

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. LUCIANO PAGLIARO Presidente

dott. VINCENZO LO PRESTI Consigliere

dott.ssa IGINA MAIO Referendario - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 1574/2010

nel giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n.56215 del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana nei confronti di Lo Cicero Gaetano, nato a Palermo (PA) il 29.3.1948, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Lino, e di Romano Sergio, nato a Palermo il 7.5.1956, rappresentato e difeso dall'avv. Ignazio Montalbano;

Visti tutti gli atti e i documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza dell'11 giugno 2010 il relatore dott.ssa Igina Maio, il Pubblico Ministero dott.ssa Adriana La Porta, l'avv. Lino per il convenuto Lo Cicero e l'avv. Montalbano per il convenuto Romano.

FATTO

Con nota prot. n.716096 del 17 ottobre 2008, il Segretario generale del Comune di Palermo trasmetteva alla Procura regionale della Corte dei conti la delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio n. 272 del 22 luglio 2008, relativa al pagamento della somma di ? 8.003,50 , effettuato con determina dirigenziale n. 23 del 15 aprile 2008, per l' ammenda comminata al Direttore generale del Comune di Palermo, ing. Gaetano Lo Cicero, in qualità di datore di lavoro, per la violazione di disposizioni sulla sicurezza dei luoghi di lavoro ex lege n.626/94.

A seguito dell'attività istruttoria svolta al riguardo dalla Procura, è emerso che, durante le ispezioni effettuate dai funzionari del Dipartimento di Prevenzione - Servizio di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro dell'AUSL n. 6 di Palermo presso la sede del Comando di Polizia Municipale di via Dogali nel corso del 2006, era stata accertata la sussistenza di una serie di violazioni delle disposizioni in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro. Pertanto, con verbale di prescrizione del 19/12/2006, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n.758/94 e dell'art. 10 del d.P.R. n.520/55, il Dipartimento di prevenzione impartiva disposizioni affinché fosse posto rimedio alle irregolarità accertate, assegnando il termine di centottanta giorni al contravventore, individuato nella persona dell'ing. Lo Cicero, avvertendolo che, in caso di mancato adempimento, sarebbe stato inoltrato rapporto all'Autorità Giudiziaria ordinaria per il prosieguo del procedimento penale.

Con successivo verbale di adempimento del 02/04/2008, il predetto Dipartimento accertava che

L'Amministrazione Comunale aveva ottemperato alle prescrizioni impartite e, pertanto, il Direttore Generale, ing. Lo Cicero, nella qualità di datore di lavoro, veniva ammesso al pagamento, in via amministrativa, della somma di ? 8.003,50, pari ad un quarto del massimo delle ammende stabilite per ogni contravvenzione commessa.

L'ing. Lo Cicero disponeva, con annotazione in calce al predetto verbale, che l'ing. Romano, dirigente dell'Ufficio autonomo per la sicurezza e salute dei lavoratori, provvedesse al pagamento dell'importo.

Quest'ultimo, con determinazione dirigenziale n. 23 del 15/04/2008, provvedeva alla liquidazione con onere a carico del bilancio comunale.

Con la menzionata delibera n. 272/2008, il Consiglio Comunale di Palermo riconosceva la legittimità del debito fuori bilancio relativo al pagamento dell'ammenda sopra indicata, sulla scorta della proposta e del parere tecnico favorevole del responsabile del servizio (ing. Romano) e del visto del Direttore Generale (ing. Lo Cicero).

In tale pagamento diretto all'estinzione di un reato relativo ad una contravvenzione comminata all'ing. Lo Cicero, sanzione che pertanto ha il carattere della personalità, la Procura regionale ha individuato una fonte di danno erariale. Ha ritenuto, tuttavia, operante nei confronti dei consiglieri comunali l'esimente della buona fede prevista dall'art.1, comma 1 ter della legge n.20/1994.

Con invito a dedurre ritualmente notificato, ha invece contestato il danno derivante dal pagamento dell'ammenda a carico del Comune sia all'ing. Lo Cicero che, pur essendo il destinatario della sanzione, ne disponeva il pagamento con fondi pubblici, sia all'ing. Romano, che in qualità di responsabile del servizio per la sicurezza e la salute dei lavoratori, avrebbe dovuto rifiutare il pagamento con fondi del bilancio comunale.

