pelino	PRESIDENTE
RAELI	dott.	Vittorio	CONSIGLIERE RELATORE
FRANCIOSO	dott.ssa	Annunziata	PRIMO REFERENDARIO

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 20502 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale a carico dei Sigg.: Enrico D.(XXX), Nazario M. (XXX), Aristide Matteo D. (XXX), Primiano Pio C. (XXX), Mauro R. (XXX) per il pagamento, in favore dell'Erario, della somma di € 29.696,27 oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia; tutti rapp.ti e difesi dall'avv. Nicola Marino, giusta mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta.

Uditi alla pubblica udienza del 28 novembre 2002 l'avv. Massimo Granato, delegato dall'avv. Nicola Marino, e il sostituto procuratore generale dott. Pasquale Daddabbo, in rappresentanza della Procura Regionale;

Visto l'atto di citazione, iscritto al n. G 2002/00035 del registro della Procura Regionale;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione in data 30 maggio 2002, ritualmente notificato il 24 giugno 2002-7 luglio 2002 e preceduto in data 6 marzo 2002 dall'informativa *ante causam* ai sensi dell'art.5, 1° comma, del decreto legge n.453 del 15 novembre 1993, convertito con legge n.19 del 14 gennaio 1994, il Procuratore Regionale ha chiamato in giudizio i sopra generalizzati convenuti per sentirsi condannare al pagamento, ciascuno, di € 5.939,25, per un importo complessivo di € 29.696,27, in favore del Comune di San Severo, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

Esponde il Procuratore Regionale che con un esposto a firma di alcuni Consiglieri del Comune di San Severo, la Procura Regionale è stata informata di un danno erariale, a carico del bilancio del predetto Comune, riveniente dall'affidamento, a professionisti esterni all'apparato burocratico, dell'incarico per la comunicazione interna ed esterna a mezzo stampa e comunicazione di massa.

Dall'istruttoria all'uopo svolta è emerso che, con delibera di Giunta Municipale n. 85 del 28.03.2000, il Comune di San Severo decideva di affidare a due professionisti esterni (il prof. Francesco G. e il dott. Michele P.) l'incarico professionale avente ad oggetto la comunicazione interna ed esterna a mezzo stampa, precisando che al primo sarebbe stato assegnato il compito relativo alle attività promozionali per la istituenda sede decentrata dell'Università di Foggia - Sede Decentrata di San Severo - mentre al secondo sarebbe spettata la comunicazione interna ed esterna a mezzo *mass-media*.

Veniva, altresì, stabilito che l'incarico di che trattasi sarebbe decorso dall'1.4.2000 e sino al termine del mandato amministrativo dell'Amministrazione deliberante, a fronte di un

corrispettivo mensilmente posticipato individuale di lire 1.250.000, al lordo delle ritenute erariali ed oltre IVA, se dovuta.

A tanto la Giunta Comunale si era determinata in quanto aveva ritenuto che all'interno della struttura burocratica comunale non era stata *“.....ancora prevista una struttura, nell'ambito della relazioni, addetta alla comunicazione interna ed esterna ed alla gestione dell'Ufficio Stampa.....”* e che *“.....nelle pubbliche amministrazioni non sono ancora presenti professionalità relative alla Comunicazione d'impresa...”*.

Alla luce di tali considerazioni, l'Organo giuntale concludeva che l'affidamento dell'incarico di consulenza rappresentasse l'unica modalità per svolgere l'attività oggetto del deliberato che ne occupa, atteso che *“....il conseguimento della finalità rappresenta un evento non superabile con la struttura burocratica esistente e stante la necessità di disporre di soggetti con esperienze e conoscenze eccedenti le normali competenze del personale dipendente....”*.

Conseguentemente, con determinazione dirigenziale n. 129 del 2.6.2000 del I Settore del Comune di San Severo, veniva formalizzato l'affidamento degli incarichi professionali ai due consulenti esterni, approvando contestualmente lo schema di convenzione regolante il relativo rapporto.

Senonchè la Prefettura di Foggia (sollecitata in proposito dalla minoranza consiliare) richiedeva all'Amministrazione Comunale chiarimenti. In particolare, con nota prot. n. 3178/13.1/Gab del 16 maggio 2001, la Prefettura sollecitava il Comune di San Severo ad *“... assumere le opportune iniziative volte a specificare, con le dovute forme procedurali, gli incarichi professionali conferiti....”*.

