

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
TOSCANA	SENTENZA	133	2017	RESPONSABILITA'	23/05/2017

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
 SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:
 Amedeo Federici Presidente
 Angelo Bax Consigliere relatore
 Adriano Gribaudo Primo Referendario

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n.60457/R del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 7 aprile 2016 nei confronti del dott. XXXXXXX XXXXXXX XXXXXXX XXXXXXX, non costituito in giudizio; Uditi, nella pubblica udienza del 7 dicembre 2016, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero cons. Massimiliano Atelli, non costituita e non comparsa la parte convenuta in giudizio.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio.

FATTO

Con atto di citazione depositato il 7 aprile 2016 la Procura contabile ha prospettato un danno erariale causato all'erario del Comune di Montescudaio.

La questione oggetto del presente giudizio ha origine dalla trasmissione di un esposto del 22 gennaio 2015 inviato dalla dott.ssa XXXXXXX XXXXXXX, sindaco del Comune di Montescudaio, che segnalava l'avvenuto riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da pignoramento presso terzi a seguito di decreto ingiuntivo non opposto (delib. n. 49 del 30 settembre 2014).

Emergeva dalle risultanze processuali che, nel settembre 2010, il dr. XXXXXXX XXXXXXX, sindaco *pro tempore* del Comune di Montescudaio (dal 2009 - 2014) dava alle stampe, a spese del Comune da lui amministrato, il volume dal titolo "*La fiammata rossa. Montescudaio: 1920 - 1922*", scritto dal medesimo sindaco, siccome dichiarato alla stampa, "*non solo per ragioni politiche di parte, ma anche per ricordare la prima volta che in Italia andarono al governo i poveri e i contadini*".

Osservava la Procura che in concreto la realizzazione del volume era stata commissionata direttamente dal dr. XXXXXXX XXXXXXX, autore dello stesso, alla Felici Editore Artigrafiche SRL, senza seguire alcuna procedura formale, sicché la società era stata costretta, ai fini del pagamento, ad adire il giudice per l'emissione di un decreto ingiuntivo.

Il decreto (n.36/2013) veniva concesso dall'autorità giudiziaria e, divenuto definitivo per decorso del termine di opposizione, determinava dapprima un atto di precetto e pignoramento, ed in seguito ordinanza giudiziale di assegnazione delle somme pignorate.

La Cassa di Risparmio di Volterra s.p.a., tesoriere dell'ente, in data 21 maggio 2014 attestava l'avvenuto pagamento - all'esito del contenzioso in sede esecutiva - delle somme dovute alla Felici Editore Artigrafiche srl a fronte della realizzazione del libro per complessivi €7.640,34, comprensivi di accessori come per legge.

Al fine di effettuare il suddetto pagamento, il Comune di Montescudaio provvedeva - con delib. n.49 del 30 settembre 2014, al riconoscimento di un debito fuori bilancio per la corrispondente somma, ai sensi dell'art. 194, comma 1, d.lgs. n. 267/2000.

Il segretario comunale del Comune di Montescudaio in data 23 ottobre 2014 confermava che non risultavano presso il Comune atti di impegni di spesa inerenti l'acquisto del libro di cui si tratta.

La Procura pertanto contestava all'odierno convenuto un danno erariale pari a €7.640,34 - pari al corrispettivo pagato dal Comune di Montescudaio alla Felici Editore Artigrafiche srl - per l'ingiustificato ed inammissibile esborso per la realizzazione del libro anzidetto, a lui imputabile sia nella qualità di sindaco autore del volume (e protagonista dello dello scambio di mail con la Felici Editore Artigrafiche srl) sia di soggetto in carica all'atto della mancata opposizione al decreto ingiuntivo.

A seguito dell'invito a dedurre il dott. XXXXXXX XXXXXXX non faceva pervenire deduzioni né chiedeva di essere sentito, permanendo, pertanto, gli elementi per l'esercizio, nei suoi confronti, dell'azione di responsabilità amministrativa - contabile.

Osservava la Procura che sussistevano tutti gli elementi della responsabilità amministrativa.

Infatti oltre al rapporto di servizio ed il nesso di causalità, secondo la parte attorea poteva ravvisarsi anche l'elemento della condotta gravemente colposa, essendo la pubblicazione causativa di spesa estranea alle finalità istituzionali dell'ente ed essendo, di converso, inquadrabile la stessa in una vera e propria comunicazione politica, chiaramente di parte, ma a spese di tutti i cittadini del Comune di Montescudaio e senza nessuna plausibile utilità per l'ente amministrato, rappresentando uno spreco di risorse pubbliche senza creare alcun valore non essendovi stata, nella specie, alcun vantaggio per l'Amministrazione o per la comunità amministrata.

Sussisteva, quindi, oltre al rapporto di servizio, la condotta e l'elemento soggettivo rappresentato da un duplice profilo, sicuramente di colpa grave per omissione del previo impegno di spesa, di per sé fondante la responsabilità contabile, ma anche di dolo, in virtù della chiara circostanza che la spesa per la pubblicazione del volume era stata monocraticamente decisa dal sindaco - *pro tempore* e allo stesso tempo autore del libro, quale atto politico dichiaratamente di parte.