In fase istruttoria, l'ing. Romano ha sostenuto la propria buona fede, precisando di aver avuto assicurazioni dal Direttore Generale, ing. Lo Cicero, che sul neoistituito capitolo di spesa n. 20714 potevano essere pagate le ammende relative alle violazioni delle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro e di aver ritenuto che il profilo della legittimità della spesa fosse stato preventivamente vagliato dall'ing. Lo Cicero, nella qualità di diretto superiore e Direttore generale del Comune.

Tali osservazioni non sono state ritenute sufficienti dalla Procura regionale al fine di escludere la colpa grave nel comportamento dell'ing. Romano, anche se il suo comportamento veniva valutato meno grave di quello dell'ing. Lo Cicero, gerarchicamente sovraordinato e destinatario della contravvenzione.

Pertanto, la Procura regionale, avendo individuato nelle condotte tenute dai sigg. Lo Cicero e Romano condotte gravemente colpose causative di danno erariale, citava gli stessi dinanzi questa Corte per ivi sentirli condannare al pagamento della complessiva somma di ? 8.003,50, oltre rivalutazione, interessi e spese, in favore del Comune di Palermo. Di tale importo la Procura ha proposto la ripartizione tra i convenuti nella misura del 20% attribuibile all'ing. Romano e dell'80% all'ing. Lo Cicero, facendo salva tuttavia ogni diversa valutazione del Collegio.

Si costituiva in giudizio in qualità di difensore dell'ing. Lo Cicero, l'avv. Maurizio Lino il quale, con memoria tempestivamente depositata, contestava la sussistenza di ogni responsabilità in capo al suo assistito che, nell'apporre il visto per il pagamento contestato, avrebbe ritenuto di dare esecuzione alle disposizioni del d.lgs. n.758/94 e dell'art.28 della Cost., trattandosi del pagamento di una sanzione di natura amministrativa e non penale. In ogni caso, secondo la tesi difensiva, il comportamento dell'ing. Lo Cicero non poteva ritenersi connotato da colpa grave, posto che allo

stesso, nella qualità di direttore generale del Comune di Palermo, non poteva richiedersi la conoscenza di una normativa specifica come quella relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro. In subordine, la difesa chiedeva che venisse disposto l'intervento in giudizio dei componenti del Consiglio Comunale che avevano favorevolmente deliberato in ordine al riconoscimento come debito fuori bilancio della somma contestata e che in ogni caso si tenesse conto del loro apporto alla causazione del danno nell'eventuale quantificazione dell'importo da porre a carico del convenuto Lo Cicero. In via ulteriormente subordinata, si chiedeva l'uso del potere riduttivo.

Parimenti si costituiva in giudizio l'avvocato Ignazio Montalbano, in qualità di difensore dell'ing. Romano, con memoria depositata in data 20 maggio 2010, chiedendone la completa assoluzione, con vittoria di spese, competenze e onorari, sulla base delle seguenti considerazioni:

- nel disporre il pagamento della somma contestata l'ing. Romano avrebbe evitato il prodursi di ulteriori danni per l'ente, tant'è che aveva motivato la citata determinazione n.23/08 «dando atto che il mancato pagamento dovuto per legge potrebbe provocare un danno certo e grave all'ente»;
- in ogni caso era estraneo all'evento lesivo, posto che la causa del danno andava individuata nella violazione delle norme sulla sicurezza nel luogo di lavoro e non nella determinazione di pagamento da lui adottata.

All'udienza dell'11 giugno 2010, il Pubblico Ministero insisteva per la condanna dei convenuti; le difese dei convenuti hanno ulteriormente sviluppato le argomentazioni a sostegno delle richieste di proscioglimento dei rispettivi assistiti.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere esaminata la richiesta - avanzata dalla difesa del convenuto Lo Cicero - di integrazione del contraddittorio nei confronti dei consiglieri comunali che hanno votato favorevolmente all'adozione della delibera n.272/08 di riconoscimento di debito fuori bilancio (di seguito anche r.d.b.f.) .

Tale richiesta non può essere accolta.

