



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 756/2018

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Luciano	Calamaro	Presidente
Piero Carlo	Floreani	Consigliere
Antonio	Buccarelli	Consigliere
Luisa	de Petris	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	I Referendario -Relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti nel Registro di Segreteria ai seguenti numeri:

1. n. 49215 promosso da ~~MURARO XXXXX~~, nato a ~~SASSI MARCONI (PD)~~,
 il ~~14/11/1944~~ (c.f. ~~MRRXMSOXXX14XK37501~~) e ivi residente, in via
~~DELLA VIGNA XXXXXXXXXXXX~~,

2. n. 49226 promosso da ~~FROCCO XXXXXXX~~, nato a ~~Sant'Ilario (RE)~~
 (RE), il ~~22/11/1963~~ (c.f. ~~FCCXDMX6980013738~~) e ivi residente, in
~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~

entrambi elettivamente domiciliati in Roma alla via degli Scipioni 288
 presso lo studio dell'Avv. Michela Reggio d'Acì dalla quale,
 unitamente all'Avv. Vladimiro Pegoraro, sono rappresentati e difesi
 giusta mandato a margine dei rispettivi atti d'appello;

3. n. 49356 promosso da ~~KORREZZIOTO XXXX~~, nato a ~~MANTOVA (MN)~~,



il ~~XXXXXX~~ (c.f. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~) e residente a ~~XXXX~~ di ~~XXXXXX~~, in via ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~, elettivamente domiciliato in Roma alla via Giosuè Borsi n. 4, presso lo studio dell'Avv. Federica Scafarelli dalla quale, unitamente all'Avv. Ferdinando Bonon, è rappresentato e difeso giusta mandato a margine dell'atto d'appello.

Contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

Avverso

la sentenza n. 17/2015 della Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, depositata in data 10 febbraio 2015.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 27 marzo 2018, con l'assistenza del Segretario Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Michele Greggio su delega dei procuratori costituiti per gli appellanti ~~XXXXXX~~ e ~~XXXXXX~~, l'Avv. Federica Scafarelli per l'appellante ~~XXXXXXXXXX~~ e il rappresentante della Procura Generale nella persona del V.P.G. dott. Antongiulio Martina.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato presso la Sezione territoriale, la Procura Regionale citava in giudizio i Sigg. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ e ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ nelle rispettive qualità di Sindaco,



Vicesindaco e di Responsabile del Settore Affari Generali per sentirli condannare al risarcimento del danno pari a complessivi euro 25.418,97, oltre accessori e spese di giudizio. L'importo corrispondeva alle spese rimborsate per rappresentanza o per missione, negli anni dal 2008 al 2012, ma in realtà concernenti spese per ristorazioni. Secondo la ricostruzione operata dall'Organo requirente, infatti, i rimborsi delle predette spese sarebbero indebiti, posto che non sarebbero rientrati né nella previsione dell'art. 84 del t.u.e.l., né nella disciplina in materia di spese di rappresentanza. Inoltre, sarebbero state indebitamente rimborsate anche le spese sostenute nel territorio del Comune per pranzi e cene tra il Sindaco o il Vice Sindaco e soggetti terzi, in occasione di attività istituzionali, che si sarebbero dovute svolgere ordinariamente presso la sede comunale.

La Procura regionale, dopo aver individuato le spese considerate ammissibili, quantificava il danno in complessivi euro 25.418,97, (pari agli importi pagati per ciascuno degli anni in contestazione: anno 2008: euro 4.299,81; anno 2009: euro 4.846,54; anno 2010: euro 8.243,46; anno 2011: euro 6.305,63; anno 2012: euro 1.723,53), precisando che:

- l'importo di € 24.401,75, corrispondente alla somma rimborsata al Sindaco, doveva imputarsi a questi (~~XXXXXX~~) e al Responsabile del Settore Affari Generali (~~Zeno Lorenzetti~~) nella misura del 50%;
- l'importo di € 1.017,12, corrispondente alla somma rimborsata al



Vicesindaco, doveva essere addebitata a quest'ultimo (~~MOSE~~
~~XXXXXXXX~~), in concorso con il Responsabile (~~ZENO LORENZETTO~~) con
una quota del 50% ciascuno.

Secondo la prospettazione attorea, posta *per tabulas* la soggezione
dei convenuti alla giurisdizione del Giudice contabile, dovevano
ritenersi sussistenti tutti gli elementi della responsabilità
amministrativa dedotta. In particolare, le indagini avrebbero messo
in evidenza comportamenti gravemente colposi in capo ai convenuti,
in considerazione dell'inderogabilità delle disposizioni sulle spese di
missione e di rappresentanza, dell'importanza dell'interesse pubblico
sotteso alle suddette norme, dell'illiceità di alcuni procedimenti di
spesa, dovuta alla sistematica violazione delle disposizioni in tema di
missioni e spese di rappresentanza e della normativa interna
(delibera della Giunta comunale n. 39 del 3 maggio 2006, recante gli
indirizzi in materia).