Di talché, con delibera G.M. n. 184 del 6.06.2001, l'Organo Giuntale provvedeva a precisare il contenuto degli incarichi affidati con la ridetta delibera n. 85 del 29.03.2000, specificando che al

prof. Francesco G. spettava *“.....unicamente la consulenza per i rapporti con la sede decentrata di San Severo dell'Università di Foggia....”*, mentre al dott. Michele P. spettava *“..... l'attività di comunicazione esterna volta ad accrescere il prestigio della Civica Amministrazione e l'immagine della Città per particolari eventi, oltre alla cura e redazione di un periodico destinato alle famiglie residenti....”*.

In conseguenza, fu stipulato atto di convenzione integrativo rep. n. 14347 del 26 luglio 2001, disciplinante il rapporto tra il Comune di San Severo e i due professionisti, ai quali iniziarono ad essere corrisposte le rispettive retribuzioni loro spettanti (come innanzi quantificate) e che, sino alla data del 28.02.2002, ammontavano a complessive lire 57.500.000 (pari ad €. 29.696,27).

Alla luce di quanto sin qui esposto, ad avviso del Procuratore Regionale la predetta somma lire 57.500.000 (pari ad €. 29.696,27), debitamente rivalutata ed aumentata degli interessi e delle spese di giustizia, costituisce un danno alle finanze del Comune di San Severo, di cui sono chiamati a rispondere i sigg. Enrico D., Nazario M., Aristide Matteo D., Primiano Pio C. e Mauro R., nelle loro qualità di componenti la Giunta Comunale che adottarono la delibera n. 85 del 28.03.2000.

Gli evocandi in giudizio hanno fatto pervenire giustificazioni con allegata documentazione che non è stata ritenuta sufficiente dal requirente a vincere la tesi di colpevolezza.

Il Procuratore Regionale fonda l'affermazione di responsabilità per il danno in parola nel generale divieto, in materia di incarichi esterni, dell'utilizzo di personale in contrasto con le vigenti disposizioni di legge, nonché nella violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, sulla scorta del quale viene riaffermato l'obbligo, incombente su tutte le Amministrazioni Pubbliche, di provvedere ai compiti e funzioni istituzionali mediante le strutture burocratiche delle Amministrazioni medesime.

I convenuti si sono costituiti in giudizio mediante comparsa di costituzione e risposta, depositata in segreteria l'8 novembre 2002 dall'avv. Nicola Marino.

Il difensore invoca a discolta dei convenuti quanto disposto dallo stesso art. 64 dello Statuto comunale, in base al quale non era preclusa affatto la possibilità di avvalersi di collaborazioni esterne all'Ufficio stampa ed eccepisce che la presenza di un addetto stampa, nella persona del sig. C.D. William non precludeva affatto la possibilità di avvalersi di collaborazioni esterne all'apparato burocratico del Comune di San Severo, mettendo in evidenza come *“ In tanti anni di servizio il dipendente comunale C.D. William ha assai poco volentieri e con dubbio profitto svolto le mansioni di addetto stampa del Comune di San Severo “*. Eccepisce, pertanto, la necessità del ricorso ad una consulenza professionale qualificata dimostrata dallo stato di fatto in cui versava il settore *“ relazioni con la cittadinanza “* del Comune di San Severo. Inoltre, il carattere di eccezionalità e straordinarietà della apertura di una sede decentrata dell'Università di Foggia. Inoltre, che nella fattispecie vi è stata l'utile percezione dei relativi servizi resi dai professionisti incaricati sia da parte dell'Amministrazione Comunale, sia dai cittadini di San Severo.

Infine, in via subordinata, la prescrizione dell'azione in relazione alle somme percepite dal 1° aprile 2000 a tutto il 6 marzo 2001: e cioè, quelle antecedenti di un anno la notifica dell'invito a dedurre (6 marzo 2002).

All'odierna udienza, le parti hanno concluso in senso conforme a quanto già contenuto negli scritti depositati in giudizio.

Ritenuto in

DIRITTO

Deve farsi carico il Collegio, innanzitutto, della eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa, sia pure in via subordinata, per il carattere preliminare della stessa prima di passare all'esame del merito.

Il difensore eccepisce la prescrizione annuale invocando l'applicazione dell'art. 2955 n.2 cod.civ. che, però, opera sul piano dei rapporti tra privati e niente ha a che vedere con il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno all'erario pubblico che, ai sensi dell'art. 1 comma 2 della L.20/1994, è di 5 anni dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, che, nel caso in esame, coincide con il pagamento da parte del Comune di San Severo dei compensi per gli incarichi professionali affidati ai consulenti esterni, a partire dall'1.4.2000 sino alla data del 28.2.2002; periodo temporale preso in considerazione nella citazione in giudizio.