Prescindendo dal dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla compatibilità di una tale richiesta con il disposto del novellato art. 111 della Costituzione, in particolare con la posizione di terzietà del giudice, occorre evidenziare che nel giudizio contabile non ricorre di regola un litisconsorzio necessario tra i soggetti passivi dell'azione di responsabilità, bensì un litisconsorzio facoltativo (artt. 103 e 107 c.p.c.), circostanza questa facilmente desumibile dalla natura personale e parziaria dell'obbligazione risarcitoria del danno erariale, così come prevista dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994.

Ne consegue l'obbligo del Giudice di valutare l'esistenza di fatti preclusivi della domanda attorea ovvero di autonome condotte di altri soggetti che, costituendo, anche se solo in parte, il motivo dell'insorgenza del danno lamentato, riducano la responsabilità del convenuto ovvero la eliminino del tutto, senza necessità di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti di terzi e senza che l'eventuale statuizione abbia, naturalmente, efficacia nei loro confronti.

Tale modus operandi non comporta, evidentemente, alcun vulnus al diritto di difesa del convenuto che, dimostrando di non essere stato l'unico autore del danno, ovvero deducendo la responsabilità di altri soggetti può vedere, conseguentemente, circoscritta la sua condanna a quella parte di esso che è derivata dall'efficienza causale della sua azione o addirittura assolto da ogni contestazione.

2. Nel caso di specie, peraltro, tale dimostrazione non viene fornita. Infatti, la delibera è stata assunta sulla base di una proposta esitata favorevolmente dagli odierni convenuti e, peraltro, dopo che con la determinazione dirigenziale n.23/2008, emessa dall'ing. Romano, si provvedeva alla liquidazione dell'importo della sanzione con onere a carico del capitolo 20714 del bilancio comunale.

Tali circostanze sono incontestate e incontestabili da parte della difesa ed il precedente giurisprudenziale dalla stessa richiamato, la sentenza della Sezione di Trento n.12/2006, attiene ad una diversa fattispecie: infatti, tale pronuncia ha sì sanzionato la responsabilità del sindaco e dei consiglieri comunali per l'adozione di una delibera di r.d.b.f., ma la stessa discendeva da un'iniziativa assunta dal Sindaco, con parere negativo dei responsabili dei servizi comunali.

Alla luce dei motivi sopra esposti, il Collegio ritiene, pertanto, sussistente il nesso eziologico tra la condotta dei odierni convenuti e il danno sofferto dal Comune di Palermo, nonché operante la cd.scriminante della buona fede, invocata dalla Procura regionale, nei confronti dei consiglieri comunali.

3. Prima di passare alla verifica della ricorrenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito erariale nei confronti degli odierni convenuti, appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo in cui si inserisce il contestato pagamento della sanzione comminata all'ing. Lo Cicero dal Dipartimento di prevenzione dell'AUSL n.6 di Palermo.

Le violazioni delle disposizioni in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro, riscontrate dal citato Dipartimento presso il Comando di Polizia Municipale di via Dogali sono comportamenti assistiti da sanzione penale, ai sensi degli artt.89 e ss. del d. lgs. n. 626/94.

Con il successivo d.lgs. n. 758/94, la disciplina sanzionatoria introdotta dal citato d. lgs. n. 626/94 è stata modificata, prevedendosi:

- all'art. 20, che, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione delle irregolarità riscontrate un termine, non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, che può essere prorogato a richiesta del contravventore, fermo comunque restando l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al Pubblico ministero penale la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 c.p.p.;
- all'art. 21 che, entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità ed i termini indicati nella prescrizione; in caso positivo, l'organo di vigilanza ammette a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita, comunicando al Pubblico ministero, entro 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'adempimento nonché l'eventuale pagamento della somma ovvero il mancato adempimento alla prescrizione;
- all'art. 23, secondo il quale il procedimento penale avviato con la comunicazione al P.M. della violazione commessa, rimane sospeso fino alle comunicazioni in merito all'avvenuto adempimento;
- all'art. 24, che dispone che la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione nel termine assegnato, ed in tal caso il P.M. chiede l'archiviazione.