Costituiti in giudizio i convenuti e celebrata l'udienza di discussione,
il Collegio di prime cure, in parziale accoglimento della domanda
proposta dalla Procura regionale, disattesa l'eccezione di nullità della
citazione per violazione dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78 del
2009, e ritenuto prescritto il credito risarcitorio limitatamente al
danno derivato da tutti i rimborsi erogati prima del maggio 2008, ha
condannato ~~XX~~ al
pagamento, rispettivamente, di € 11.377,42, di € 477,06 e di €
11.854,48, per complessivi € 23.709,07, oltre rivalutazione
monetaria ed interessi legali ed alle spese del procedimento.



2. *“erroneità della sentenza nell'individuazione delle voci di danno prescritte nonché della corrispondente somma contestata da ritenersi prescritta”.*

Gli appellanti censurano la sentenza anche nella parte in cui limita la prescrizione alle voci di danno precedenti al maggio 2008 e non, invece, a quelle precedenti all'agosto 2008, tenuto conto che l'invito a dedurre era notificato agli odierni appellanti in data 6 agosto 2013. Sarebbero, pertanto, prescritte le contestazioni riconducibili a un periodo anteriore al 6 agosto 2008.

3. *erroneità della sentenza per mancanza degli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità per danno erariale”.*

Come dedotto in primo grado, la Giunta comunale di Sant'Urbano aveva adottato la delibera n 39 del 3 maggio 2006, con la quale si definivano le “spese di rappresentanza” ammissibili al rimborso. Secondo gli appellanti tutte le spese contestate - nessuna esclusa - rientrerebbero, *de plano*, nel novero di quelle ritenute “ammissibili” in base alla predetta delibera, trovando in essa la loro giustificazione e, quindi, correttamente sarebbero state rimborsate agli amministratori, i quali avrebbero agito nel pieno rispetto del provvedimento giuntale. Ogni spesa - secondo l'appellante - *risulterebbe, infatti, giustificata da un interesse finalistico istituzionale e rientrerebbe all'interno delle relazioni che l'Ente dovrebbe allacciare e coltivare, nell'ambito dei normali rapporti istituzionali con altri Enti nazionali ovvero internazionali, al fine di proiettare e accreditare la propria immagine all'esterno, tanto da superare la dimensione locale e*



trarre da ciò beneficio”.

Non solo la condotta sarebbe priva di ogni profilo di anti giuridicità, ma difetterebbe proprio l'evento dannoso, considerato che il rimborso avrebbe avuto a oggetto spese sostenute in occasioni di eventi e pranzi cui partecipavano anche rappresentanti di altre Amministrazioni, con l'effetto che anch'essi avrebbero avuto diritto al relativo rimborso. L'esborso sostenuto dal Comune, dunque, dovrebbe ritenersi compensato dal mancato pagamento della stessa spesa a carico di altro Ente o Istituzioni. “Ove, infatti, i Signori ~~FINICO~~ e ~~MARINI~~ non si fossero fatti rimborsare i pranzi e le cene consumati anche dagli altri Funzionari, questi ultimi avrebbero senz'altro potuto chiedere autonomamente il rimborso al proprio Ente di appartenenza che avrebbe dovuto provvedervi, vista la veste istituzionale dagli stessi ricoperta (anch'essi sarebbero stati “in missione”). [...] Pertanto, nessun danno erariale - al complesso delle Casse Pubbliche - può ravvisarsi per i rimborsi erogati dal Comune di Sant'Urbano in luogo di un altro Ente Pubblico” [...]: in concreto, la somma algebrica degli esborsi sostenuti dall'Erario e la medesima, sia nel caso in cui ciascun Ente abbia sostenuto i rimborsi in questione, sia nel caso in cui tali rimborsi siano stati tutti sostenuti dal Comune di Sant'Urbano (che, se dovesse ritenere di aver subito una diminuzione patrimoniale a favore di un'altra Pubblica Amministrazione, potrà di certo chiedere a quest'ultima la refusione dell'esborso non dovuto). Nulla cambierebbe a voler considerare l'ipotesi di responsabilità in esame sanzionatoria e non risarcitoria.



Difetterebbe, altresì, l'elemento psicologico in quanto entrambi gli appellanti avrebbero agito in ossequio alle prescrizioni di cui alla menzionata delibera G.C. n. 39/2006 e il rimborso sarebbe stato inserito nell'ambito della contabilità annuale dell'Ente senza che neppure la Corte dei conti, in sede di controllo, avesse mai sollevato obiezioni, ingenerando così negli amministratori l'affidamento sulla legittimità della spesa. La buona fede peraltro sarebbe confermata dall'esiguità dell'importo speso per ogni pasto: se il Sindaco e il Vicesindaco avessero voluto realmente approfittare della rimborsabilità delle spese, avrebbe certamente usufruito di pranzi e cene molto più lusinghieri e costosi (si tratta di pochi euro, anche 10-12, a persona).

Mancante sarebbe, infine, anche il nesso di causalità, in quanto, il rimborso sarebbe stato semplicemente richiesto dagli amministratori mentre il pagamento sarebbe stato disposto dal Responsabile del Settore Affari generali.

4. *"erroneità della sentenza nella parte in cui non ha accolto quantomeno le domande subordinate"*.

