

In nome del Popolo italiano sent.n.97/2012

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Alberto AVOLI	Presidente
Roberto LEONI	Consigliere relatore
Antonio DI STAZIO	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa patrimoniale iscritto al n. 11888 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di Giancarlo R, c.f.: RCNGCR47A12G148G, nato il 12 gennaio 1947 ad XX (TR), ivi residente in via del Duomo, 12, elettivamente domiciliato a Perugia, via Bonazzi, 9, presso lo studio legale dell'avvocato Lietta Calzoni, patrocinato dall'avvocato Giovanni Ranalli, c.f.: RNLGNN65R18L117M, che lo patrocina per procura a margine di atto di costituzione; visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati gli altri atti e documenti di causa; uditi, nella pubblica udienza del giorno 5 giugno 2012, il relatore consigliere Roberto Leoni, l'avvocato Ranalli, per il convenuto, ed il rappresentante del Pubblico ministero nella persona del sostituto Procuratore generale Stefano Castiglione.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione emesso in data 20 dicembre 2011, introduttivo del giudizio iscritto al n. 11888 del registro di Segreteria di questa Sezione giurisdizionale regionale, la Procura regionale ha convenuto il Segretario del comune di XXXX Giancarlo R, come in epigrafe identificato, per sentirlo condannare, in favore dell'Ente locale, al pagamento della somma

di €3.736,00, debitamente da rivalutare, ed alle spese di giudizio in favore dello Stato, per aver causato un danno erariale di tale importo.

Secondo l'attrice:

- il danno è costituito: in parte (€ 2.236,00) dal rimborso al Sindaco di spese non documentate (per smarrimento della documentazione affermato dal destinatario) relative a rimborsi chilometrici per missioni dichiarate eseguite per motivi istituzionali, in Italia e all'estero; in parte (€ 1.500,00) dall'anticipo erogato al Sindaco medesimo, per una missione a Bratislava, circa la quale il destinatario non ha mai chiesto il conguaglio tra quanto ricevuto e quanto poi speso, in presenza di documentazione comprendente la giustificazione di spese aventi carattere personale;
- l'antidoverosità della condotta è rintracciabile nella violazione - per mancata preventiva autorizzazione delle missioni - dell'articolo 84 del decreto legislativo n. 267 del 2000, del decreto ministeriale 12 febbraio 2009 (articoli 2 e 3), delle disposizioni in materia di missioni introdotte dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;
- l'elemento psicologico è qualificabile come gravemente colposo, per la negligenza con la quale il R - nella funzione rivestita e per la competenza che essa presuppone debba esser posseduta da chi la ricopra - ha dato, comunque, seguito a rimborsi non dovuti.

Il convenuto s'è costituito con memoria depositata il 16 maggio 2012, nella quale ha evidenziato:

- che nessuna omissione dell'autorizzazione alle missioni è stata perpetrata, perché il Sindaco - in quanto Capo dell'Amministrazione - non ha necessità di autorizzare se stesso; dunque, non è riscontrabile alcuna violazione dell'articolo 84 del testo unico n. 267 del 2000;

- che il rimborso di €2.236,00 si riferisce a spese sostenute dal Sindaco delle quali le ricevute sono state smarrite – come il destinatario ha chiarito anche in sede di risposta ad un’interrogazione consiliare – e che corrisponde ad un importo che il convenuto ha considerato plausibile, in assenza di dati più precisi;
- che l’anticipo di € 1.500,00 erogato per la missione effettuata dal Sindaco in Repubblica Slovacca è inferiore alle spese complessivamente sostenute, per le quali il conguaglio non è stato mai richiesto, così che il Comune si è, finora, avvantaggiato dal non aver erogato alcunché per spese rimborsabili comunque superiori all’anticipo in questione.

Su queste premesse, il R ha concluso, pertanto, affermando l’insussistenza di alcun danno per l’Ente locale ed ha chiesto alla Corte di respingere la domanda attrice, con vittoria di spese, competenze e onorari.

All’udienza pubblica odierna, per la discussione, il patrono del convenuto, riportatosi alle argomentazioni difensive svolte per iscritto, ha ribadito che i 1.500 euro pagati per la missione all’estero coprono le spese rimborsabili e che il danno lamentato non sussiste. Il rappresentante del Pubblico ministero, da parte sua, ha richiamati gli obblighi posti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recentemente più volte modificato sul punto, ed ha concluso confermando la domanda contenuta in citazione.

Considerato in

DIRITTO

La questione all’esame del Collegio concerne un’ipotesi di danno erariale, per la complessiva somma di €3.736,00, causato dal Segretario del comune di XXXX Giancarlo R, per avere illegittimamente rimborsato spese di missione al Sindaco *pro tempore*.