E' del tutto evidente, dal testo riferito, che la responsabilità per le omissioni del tipo sanzionate nella normativa richiamata - assistite da sanzioni penali - hanno carattere del tutto personale, in

riferimento all'art. 27 della Costituzione, così che anche il pagamento dell'ammenda in misura ridotta, accompagnata dall'adempimento della prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, idonea ad estinguere la contravvenzione (art. 24 d. lgs. n.758/94), ha del pari carattere del tutto personale, predisposta come essa è ad evitare la sanzione penale editualmente prevista.

D'altronde, la natura amministrativa e non penale della sanzione di cui all'art.21 del d.lgs. n.758/94, non potrebbe in nessun caso escluderne il carattere di personalità, posto che tale principio, sia pure a livello di legislazione primaria e non costituzionale, è previsto anche per le sanzioni amministrative (cfr. il Capo I, Sezione I della legge n.689/81 e in particolare, le disposizioni recate dagli articoli da 1 a 3).

Più estesamente, il principio della personalità delle sanzioni amministrative è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.340/2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano approvata nella seduta del 3.2.2000, nella parte in cui prevedeva la diretta assunzione da parte degli enti pubblici delle sanzioni amministrative afferenti al proprio personale.

In relazione alle sanzioni comminate ai sensi del richiamato d.lgs. n.758/94, è, peraltro, uniforme la giurisprudenza di questa Corte nel riconoscere la sussistenza della responsabilità amministrativa, laddove il pagamento della sanzione sia stato imputato all'amministrazione di appartenenza (cfr., ex plurimis, Sezione Calabria n.950/2008; Sezione Sicilia, n.1829/08).

4. Affermato il carattere personale della sanzione comminata all'ing. Lo Cicero e, conseguentemente, la sussistenza di un danno al Comune di Palermo a carico del cui bilancio è stato posto il pagamento dell'ammenda, danno causalmente determinato dalla condotta degli odierni convenuti, è necessario verificare la ricorrenza dell'elemento soggettivo, nei termini del dolo o della colpa grave.

Il Collegio condivide la tesi della Procura che ha ritenuto il comportamento di entrambi i convenuti connotato dalla colpa grave.

Per quanto attiene alla posizione dell'ing. Lo Cicero, diretto destinatario della contravvenzione, in quanto Direttore generale del Comune di Palermo e, conseguentemente, individuato come datore di lavoro responsabile delle violazioni delle disposizioni in materia di sicurezza riscontrate dal Dipartimento di prevenzione dell'AUSL n.6, è inescusabile l'errore in cui è incorso nel disporre il pagamento della sanzione di cui era diretto destinatario a carico del bilancio comunale. Né può ritenersi, come sostenuto dalla difesa, che il requisito della colpa grave manchi in quanto si tratterebbe di soggetto non rivestito di professionalità specifica, considerato che il ruolo di Direttore generale dallo stesso ricoperto nell'organizzazione comunale evidentemente presuppone il possesso di una professionalità adeguata.

Parimenti, si rileva che anche il comportamento dell'ing. Romano è stato connotato da colpa grave. Infatti, a fronte di un ordine palesemente illegittimo, quale quello impartito dall'ing. Lo Cicero, l'ing. Romano, nella sua qualità di dirigente dell'Ufficio autonomo per la sicurezza e la salute dei lavoratori, aveva l'obbligo di farne rimostranza al diretto superiore e di darvi esecuzione solo laddove l'ordine fosse stato nuovamente confermato per iscritto.

Riprendendo sull'istituto quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, si ricorda che secondo il disposto dell'art. 17 del D.P.R. 10.1.1957, n. 3, rubricato "Limiti al dovere verso il superiore", "l'impiegato al quale venga impartito un ordine ritenuto palesemente illegittimo ha l'obbligo - in deroga al dovere di «eseguire gli ordini che gli siano impartiti . relativamente alle proprie funzioni o mansioni» stabilito dall'art. 16, primo comma, dello stesso decreto - di farne