Il Collegio di prime cure avrebbe erroneamente rigettato le domande subordinate che, di contro, avrebbero meritato accoglimento. In primo luogo, gli appellanti reiterano l'eccezione di *compensatio lucri cum damno* con conseguente riforma della sentenza *in parte qua*.

Grazie ai convegni e agli incontri, in occasione dei quali sarebbero stati sostenuti i costi poi rimborsati, sarebbero stati raggiunti obiettivi assai importanti, arrivando *"alla costruzione di opere (quali a*



esempio, la discarica tattica regionale di Sant'Urbano), con ingenti contributi da parte di altri Enti Pubblici e, quindi, con evidente risparmio per le Casse Comunali".

Alla stregua di tutte le ragioni esposte gli appellanti hanno chiesto la riforma della sentenza e, in via subordinata al mancato accoglimento delle doglianze esposte, hanno nuovamente invocato l'esercizio del potere riduttivo, non avendo la Sezione territoriale fatto ricorso a tale strumento nonostante le evidenze probatorie.

Con atto notificato il 07-09.04.2015 e depositato in Segreteria il 5 maggio successivo, ha proposto appello anche il Sig. ~~XXXXXXXX~~ ~~ZZZZ~~ patrocinato come in atti, il quale ha lamentato:

1. "violazione di legge e più in particolare dell'articolo 17, comma 30 ter, del d.l. 01/07/2009 n. 78 così come convertito nella legge 3 agosto 2009 n. 102".

Le due comunicazioni inviate alla Procura regionale rispettivamente con nota prot. n. 118 del 11/01/2012 e nota prot. n. 2053 del 05/04/2012 a firma di un consigliere comunale di minoranza non avrebbero in alcun modo le caratteristiche previste dalla disposizione legislativa così come elaborate dalla giurisprudenza contabile. La Sezione territoriale si sarebbe limitata a richiamare i principi enunciati da questa Corte in sede nomofilattica (SS.RR. n. 12/2011), omettendo di considerare che non vi sarebbe stata alcuna denuncia in senso proprio né una notizia, tantomeno concreta e specifica, di danno.

2. "violazione di legge e più in particolare dell'art. 1, comma 2, legge



14/01/1994 n. 20".

La prescrizione dovrebbe essere riferita ai rimborsi effettuati nel quinquennio antecedente la data di notifica dell'invito a dedurre e, dunque dall'agosto 2008 e non dal maggio 2008, si come affermato in sentenza, che dovrebbe essere riformata sul punto.

3. "violazione di legge per errata applicazione dell'art. 1 legge 14/01/1994 n. 20".

L'odierno appellante avrebbe preso servizio dall'anno 2005 presso il Comune di Sant'Urbano, risultando in precedenza dipendente del Comune di Masi. All'epoca, non vi era un regolamento che in dettaglio disciplinasse i rimborsi per i rappresentanti dell'amministrazione comunale, dovendosi fare riferimento esclusivamente al dato normativo. Soltanto con la citata delibera della Giunta Comunale n. 39 del 3.05.2006, sarebbero state approvate le linee-guida e, ciononostante, al ~~XXXXXX~~ si imputa una condotta omissiva, rappresentata dal fatto che, a fronte della presentazione di una richiesta di rimborso per ristoranti, viaggi e quant'altro da parte del Sindaco o del Vice-Sindaco il Responsabile del Servizio avrebbe dovuto concretamente indagare in ordine alla veridicità o meno di tali spese". In realtà, onere del Responsabile del servizio sarebbe stato quello di impegnare le spese entro il limite della somma a ciò destinata e assegnata nel P.E.G. di riferimento, provvedendo, poi, alla successiva liquidazione, previa presentazione della dichiarazione resa dal soggetto ordinatore. Non solo la condotta stigmatizzata in sentenza non sarebbe illecita ma non potrebbe



giammai essere connotata da colpa grave, non ricorrendo alcun motivo per dubitare della legittimità del rimborso.

4. "violazione di legge per omessa applicazione dell'art. 1 bis legge 14/01/1994 n. 20".

Erroneamente i primi giudici non avrebbero dato peso all'eccezione di *compensatio lucri cum damno*, spiegata da tutti gli odierni appellati, senza tener conto degli ampi e provati vantaggi che la comunità e l'Ente stesso avrebbe ottenuto per effetto delle spese, oggetto di rimborso.

Con memoria depositata in data 27.03.2018, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, con le quali ha chiesto la reiezione del gravame. Si è soffermato sulla questione pregiudiziale relativa alla dedotta nullità ex art. 17, comma 30 ter, evidenziandone l'infondatezza e, di seguito, su quella preliminare di prescrizione, rilevando come la Procura regionale abbia notificato, ancor prima dell'invito a dedurre, atti di costituzione in mora. Nel merito, osserva l'appellato che sarebbe dirimente la mancata impugnazione avverso l'autonomo capo di sentenza relativo all'illegittimità del procedimento di spesa, e che, in ogni caso, i rimborsi non sarebbero conformi alla lettera e alla *ratio* delle disposizioni vigenti in materia, all'interpretazione che questa Corte ha dato delle "spese di rappresentanza" e, infine, alla stessa delibera G.C. n. 39/2006.