Come meglio precisato in fatto, la somma indicata, della quale la Procura ha chiesto il risarcimento, è costituita da due distinte voci:

- la prima (€2.236,00) concerne il rimborso, a misurazione chilometrica, di spese di trasferimento, non documentate, sostenute dal Sindaco per motivi istituzionali;
- la seconda (€ 1.500,00) concerne l'anticipazione per spese di una missione, poi effettivamente svolta dal Sindaco per assistere ad un'iniziativa culturale svoltasi a Bratislava (Repubblica Slovacca); missione mai liquidata per l'intero ammontare documentato, nel quale parte delle spese sostenute sarebbero costituite da costi non rimborsabili.

In assenza di questioni pregiudiziali, rilevabili d'ufficio o sottoposte dalle parti, il Collegio ritiene di dover procedere all'esame nel merito della controversia, a proposito del quale osserva, innanzi tutto, che la Procura ha rivolto alla condotta del convenuto una censura comune ad entrambe le voci di danno sopra riepilogate: quella di aver proceduto al pagamento delle missioni senza il sostegno della preventiva autorizzazione.

La censura non ha pregio e dev'essere disattesa.

L'autorizzazione all'effettuazione di una missione presuppone, infatti, il principio in base al quale l'Amministrazione – effettuato preventivo accertamento improntato alla una razionale gestione delle risorse – deve individuare quale sia il dipendente idoneo ad eseguire una determinata funzione al di fuori dell'ordinaria sede di servizio.

Tuttavia, in fattispecie quale quella qui considerata, la necessità dell'accertamento anzidetto non può ritenersi verificata, sulla base di due diverse – ma convergenti – considerazioni:

1 – che il Sindaco, a tenore dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è “organo responsabile dell'amministrazione del comune”, in quanto tale *superiorem non recognoscens*, collocato nella coincidente posizione di Organo dell'Amministrazione che deve valutare l'idoneità del designato a svolgere la funzione al di fuori del territorio comunale e di designato a svolgerla. Tale coincidenza rende del tutto inutile che un Sindaco

autorizzi se medesimo mediante un espresso provvedimento. Conseguentemente – trattandosi, nel caso, di un’ipotesi di responsabilità attribuita, in tesi, al Segretario comunale – il funzionario incaricato a liquidare il rimborso delle spese sostenute da un Sindaco per missione effettuata non ha alcun obbligo di subordinare la liquidazione alla presenza, tra gli atti del procedimento, di un espresso provvedimento autorizzatorio, emanato dall’autorizzante nei confronti di se medesimo;

2 – che le peculiari funzioni attribuite al Sindaco dalle leggi vigenti, nonché dagli altri atti normativi secondari in base ad esse emanati, lo rendono non fungibile per lo svolgimento almeno di talune, così che anche quelle, tra esse, da eseguire al di fuori del territorio comunale debbano essere svolte esclusivamente da chi rivesta tale carica, non da altri, se non espressamente delegati e nei casi nei quali la delega sia ipotizzabile. Conseguentemente, le missioni che il Sindaco svolge in tale qualità sono implicitamente autorizzate proprio dall’intrinsecità alla carica rivestita.

In un contesto così delineato, dunque, nessun fondamento può attribuirsi ad una prospettazione che fondi un’ipotesi di responsabilità amministrativa patrimoniale sulla trasgressione di un (inesistente) dovere del funzionario responsabile della liquidazione delle missioni del Sindaco (nel caso: il Segretario generale dell’Ente) di verificare che questi sia stato autorizzato (non è dato comprendere, peraltro, da chi) ad effettuare una determinata funzione, connessa alla sua carica, al di fuori del territorio comunale.

Completezza di trattazione di questo profilo della vicenda impone, altresì, di chiarire che la Procura regionale non ha minimamente posto in discussione che le missioni effettuate dal Sindaco di XXXX, per le quali sono state liquidate le spese (in tesi con produzione del danno erariale per il risarcimento del quale c’è causa), fossero estranee all’attività istituzionale del Sindaco stesso e, in ogni caso, ancorché lo fossero state, proprio per le

ragioni esplicitate nei punti 1 e 2 che precedono, la censura non potrebbe certo essere indirizzata al liquidatore, bensì al Sindaco stesso.

Dunque, quanto a questo motivo di censura svolto dall'attrice, difettano chiaramente tanto l'antidoverosità della condotta tenuta dal convenuto che il nesso di causalità tra la condotta stessa ed il presunto danno.

Tanto affermato con riguardo al motivo della citazione comune ad entrambe le voci di danno erariale ipotizzato, il Collegio deve ora prendere in considerazione separatamente le differenti questioni poste a proposito delle due voci partitamente considerate.

A – Quanto alla quota di danno per €2.236,00, essa riguarda, come detto, il rimborso, che il convenuto ha liquidato al Sindaco di XXXX, di spese non documentate (per smarrimento della documentazione affermato dal destinatario) relative a rimborsi chilometrici per missioni dichiarate eseguite per motivi istituzionali, in Italia e all'estero.