Sicchè, sia alla data della notifica dell'informativa *ante causam* (6 marzo 2002) sia alla data della notifica dell'atto di citazione (24 giugno-4 luglio 2002) il termine di prescrizione non è decorso.

Ne consegue l'infondatezza della eccezione e il rigetto della medesima.

Nel merito, osserva il Collegio che il principio di buon andamento, riaffermato già a livello costituzionale, postula la necessità che l'agire pubblico debba essere improntato a criteri di legalità, economicità ed efficienza, da cui discende la necessaria conseguenza che la P.A., per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali, deve, in via prioritaria, avvalersi del proprio personale e delle proprie strutture burocratiche. Uniche deroghe a tale divieto sono ammesse per ragioni eccezionali, in relazione alle finalità da perseguire; più precisamente, quando l'esigenza da soddisfare abbia il carattere, appunto, della eccezionalità e straordinarietà e quando, nell'apparato burocratico dell'Ente interessato, non vi siano figure professionali preordinate al

soddisfacimento di tali esigenze, ovvero tali figure siano carenti da un punto di vista qualitativo o quantitativo.

Pertanto, la possibilità di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'apparato burocratico dell'Ente postula non solo la necessità di svolgere un'attività avente natura di straordinarietà, con l'esercizio di compiti e funzioni che esorbitano dalle normali mansioni e conoscenze dell'Ente medesimo; ma anche che, per l'espletamento di tali particolari funzioni, non sia istituito un apposito Ufficio dell'Amministrazione, ovvero il suo organico si appalesi, da un punto di vista qualitativo o quantitativo, inadeguato.

Si riafferma la validità della giurisprudenza della Corte dei Conti, evidenziandosi la vincolatività del principio di buon andamento e autosufficienza delle Pubbliche Amministrazioni, con l'evidente scopo della salvaguardia e del contenimento della spesa pubblica (cfr, da ultimo: Sezione II centrale, 22 aprile 2002, n.136/A).

Tale indirizzo è stato recepito anche dal legislatore con l'art. 7 D.L.vo n. 29 del 3 febbraio 1993, così come modificato dall'art. 5 del D.L.vo n. 546 del 23 dicembre 1993, in virtù del quale “...per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

Orbene, venendo all'esame della fattispecie dannosa che qui si contesta, è indubitabile la palese violazione del precetto legislativo dianzi menzionato, perpetrato con la delibera G.C. n. 85 del 28.03.2000. Infatti, la necessità del conferimento dell'incarico di cui trattasi non aveva nessuna ragion d'essere, atteso che la struttura burocratica del Comune di San Severo era dotata di un Ufficio Stampa, cui era preposto un Addetto Stampa, individuato nella persona del dr. C.D.

William, assunto dal predetto Comune, a seguito di apposita procedura concorsuale, sin dal 1987. Al riguardo, la conferma di tale dotazione viene ribadita dall'art. 64 dello Statuto Comunale, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 175 del 4.12.2001, da cui si può facilmente evincere la presenza, nella struttura burocratica comunale, dell'Ufficio Stampa, con le connesse competenze.

Pertanto, la presenza di un tale ufficio, nonché l'assegnazione allo stesso di un Addetto Stampa, rendono di tutta evidenza l'inutilità dell'esborso subito dalle finanze comunali, in virtù del compenso corrisposto ai due consulenti esterni, atteso che, ai compiti da costoro espletati, avrebbe potuto attendere il medesimo Addetto stampa, presente nell'organico comunale. Non v'è dubbio, infatti, che dall'esame delle delibere n. 85 del 29.03.2000 e n. 184 del 6.6.2001, si evince che i compiti affidati ai due professionisti esterni consistevano da una parte, nella consulenza per i rapporti tra il Comune e la sede Decentrata di San Severo dell'Università di Foggia (prof. G.) e dall'altra, nell'attività di comunicazione esterna volta ad accrescere il prestigio della Civica Amministrazione e l'immagine della Città per particolari eventi.

Non può di certo affermarsi che tali compiti fossero connotati di un qualche elemento di eccezionalità o straordinarietà tali da dover rendere necessitato il conferimento di un incarico di consulenza esterna; in definitiva, sia i rapporti con l'Università, sia l'attività di comunicazione esterna non appaiono presentare particolari problemi in ordine alla competenza e capacità necessari per il loro compimento.