All'udienza odierna, sentiti i procuratori costituiti per gli appellanti, che si sono riportati ciascuno alle rispettive conclusioni come in atti, e il P.M. che ha chiesto la reiezione dei gravami, la causa è passata



in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

Preliminarmente i giudizi d'appello devono essere riuniti ex art. 335 c.p.c., applicabile *ratione temporis*, in quanto promossi avverso la medesima sentenza.

I. Nullità ex art. 17 comma 30 ter d.l. n. 78/2009

In via pregiudiziale, deve essere scrutinata la prima doglianza promossa congiuntamente da tutti gli odierni appellanti avente a oggetto l'erroneo rigetto dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione ex art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009. La censura non merita accoglimento.

Risulta dagli atti che al Procuratore regionale sono pervenuti due esposti (nota prot. n. 118 del 11/01/2012 e nota prot. n. 2053 del 05/04/2012), entrambi a firma di un consigliere comunale di minoranza, il primo dei quali avente ad oggetto "*Segnalazione - Verifica sull'Attività Amministrativa per rimborsi spese agli amministratori comunali del Comune di Sant'Urbano Prov. di Padova*", con allegate determine di liquidazione. Gli atti in esame contengono tutti i requisiti idonei a qualificarli in termini di "notizie" "specifiche e concrete" di danno.

Invero, gli appellanti hanno ritenuto le note prive delle caratteristiche proprie di una *notitia damni* e di una vera e propria denuncia.

In realtà, alla luce di quanto anche specificato dall'organo di nomofilachia di questa Corte (SS.RR. n. 12/2011, richiamata già in



primo grado) affinché un'informativa assurga a notizia di fatto dannoso non deve indicare esattamente ogni elemento costitutivo della fattispecie dannosa, essendo sufficiente che individui condotte potenzialmente lesive degli interessi dell'erario e la loro riconducibilità soggettiva.

In questo caso, non solo il denunciante si è premurato di sollecitare l'attenzione del requirente contabile ma ha anche inviato, in allegato, le singole determine di liquidazione dei compensi, al chiaro scopo di consentire l'avvio delle indagini su un fatto idoneo a provocare indebiti esborsi di denaro a carico delle casse comunali.

La circostanza che le note trasmesse dal consigliere di minoranza siano state poste in forma "interrogativa" non le colloca affatto tra le mere "richieste di parere", essendo evidente, come ben posto in rilievo dalla Procura generale, che si tratta, piuttosto, di una "forma retorica", nella quale l'interrogativo presuppone una risposta negativa (come nel caso dell'interrogativo: "risultano giustificati i rimborsi delle spese sostenute dal Sindaco del Comune di Sant'Urbano, per pranzi consumati presso la trattoria che dista 100 mt. dalla sede del capoluogo, ed in altri ristoranti a qualche kilometro di distanza?") o, in ogni caso, anche laddove si rinvia alle determinazioni del requirente, il denunciante tende a fornire la base fattuale per ogni successiva valutazione circa la responsabilità prospettata.

Non appare neppure condivisibile l'idea, prospettata dagli appellanti, secondo cui la *notitia damni* difetterebbe comunque dei requisiti della



specificità e della concretezza. Come sopra precisato, in allegato alla segnalazione del consigliere sono pervenute anche le "determine aventi per oggetto: spese e rimborso agli amministratori, con le relative pezze giustificative" ed è evidente - come sottolineato dalla Procura generale - che gli allegati fanno parte integrante della *notitia damni*.

L'estensione oggettiva e soggettiva dell'illecito segnalato appare perfettamente in linea con le indicazioni delle Sezioni Riunite di questa Corte (n. 12/OM/2011, *ut supra*), e si verificata legittimamente nel caso di specie, allorquando il requirente ha raccolto, nel corso delle indagini, elementi utili a fornire indizi di responsabilità a carico di soggetti diversi da quelli segnalati e per periodi successivi. Le risultanze delle indagini stesse costituiscono, infatti, per detti ulteriori illeciti, idonea *notitia damni*, tale da legittimare l'esercizio dell'azione erariale consequenziale e necessaria.

II. Prescrizione

Parimenti destituita di ogni fondamento si appalesa la censura relativa alla dedotta erronea individuazione del *dies a quo* dell'eccepita prescrizione dal maggio 2008 anziché dall'agosto 2008, in considerazione del quinquennio antecedente la notifica dell'invito a dedurre. In realtà, la Procura regionale ha validamente interrotto il termine di prescrizione con l'invio di lettere raccomandate di costituzione in mora del 06.05.2013, sicché correttamente la Sezione territoriale ha considerato prescritto il diritto al risarcimento del danno con riferimento ai soli rimborsi precedenti al maggio 2008.

La possibilità, oggi codificata (art. 66 c.g.c.), che il requirente



costituisca in mora il presunto responsabile anche mediante atti autonomi e diversi dall'invito a dedurre, era stata già riconosciuta dalle stesse Sezioni Riunite (SS.RR. n. 14/O/2000) e da ampia giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* Sez. I app., 15 ottobre 2008, n. 428; Sez. II app. 1° marzo 2013 n. 130).