Il Collegio considera, in proposito, di dover tenere conto di quanto stabilito dall'articolo 84 del già menzionato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale, testualmente, prevede quanto segue:

“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, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute 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.

3. Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate”.

La disposizione riportata - oltre che confortare quanto il Collegio ha appena affermato in ordine all'insussistenza, in capo al Sindaco, di alcun obbligo di acquisire una preventiva “autorizzazione” all'effettuazione di missioni (il comma 1 tratta di “amministratori”, da autorizzare a cura del capo dell'Amministrazione, e di Consiglieri, da autorizzare dal Presidente del Consiglio comunale) – pone l'accento sulle condizioni per la liquidazione del rimborso delle spese “effettivamente sostenute”, costituite dalla richiesta dell'interessato, dalla documentazione delle spese stesse e dalla dichiarazione della loro finalità istituzionale. Nel contesto così delineato il Collegio deve, dunque, pronunciarsi con riferimento alla condotta del Segretario comunale che, in qualità di liquidatore, abbia assentito il rimborso chilometrico di varie missioni effettuate dal Sindaco, in assenza della “documentazione” alla presentazione della quale la legge subordina il diritto al rimborso.

Va premesso che la sola censura della Procura regionale concerne proprio questo profilo, non essendo stata messa minimamente in dubbio la pertinenza a finalità istituzionali delle missioni in questione.

Questa considerazione, dunque, induce a ritenere che, essendo date e oggetto delle attività svolte dal Sindaco fuori sede da lui stesso confermate e non contestate, ai fini del solo rimborso chilometrico non esiste alcuna “documentazione” la cui oggettività soddisfi la realizzazione della condizione di legge per il diritto al rimborso (diverse considerazioni, ovviamente, si sarebbero dovute svolgere ove si fosse trattato di spese di soggiorno,

attestabili esclusivamente mediante esibizione della documentazione fiscale della struttura alberghiera, o assimilata, ospitante).

In altri termini, incontestate date e contenuti delle “missioni” sulle attestazioni del Sindaco, le distanze percorse per recarsi nei luoghi fuori Comune, dove le attività istituzionali siano state svolte, sono elementi di fatto non suscettibili di incertezza e, in quanto tali, di impossibile confutazione.

Sul punto, quindi, la citazione è infondata in quanto - alla luce dei fatti dedotti a giudizio – non solamente la condotta del R non risulta affetta dall’elemento psicologico della “colpa grave”, cioè nell’intensità necessaria ad affermarne la responsabilità amministrativa patrimoniale, ma – soprattutto – difetta lo stesso pregiudizio patrimoniale all’Ente locale, per il risarcimento del quale la Procura ha proceduto, costituito da un danno ingiusto, concreto ed attuale, poiché non vi è alcuna prova che i rimborsi chilometrici, liquidati dal convenuto a favore del Sindaco a titolo di missioni effettuate fuori del territorio comunale, siano stati indebitamente ricevuti dall’avente diritto e tale affermazione non può certamente essere controversa dalla (eventuale) avvenuta commissione di un’irregolarità formale riferibile alla omessa esibizione della documentazione. Danno vi sarebbe stato solamente ove la Procura avesse provato che le missioni per le quali è stato liquidato il rimborso chilometrico non fossero, in verità, mai state effettuate, ma tale prova non è stata fornita, né – per il vero – l’attrice ha minimamente adombrato l’evenienza.

B – Quanto alla quota di danno per € 1.500,00, essa concerne l’anticipazione per spese di una missione, poi effettivamente svolta dal Sindaco di XXXX, per assistere ad un’iniziativa culturale svoltasi a Bratislava (Repubblica Slovacca); missione mai liquidata per l’intero ammontare documentato, nel quale parte delle spese sostenute sarebbero costituite da costi non rimborsabili.

Per riassumere e meglio esporre: il Sindaco ha ricevuto un'anticipazione di € 1.500,00 per effettuare una missione all'estero le cui finalità istituzionali non sono state contestate dalla Procura. Secondo l'attrice, però, la documentazione relativa alla missione farebbe riferimento a rimborsi complessivi ammontanti ad € 3.700,00 (cioè € 2.200,00 ulteriori rispetto a quanto il Sindaco aveva ricevuto prima della partenza), riferiti, in parte, a costi sostenuti dall'avente diritto, ma non rimborsabili.

Se non che, il conguaglio non risulta esser stato né richiesto, né liquidato.

Orbene, l'eventuale "danno" patrimoniale, concreto ed attuale, al Comune potrebbe essere, al massimo, contenuto nella misura di € 1.500,00 (cioè pari a quanto l'Ente ha effettivamente sborsato) e non oltre.