Tali attività rientrano nelle normali funzioni di relazione e contatto esterno normalmente svolte da qualsiasi Ente pubblico per il tramite dei propri Uffici, e specie ove si consideri che nella

struttura burocratica del Comune di San Severo era ed è previsto un Ufficio apposito, dotato di personale con specifiche competenze.

Da qui, quindi, l'illegittimità del deliberato n. 85, per violazione dell'art. 7, comma 6, del D.Lvo n. 29/93, siccome modificato dall'art. 5 del D.Lvo n. 546/93, atteso che i compiti affidati ai consulenti esterni ben potevano essere svolti con il personale in servizio nell'apparato burocratico dell'Ente comunale. Conseguentemente, nella fattispecie è di tutta evidenza il nocumento per le finanze del Comune derivante dall'assoluta inutilità del costo per l'espletamento delle due consulenze, che, si ribadisce, per la loro essenza, ben potevano essere svolte dall'addetto stampa dell'Ente Comunale. Quindi, deve ribadirsi, nell'ambito dei principi costituzionali secondo i quali la P.A. deve informare i propri comportamenti ai criteri di legalità, efficienza, economicità ed imparzialità, la necessità che la pubblica Amministrazione, nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali, debba prioritariamente avvalersi del proprio apparato organizzativo e del personale ad esso preposto, residuando la possibilità di ricorrere a consulenti esterni solo per eventi straordinari non sopperibili con la struttura burocratica dell'Ente.

La responsabilità dei convenuti nella causazione del danno che qui ne occupa trova genesi nell'adozione della delibera n. 85 del 28.03.2000, che avvenne con una grave inosservanza dei canoni della buona amministrazione e della corretta gestione delle risorse pubbliche. Non v'è dubbio che, nel caso si specie, sia ravvisabile l'elemento psicologico della colpa grave, atteso che tali Amministratori non hanno usato quella diligenza minima volta ad una preventiva ed elementare valutazione dei presupposti giuridici alla base del conferimento delle consulenze di cui trattasi, ponendo in essere un comportamento difforme dai corretti e sani parametri gestionali delle risorse pubbliche.

La chiarezza del dato normativo di riferimento, nonché gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi da diverso tempo, avrebbero dovuto indurre gli odierni convenuti, mediante una minima cura ed attenzione nelle loro scelte, ad assumere decisioni affatto diverse da quelle adottate con la ridetta delibera n. 85, privilegiando la scelta dell'utilizzazione del personale interno per lo svolgimento dei compiti, invece, affidati ai professionisti esterni.

Pertanto, la complessiva somma di €. 29.696,27 (pari a lire 57.500.000), oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia, alla luce di tutto quanto innanzi esposto, costituisce un danno alle finanze del Comune di San Severo, di cui sono chiamati a rispondere gli evocandi in giudizio, nelle qualità di Assessori Comunali che adottarono la delibera G.C. n. 85 del 28.03.2000.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che ai fini della somma da porre a carico dei convenuti vada tenuto comunque conto del vantaggio comunque conseguito dall'ente locale per effetto dell'espletamento dell'incarico in questione, in applicazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 1-bis, della legge 20/1994, introdotto dall'art. 3 della legge 639/1996, la quale stabilisce che “ *nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità* “(in tal senso, Sez. App. Sicilia, 9 maggio 2001 n.84 e Sez. II centr., 22 aprile 2002 n.136/A, cit.). E che tale vantaggio possa essere determinato se non equitativamente, ai sensi dell'art. 1226 cod. civ., comportando una riduzione della somma oggetto della domanda sino all'importo complessivo di € 20.000,00, comprensiva di rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Tale somma va ripartita in parti uguali tra tali convenuti, ritenendosi paritario l'apporto causale nella produzione del danno erariale contestato in ragione dell'attività di natura collegiale, in cui è difficile riscontrare una differente scala delle responsabilità.

In conseguenza, ad ognuno di essi deve essere addebitata la somma di €. 4.000,00 e ciascuno deve essere condannato al pagamento delle spese di giudizio, limitatamente alla presente fase, che si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale Puglia, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

i Sigg. D.Enrico, M. Nazario, D. Aristide Matteo, C. Primiano Pio e R. Mauro al pagamento, ciascuno, di € 4.000,00, e di € 20.000,00, in totale, in favore del Comune di San Severo, oltre al pagamento delle spese di giustizia, che si liquidano in € centosettantuno/37.

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 novembre 2002.

L'ESTENSORE

(V. Raeli)

IL PRESIDENTE

(P. Santoro)

Depositata in Segreteria 10 gennaio 2003

Il Direttore di cancelleria

(Sabato dott. Salvatore)