Non può essere, infine, sottaciuto che, a voler tutto concedere, lo slittamento del termine prescrizione dal maggio all'agosto 2008 non incide affatto sulla quantificazione del danno, dal momento che i primi rimborsi, da prendersi in considerazione, risalgono alla determina n. 83 del 7.10.2008, che è l'unica ad aver disposto liquidazioni in favore del Sindaco e Vicesindaco dopo quella (n. 40) del 30.04.2008, per la quale pacificamente è ormai decorso il termine di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 20/1994.

III. Merito

Nessuna delle argomentazioni esposte dagli appellanti, al fine di contestare la sussistenza della responsabilità accertata in primo grado, merita condivisione.

1. Antigiuridicità

Gli appellanti fondano la liceità delle condotte ad essi imputate sulla delibera G.C. 39 del 6 maggio 2006. Va ricordato che l'art. 1, comma 1 di tale atto giuntale prevede che: *"Allo scopo di perseguire - nell'ambito dei propri fini istituzionali - un'adeguata protezione all'esterno della propria immagine, di mantenere ed accrescere il proprio prestigio, di valorizzare il ruolo di rappresentanza per far conoscere, apprezzare e seguire la propria attività, il Comune assume*



a carico del bilancio comunale oneri derivanti da obblighi di relazione e da doveri di ospitalità, specie in occasione di: a) visite di personalità o delegazioni, italiane o straniere; b) incontri di lavoro degli Amministratori fuori sede; e) manifestazioni o iniziative, in cui la Provincia risulti fra gli Enti organizzatori;...” (il riferimento alla “Provincia” è presumibilmente frutto di un refuso, come osservato dalla Procura generale). Sempre la stessa delibera stabilisce, all’art. 1, comma 2, che “Sono da considerarsi spese di rappresentanza ammissibili quelle sostenute per: a) alloggio in albergo; b) colazioni, ricevimenti o rinfreschi; c) imbandieramenti, illuminazioni, addobbi floreali;...” e all’art. 5, comma 1, che “In occasione di congressi, convegni, manifestazioni, simposi, tavole rotonde, incontri di lavoro ed altri consimili manifestazioni organizzati e realizzati dal Comune, le spese relative al viaggio, alle colazioni, ai rinfreschi e/o ai pranzi, all’albergo degli oratori e delle autorità italiane e straniere partecipanti, nonché quelle relative alla pubblicità e alla pubblicazione degli atti, sono a totale carico dell’apposito capitolo del P.E.G. dell’Area di competenza dell’iniziativa”.

Il significato letterale e logico-sistematico della sequenza normativa appena descritta, consente di confermare ampiamente le conclusioni cui pervengono i primi giudici, senza dover ricorrere al suo “significato complessivo”, contestato dagli odierni appellanti (per quanto quest’ultimo appare perfettamente in linea con i criteri esegetici di cui all’art. 12 disp. prel. c.c.).

La nozione di “spesa di rappresentanza” recepita, infatti, dalla



deliberazione in esame, appare conforme ai principi espressi da questa Corte in materia. La giurisprudenza contabile ritiene, infatti, legittimo il rimborso di spese per ristorazione laddove esse siano strettamente connesse ai fini istituzionali dell'Ente (*ex pluribus*, Sez. I app. 12 dicembre 2017 n. 531; Sez. II app. 26 giugno 2018 n. 397; Sez. III app. 8 febbraio 2017 n. 65; Sez. Sicilia app. 18 maggio 2017 n. 63).

In quest'ottica, alla luce della citata delibera n. 39/2006, occorre distinguere tra:

1. eventi organizzati dall'Ente presso la sede comunale, al fine precipuo di accrescerne il prestigio e l'immagine all'esterno. In questo caso i costi sostenuti per "colazioni, ricevimenti o rinfreschi" di cui alla citata regolamentazione comunale, non possono che essere connessi all'adempimento di quegli "obblighi di relazione e [...] doveri di ospitalità", cui si riferisce il primo comma dell'art. 1. Gli esborsi di denaro devono, di conseguenza, trovare allocazione nel bilancio comunale in quanto "spese di rappresentanza" *tout court*, tant'è che il menzionato art. 5 della stessa delibera consente di porre a carico dell'apposito capitolo PEG gli oneri relativi "al viaggio, alle colazioni, ai rinfreschi e/o ai pranzi, all'albergo degli oratori e delle autorità italiane e straniere partecipanti" purché derivanti da congressi, convegni, manifestazioni, simposi, tavole rotonde, incontri di lavoro ed altre consimili manifestazioni, "organizzati e realizzati dal Comune".