rimostranza al proprio superiore, dichiarandone le ragioni. Sempre in base all'art. 17, se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione, a meno che l'atto sia vietato dalla legge penale. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, il mancato esercizio della rimostranza, comportando l'inapplicabilità dell'esimente prevista dall'art. 18 del medesimo D.P.R. n. 3/1957, configura colpa dell'impiegato, rilevante ai fini della responsabilità patrimoniale, laddove dall'atto illegittimo sia derivato un danno per le finanze pubbliche. Non sussiste dunque un obbligo incondizionato del pubblico dipendente di eseguire le disposizioni, ivi incluse quelle derivanti da atti di organizzazione, impartite dai superiori o dagli organi sovraordinati, posto che il c.d. "dovere di obbedienza" incontra un limite nella ragionevole obiezione circa l'illegittimità dell'ordine ricevuto. Qualora ricorra un'evenienza del genere, il pubblico impiegato ha tuttavia l'obbligo di fare una immediata e motivata contestazione a chi ha impartito l'ordine e se quest'ultimo è ribadito per iscritto, allora il dipendente non può esimersi dall'eseguirlo, a meno che l'esecuzione configuri un'ipotesi di reato." (Consiglio di Stato, Sez. V, n.6208/08)

Rivestendo l'ing. Romano la qualifica dirigenziale, continua ad applicarsi al suo riguardo la disciplina recata dagli artt. 17 e 18 del d.P.R. n.3/57, mentre per il personale non dirigenziale delle autonomie locali il riferimento è all'art.23 del CCNL del Comparto Regioni e Autonomie locali del 6 luglio 1995 che, nel disciplinare gli obblighi del dipendente, alla lett. h dispone che "Se ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi l'ha impartito, dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione. Il dipendente non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo." Il dovere di obbedienza trova, quindi, nella disciplina contrattuale di comparto una limitazione ancora più ampia di quella recata dal d.P.R. n.3/57, che consente di non eseguire l'ordine, ribadito per iscritto dopo l'esercizio del dovere di rimostranza, solo in caso di ipotesi di reato (cfr. art.18). In ogni caso, ai fini che qui interessano, non può trovare applicazione dell'esimente dell'art.18, comma 2, del d.P.R.n.3/57, in quanto non risulta esercitato il dovere di rimostranza, né l'ordine scritto risulta essere stato rinnovato.

Quanto alla motivazione della determinazione di pagamento n.23/08 emessa dal Romano e richiamata dalla sua difesa (evitare, cioè, "un danno grave e certo per l'ente"), la stessa, lungi dal costituire un'adeguata giustificazione dell'operato del convenuto, è assolutamente non conferente, posto che le uniche conseguenze del mancato pagamento della sanzione sarebbero state quelle disposte dal d.lgs. n.754/98 sopra illustrate, vale a dire la prosecuzione dell'azione penale nei confronti del contravventore.

Né può ritenersi che il danno si sia verificato in un momento antecedente alla condotta del Romano, come ancora sostenuto dalla sua difesa, perché la deminutio patrimoniale del Comune di Palermo è stata determinata dal pagamento della sanzione comminata al Direttore generale con fondi del bilancio comunale, anziché con fondi propri dell'interessato.

5. Per quanto attiene alla ripartizione del danno, tenuto conto della diversa posizione dei due convenuti nella vicenda di cui trattasi, si accoglie la proposta di ripartizione avanzata dalla Procura, con attribuzione all'ing. Lo Cicero di una quota pari all'80% dell'importo contestato e all'ing. Romano del restante 20%.

Considerato che non sussistono i presupposti per dar luogo all'esercizio del potere riduttivo, il Collegio, in accoglimento della domanda della Procura, affermata la responsabilità amministrativa degli odierni convenuti, condanna l'ing. Lo Cicero e l'ing. Romano al pagamento, in favore del Comune di Palermo, degli importi rispettivamente di ? 6.402,80 e di ? 1.600,70, oltre rivalutazione e interessi.

6. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, come in

dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 56215 del registro di segreteria, in accoglimento della domanda del Procuratore Regionale, condanna i sigg. LO CICERO Gaetano e ROMANO Sergio al pagamento, in favore del Comune di Palermo, degli importi rispettivamente di ? 6.402,80 e di ? 1.600,70; ciascun importo è da maggiorare della rivalutazione monetaria, da calcolarsi dalla data del pagamento di ? 8.003,50 effettuato dal Comune di Palermo alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché degli interessi legali maturandi, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Le spese processuali che, sino al deposito della presente decisione, si liquidano in complessivi ? 405,52, seguono la soccombenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 giugno 2010.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Igina Maio

F.to Luciano Pagliaro

Depositato oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 12 luglio 2010

Il funzionario amministrativo

F.to dott.ssa Rita Casamichele