Tuttavia il Collegio deve considerare che – a tenore della citazione - non tutte le spese sostenute dal Sindaco nella missione a Bratislava, nel giugno/luglio 2010 risulta qualificabile tra quelle non rimborsabili, bensì solamente alcune tra esse.

Ai fini che qui interessano l'attrice avrebbe dovuto, dunque, enucleare le spese regolarmente rimborsabili e provare che esse siano state di importo inferiore ad € 1.500,00, cioè a quanto il convenuto ha sinora liquidato a favore del Sindaco, costituendo eventualmente "danno ingiusto" la differenza evidenziata.

Questa prova non è stata fornita, avendo la Procura genericamente trattato di una possibile "aspettativa" di rimborso di spese di missione, finora mai avvenuto, per ulteriori € 2.200,00 rispetto a quanto il convenuto ha già liquidato al Sindaco a titolo d'anticipazione.

Alla luce dei fatti dedotti, è di ogni evidenza che il Collegio non possa aderire alla domanda giudiziale della Procura rivolta – per questa quota di danno – ad ottenere la condanna del convenuto a risarcire l'Ente locale datore di lavoro di un danno da illegittima liquidazione di spese di missione sostenute dal Sindaco, per un duplice ordine di motivi:

a) quanto alla frazione di € 1.500,00, liquidata a titolo di anticipazione, per mancata sottoposizione di alcuna prova che le spese rimborsabili sostenute dal Sindaco nell'occasione della missione svolta a Bratislava nel giugno/luglio 2010 siano state d'entità complessiva inferiore a tale importo;

b) quanto alla restante frazione di € 2.200,00, per mancata effettuazione di alcuna liquidazione da parte del convenuto e mancata connessa percezione da parte del sedicente avente diritto e, dunque, per mancata sofferenza di alcun esborso da parte del comune di XXXX.

In sintesi, il Collegio intende affermare i seguenti principi generali, in applicazione dei quali – sulla base della specifica contestazione della Procura – è stata assunta la decisione:

a) il Sindaco, quale figura istituzionale di vertice, non è tenuto a conseguire una previa autorizzazione prima di effettuare missioni;

b) la disciplina delle missioni sindacali può esser contenuta nei regolamenti comunali;

c) il Sindaco ha ampia discrezionalità nella determinazione di effettuare le missioni stesse e tale discrezionalità, di per sé insindacabile, incontra il limite della razionalità e dell'oggettivo perseguimento di un interesse pubblico specifico, direttamente correlato con le finalità istituzionali dell'Ente e della rappresentatività della comunità di riferimento;

d) l'ampia discrezionalità nel disporre le proprie missioni determina per il Sindaco l'onere particolarmente "stringente" di documentare in modo compiuto le spese per le quali chiedi il rimborso;

e) in via di principio, lo smarrimento della documentazione produce gli stessi effetti della mancanza di documentazione (a meno che lo smarrimento sia giustificato da comprovate ragioni di forza maggiore);

f) solo in via eccezionale – come in fattispecie – la carenza di documentazione fa conservare il diritto al rimborso, quando cioè gli elementi fattuali che determinano il rimborso stesso siano oggettivamente e certamente desumibili *aliunde*.

4 - La reiezione nel merito della domanda attrice esonera il Collegio dall'emettere alcuna pronuncia sulle spese di giudizio, attesa la natura di parte solo in senso formale che connota la Procura.

Deve essere, invece, affermato il diritto del convenuto al rimborso delle spese legali che il Collegio ritiene, in applicazione dell'articolo 3 della legge n. 639 del 1996, come interpretato dall'articolo 10bis, comma 10, della legge n. 248 del 2005, di determinare, forfetariamente, nella misura indicata in dispositivo, che tiene conto del valore e della complessità della causa, nonché del numero delle udienze necessario a definirla.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

definitivamente pronunciando nel giudizio per responsabilità amministrativa patrimoniale iscritto al n. 11888 del registro di Segreteria, instaurato con la citazione emessa dalla Procura regionale della Corte dei conti per l'Umbria in data 20 dicembre 2011

RESPINGE

la domanda attrice, formulata nei confronti di Giancarlo R, c.f.: RCNGCR47A12G148G, nato il 12 gennaio 1947 ad XX (TR), e, per l'effetto,

PROSCIoglie

il convenuto, come in epigrafe identificato, da ogni addebito per i fatti ivi dedotti.

Non è luogo a pronuncia sulle spese di giudizio.

Liquida forfetariamente, per il rimborso a suo favore, diritti e onorari spettanti al difensore nella misura di €1.000,00 (euro mille/00), oltre IVA e Cap.

Così deciso a Perugia, nella Camera di consiglio del giorno 5 giugno 2012.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Roberto LEONI

f.to Alberto AVOLI

Depositata in Segreteria il giorno 10 settembre 2012

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

f.to Elvira Fucci