2. eventi consistenti in "incontri di lavoro degli Amministratori fuori



sede" di cui alla lett. b) dell'art. 1, comma 1. In questo caso, occorre introdurre un'ulteriore distinzione tra:

a) *spese sostenute dagli amministratori per se stessi.*

Queste appaiono rimborsabili nei limiti fissati dall'articolo 84 del d.lgs. n. 267/2000 e, dunque, solo quali spese di missione. Va, infatti, ricordato che, dal 1° gennaio 2008 al 30 maggio 2010, era in vigore il seguente testo dell'art. 84: "1. *Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, sono dovuti esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute [nonché un rimborso forfettario onnicomprensivo per le altre spese], nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. 2. La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione". Dal 31 maggio 2010, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 9, d.l. n. 78/2010, è stato soppresso il rimborso forfettario e l'Accordo sancito nella Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali del 6 ottobre 2010, ha previsto che la disposizione citata deve comportare una riduzione complessiva dei costi dovuti per il rimborso delle spese di viaggio e di*



soggiorno, che "debbono essere effettivamente sostenute e documentate, come previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Il rimborso delle spese di soggiorno nelle more dell'adozione del decreto previsto dall'art. 84 comma 1, del TUEL, come modificato dall'art. 5, comma 9, del d.l. 7812010, non può superare l'80% degli importi indicati nel decreto interministeriale del 12 febbraio 2009, adottato dal Ministro dell'Interno e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, che non possono più essere considerati come rimborsi forfetari comunque spettanti, ma come tetto massimo di spesa non superabile. Fermo restando i limiti previsti al punto 2, il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno non può in ogni caso superare i limiti stabiliti dal CCNL del personale dirigente del comparto Regioni-Autonomie locali (omissis). Gli enti locali possono ulteriormente rideterminare in riduzione le misure dei rimborsi, nell'esercizio della loro autonomia organizzativa e finanziaria. Il decreto interministeriale di cui al punto 2 rideterminerà il limite massimo del rimborso delle spese che comunque non dovrà essere superiore a quanto convenuto nel presente accordo".

L'intentio legis depone chiaramente nella direzione, tracciata da altri coevi provvedimenti normativi, di un netto contrasto allo spreco delle risorse pubbliche e di una sana gestione delle stesse, con una decisa contrazione della spesa pubblica locale, soprattutto in quei settori (quale quello dei rimborsi) nei quali nel tempo proprio questa Corte aveva registrato prassi *contra legem*. Dal 2010, dunque, l'amministratore autorizzato alla missione ha diritto al rimborso delle sole spese di viaggio e a quello delle spese di soggiorno nei limiti



sopra specificati. Alla luce di tali chiare indicazioni legislative, le spese sostenute dal Sindaco e dal Vicesindaco, odierni appellanti, in missione per conto del Comune di Sant'Urbano, potevano essere rimborsate alla stregua dei parametri indicati dall'art. 84 d.lgs. n. 267/2000, vincolanti anche in sede di interpretazione della citata deliberazione comunale (n. 39/2006). Diversamente opinando, ove l'atto amministrativo fosse interpretato nel senso di introdurre una deroga alle previsioni normative di rango superiore, esso dovrebbe ritenersi illegittimo e come tale privo di effetti regolatori sulla fattispecie.

b) spese sostenute dagli amministratori per la ristorazione a soggetti terzi.

Premesso, infatti, che questa tipologia di spesa non può considerarsi "di missione", si tratta di stabilire se possa qualificarsi quale spesa "di rappresentanza". Orbene, il Collegio, in sintonia con il percorso motivazionale espresso nella sentenza impugnata, ritiene che il concetto di "ospitalità" non appare - già sul piano etimologico - idoneo a ricomprendere contatti e relazioni, anche di natura istituzionale, che si realizzino fuori dal territorio in cui si è ospitati.

Non a caso il sintagma utilizzato nel testo della delibera n. 39/2006 ("*incontri di lavoro*") esclude di per sé ogni riferimento a occasioni conviviali.

In ogni caso, stando alla deliberazione più volte citata, ove pure si accedesse a una diversa esegesi, e, dunque, si ritenessero rimborsabili anche i costi sostenuti per offrire a terzi pranzi e cene



"di lavoro", gli stessi resterebbero esborsi illegittimi, per le palesi violazioni procedurali che la stessa Sezione territoriale ha rimarcato. Come condivisibilmente posto in rilievo dai primi giudici, tali spese avrebbero dovuto essere "autorizzate dal Sindaco del Comune di Sant'Urbano ed impegnate dal Responsabile dell'Area Servizi Generali entro il limite della somma a ciò destinata ed assegnata nel P.E.G. di riferimento" (art. 3 comma 1) e, soprattutto, le stesse spese soltanto "per motivate esigenze organizzative" avrebbero potuto essere "anticipate con la Cassa Economale. In questo caso, l'addetto alla Cassa Economale ne richiederà il rimborso con il rendiconto periodico." (art. 3, comma 2).

In definitiva, l'analisi delle singole voci di spesa, come riepilogate nella tabella contenuta nell'atto di citazione e riprodotta nella sentenza, evidenzia che effettivamente i rimborsi sono avvenuti in assenza di uno o più requisiti previsti dalla delibera e comunque in assenza del necessario vaglio preventivo, in fase di autorizzazione.

Il costo sostenuto e rimborsato talora non corrispondeva a una "missione" del Sindaco o del Vicesindaco; talaltra i pasti era stati offerti a soggetti non "istituzionali" (a es. l'impresa contattata per una fornitura) o a soggetti non identificati; in altre ipotesi i pranzi erano stati consumati dagli stessi amministratori in Comuni limitrofi, tali da non giustificare la "missione" o comunque in Comuni diversi da quelli nei quali aveva sede l'Autorità, i cui esponenti erano "ospitati". Le condotte poste in essere dagli odierni appellanti sono, in conclusione, da ritenersi illegittime.



2. Nesso causale.

Parimenti appare ravvisabile il nesso etiologico tra la condotta posta in essere dagli amministratori e dal responsabile del Servizio Affari generali del Comune e il danno di cui si controverte. Le censure mosse all'impugnata sentenza sul punto non possono essere condivise. Il Sindaco e il Vice sindaco contestano, infatti, di essersi limitati a "chiedere" il rimborso mentre questo sarebbe stato disposto dagli organi comunali competenti sicché non vi sarebbe efficienza deterministica della condotta da essi posta in essere, rispetto all'evento dannoso. In realtà, la "richiesta" di rimborso appare *condicio sine qua* non della diminuzione patrimoniale subita dall'Ente, in quanto la successiva determina di liquidazione si pone a valle dell'iter di liquidazione della spesa; la stessa liquidazione, poi, appare causalmente pregiudiziale al danno subito dal Comune, sicché non può affatto escludersi il concorso materiale del soggetto che l'ha adottata. Nessuno dei rispettivi segmenti della sequenza causale appare concausa da sola idonea alla produzione dell'evento dannoso (artt. 40 e 41 c.p.c.).

3. Elemento soggettivo

Non merita accoglimento neppure la prospettata censura di errata valutazione dell'elemento soggettivo. Per quanto riguarda la posizione degli amministratori appellanti (Sindaco e Vicesindaco), essi non hanno affatto provato di aver agito *"in forza di un atto di indirizzo istituzionale assunto con la Delibera di Giunta Comunale n. 39/2006, sulla base del quale le spese sostenute dagli Amministratori erano da*



qualificarsi come spese di rappresentanza e che, pertanto, ne legittimava il rimborso da parte dell'Amministrazione Comunale". Anzi, v'è prova del contrario, alla luce di quanto sopra accertato, essendo i loro comportamenti connotati da palese antiggiuridicità, sicché quantomeno rimane ferma la responsabilità per grave violazione delle norme regolatrici della materia (colpa in senso normativo). Ma anche sul piano del giudizio di riprovevolezza, la colpa degli stessi si colora di elementi di gravità, in quanto non sussisteva alcuna "incertezza normativa e giurisprudenziale" - invocata dagli appellanti quale scriminante - né le "linee-guida" deponevano nel senso fatto proprio dagli amministratori. Quanto poi alla richiamata "tenuità del danno" o alla "modestia degli importi spesi in ogni occasione" o alla "mancanza di alcun vantaggio personale" si tratta di elementi che, evidentemente, si pongono fuori dal perimetro dell'elemento soggettivo in esame e non possono incidere sulla sua qualificazione in termini di colpa lieve, si come auspicato dagli appellanti. Come correttamente posto in evidenza dai primi giudici, la loro condotta appare viepiù gravemente colposa in considerazione della "totale e reiterata mancanza di rispetto sostanziale delle regole relative alla programmazione e alla preventiva autorizzazione delle missioni", in quanto le "procedure di autorizzazione, lungi dall'avere mera valenza formale, sono, infatti, preordinate ad assicurare una preventiva valutazione delle ragioni, delle priorità e della necessità dei viaggi istituzionali, al fine di evidenziare i motivi di giustificazione dei costi degli stessi, in concreta attuazione dei principi di trasparenza,



economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa" (così a pag. 75 della sentenza).

Quanto, poi, alla posizione del ~~XXXXXX~~, egli si duole della mancata indicazione in sentenza del comportamento omissivo gravemente colposo del quale viene rimproverato. In realtà, la responsabilità del Responsabile del Settore Affari generali si perimetra agevolmente in termini di gravità della colpa, sol che si consideri che la stessa delibera n. 39/2006 stabiliva che i rimborsi erano liquidati *"con determinazione del Responsabile del Servizio di competenza, previa presentazione di una dichiarazione resa dal soggetto ordinatore relativa alla spesa sostenuta con allegata la relativa documentazione"* (art. 4). Orbene se all'istanza era allegata la "documentazione" giustificativa della spesa sostenuta, sarebbe stato agevole desumerne l'inconferenza, posto che i costi sostenuti dal Sindaco o dal Vicesindaco erano palesemente disallineati rispetto alle previsioni delle stesse linee-guida e dei principi regolatori della materia. Giustamente i primi giudici hanno rilevato che *"minima era la diligenza necessaria e sufficiente per evitare il danno, poiché, seguendo quelle regole e quei principi, minima era la diligenza necessaria e sufficiente per rilevare, dall'inizio alla fine del procedimento, la carenza dei presupposti per ammettere le spese a rimborso"*. È, dunque, chiara la "condotta alternativa lecita" attesa dall'organo preposto alla liquidazione della spesa e, soprattutto, chiara è la *"nimia negligentia"* allo stesso imputabile per *"non intelligere quod omnes intelligunt"*.



4. *Compensatio lucri cum damno e potere riduttivo*

In relazione, infine, alla quantificazione del danno e, dunque, alla sua riduzione per compensazione con i vantaggi che ne sono derivati all'Ente e/o alla comunità amministrata, al di là delle problematiche connesse alla nozione di "finanza pubblica allargata", ben messe in luce dai giudici di primo grado, rimane da osservare che i finanziamenti e le opere che - stando alla prospettazione degli appellanti - costituirebbero un obiettivo beneficio scaturito proprio dagli eventi per i quali v'è spesa, non possono costituire voci compensative del danno subito. Ciò per l'evidente ragione che l'indebito esborso di denaro pubblico è stato, nella fattispecie, conseguenza del rimborso per pranzi e ristorazione di vario genere, che sono palesemente estranei all'ordinamento di settore. Difetta nella sostanza uno dei tre requisiti ai quali la giurisprudenza costante di questa Corte annette la fattispecie della *compensatio lucri cum damno*. L'art.1, comma 1 bis, della l. n.20 del 1994, introdotto dall'art.3 del d.l.n.543 del 1996, conv. nella l.n.639 del 1996, nel testo novellato dal comma 30-quater dell'art.17 del d.l.n.78 del 2009, conv. nella l.n.102 del 2009 dispone che "Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità". La norma, dunque, codifica, anche per i giudizi di responsabilità



amministrativa, la necessità che siano accertati da parte del giudice la sussistenza di determinati presupposti: 1) l'effettività del vantaggio; 2) la identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas*; 3) la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria (ex multis; Sez. I app., sent. n. 261 del 12.09.2001; Sez. II app., sent. n. 338 del 6.11.200; SS.RR., sent. n. 5 del 24.01.1997; Cass. SS. UU., sent. n. 5 del 1997). Nel caso in esame, manca l'identità causale, non essendo seriamente ipotizzabile che i vantaggi ottenuti siano frutto dei pranzi conviviali e delle consumazioni occasionali le cui spese sono oggetto dei rimborsi contestati, quanto piuttosto (al più) degli eventi in sé che, con ogni probabilità, hanno accresciuto la fiducia degli interlocutori istituzionali esterni nel successo di certe iniziative. Nessun pregio riveste, poi, l'osservazione che i costi sostenuti per quei terzi i quali avrebbero avuto a loro volta titolo, in quanto pubblici dipendenti o amministratori, a ottenere il rimborso presso le amministrazioni d'appartenenza, non potrebbero considerarsi danno. Gli appellanti censurano, infatti, la sentenza appellata nella parte in cui ha disatteso l'argomentazione per cui sarebbe *"inesistente il danno nel caso di rimborsi al Sindaco ed al Vice Sindaco per i pasti di soggetti terzi appartenenti ad altra Amministrazione, quando sia stata riconosciuta dalla Procura la finalità istituzionale della missione"*. Non può, infatti, rappresentare un vantaggio compensativo l'utilità futura ed eventuale, dovuta al fatto che gli aventi diritto avrebbero rinunciato ad avvalersi del diritto al rimborso, proprio in quanto il



Sindaco e il Vicesindaco del Comune di Sant'Urbano hanno pagato i loro pranzi e hanno ottenuto il rimborso, mediante esibizione del relativo titolo di spesa. Non solo, infatti, non può dirsi provato che il rimborso sarebbe stato, con certezza, ottenuto dai terzi presso le rispettive amministrazioni di riferimento (gli altri Comuni, la Regione Veneto, l'A.T.E.R., l'Università), ma ancora una volta difetta proprio l'identità del fatto generatore, in quanto l'asserita utilità non è derivata da una semplice "erroneità nella scelta dell'Ente che ha reso il rimborso" ma da una scelta, da parte del soggetto "ospitato", ulteriore e diversa da quella degli odierni appellanti di chiedere la restituzione di somme anticipate, *contra legem*.

Contrariamente a quanto dagli stessi sostenuto, dunque, "lo svantaggio per il Comune di Sant'Urbano, dovuto a un esborso che, in ipotesi, non avrebbe dovuto sostenere" non si traduce affatto "contemporaneamente" in un "vantaggio per gli altri Enti, dovuto al mancato esborso di cifre che, invece, gli stessi avrebbero dovuto sostenere", non essendo scontato che, secondo gli ordinamenti di ciascun Ente pubblico, i commensali ospiti avrebbero chiesto e ottenuto l'ipotizzato rimborso da "missione".

Neppure il potere riduttivo invocato dagli appellanti appare ricollegabile alle circostanze dagli stessi dedotte, in considerazione della particolare riprovevolezza delle condotte tenute, come eccepito dalla Procura generale.

Gli appelli, come sopra riuniti, devono essere, conclusivamente, rigettati. Le spese di lite seguono la soccombenza e devono essere



liquidate come da dispositivo.

SENT. 756/2018

P.O.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, previa riunione, rigetta gli appelli, e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata.

Condanna gli appellanti in solido alla refusione delle spese di giustizia che liquida in complessivi euro

272,00 (DUECENTOSETTANTA DUE/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo - 14 aprile 2018.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Luciano Calamaro)

Depositata in Segreteria il 27 DIC. 2018

p La Dirigente (Dott.ssa Sabina Rago)

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra CARCANI