Il danno erariale era imputabile al convenuto nelle qualità plurime rivestite all'epoca dei fatti, cioè di sindaco autore dello scambio di mail con la Felici Editore Artigrafiche srl (in quanto autore del volume in questione) ed in carica anche all'atto di opposizione al decreto ingiuntivo.

Sussisteva anche il nesso di causalità tra il danno subito e le condotte tenute dal convenuto, atteso che il danno è la diretta conseguenza del suo comportamento doloso in quanto volto a realizzare un atto politico di parte, e posto finanziariamente a carico del Comune, ma di nessuna utilità per l'ente amministrato, sicché il XXXXXXX XXXXXXX aveva dapprima commissionato in forma diretta alla Felici Editore Artigrafiche srl la realizzazione del volume in questione ed in seguito non evitato la mancata opposizione al decreto ingiuntivo, divenuto così definitivo.

Dopo aver richiamato orientamenti giurisprudenziali relativi alla ricognizione di debito della Pubblica Amministrazione ed all'azione di indebito arricchimento nei confronti della P.A., la Procura ribadiva il danno erariale nel riconoscimento di debito fuori bilancio oggetto del presente giudizio, ritenuto che : a) si trattava di somme richieste per prestazioni non collegate all'esercizio di funzioni o servizi di competenza dell'ente; b) di somme cui non corrispondeva un "arricchimento" dell'ente.

Viepiù il sindaco, in quanto titolare, ai sensi dell'art. 36, comma 1, l.142/1990 del potere di conferire al difensore del Comune la procura alle liti, senza necessità di alcuna autorizzazione della Giunta Municipale, non avendo proposto opposizione al decreto ingiuntivo, aveva

consolidato l'avvio dell'azione esecutiva nei confronti del debitore sbagliato, il Comune, in luogo dell'amministratore (sig. XXXXXXXX XXXXXXXX).

Ne derivava un danno nella misura pari a €7.630,34, incrementato della rivalutazione monetaria, degli interessi e delle spese di giustizia.

Nella odierna udienza di discussione, non comparsa la parte convenuta, il rappresentante della pubblica accusa insisteva per l'accoglimento della domanda; quindi la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Non essendo state poste questioni preliminari, il Collegio entrando nel merito ritiene che la richiesta di parte attorea sia fondata e sia da accogliere nei sensi di cui in motivazione.

La Procura contesta all'odierno convenuto di aver assunto una iniziativa estranea alle finalità istituzionali dell'ente, con un uso della comunicazione istituzionale che, nella specie, poteva definirsi comunicazione politica.

Osserva il Collegio che nell'ambito degli indirizzi di modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche assume rilevanza l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione diretti a realizzare un rapporto aperto con i cittadini.

Alcune iniziative di legge, e tra esse la legge 7 agosto 1990 n.241 e la legge 7 giugno 2000 n.150, nell'ottica di tale orientamento, hanno introdotto principi operativi e strutture organizzative volti a questo scopo.

Tra le iniziative adottate dalle Amministrazioni vi è quello della rendicontazione sociale che risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori (singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche e private), cui è consentito di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.

Nella specie la base normativa primaria di riferimento è costituita dall'art. 1 della l. 7 giugno 2000 n.150 che prevede (comma 5): *"le attività di formazione e comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate ed approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati amministrativi nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale"*.

Date queste finalità, il volume dato alle stampe dal sig. XXXXXXXXXXX XXXXXXXX non appare certamente sussumibile in una delle tipologie previste dalla normativa e la condotta identifica, secondo la parte attorea, un danno erariale in quanto costituente un atto politico che può dichiararsi di parte e imputato e traslato come costo sul bilancio dell'Amministrazione.

Osserva il Collegio che senza dubbio non appare sempre agevole lo scrutinio del contenuto della pubblicazione con la individuazione dell'assenza della finalità della comunicazione istituzionale e la strumentalizzazione della pubblicazione al fine della propaganda politica atteso che la propaganda (politica) in quanto caratterizzata da una valenza manipolativa e persuasiva - poiché il messaggio che a suo mezzo viene trasmesso ha la finalità di provocare l'adesione dei destinatari verso l'opzione enunciata dall'autore della comunicazione - che si distingue concettualmente dall'informazione, ma la distinzione, agevole in astratto, può in concreto presentare difficoltà nei casi limite: cfr. Cass. Sez. I Civ. 20 gennaio 1998 n.477.

Tuttavia in ogni caso la finalità istituzionale disegnata dal quadro normativo suddetto è stata implementata dal convenuto con un uso scorretto delle risorse finanziarie e con conseguenziale danno erariale per avere il soggetto convenuto violato l'iter formale giuridico contabile destinato ad esitare nel previo impegno di spesa, siccome è confermato dalla nota del segretario comunale del 23 ottobre 2014, il quale confermava che non risultavano agli atti del Comune impegni di spesa inerenti l'acquisto del libro di cui si tratta.

In altri termini il convenuto ha assunto, con condotta gravemente colposa, un'iniziativa che non solo può qualificarsi estranea alle finalità istituzionali assegnate dalla legge, in conseguenza della decisione di impegnare i fondi pubblici per la pubblicazione del volume in assenza dei presupposti previsti dalla richiamata normativa, ma ha agito anche in assenza di un impegno di spesa violando i doverosi passaggi procedurali giuscontabili comportamento sanzionato sistematicamente dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. I Centr. 18 gennaio 2016 n.22 e Sez. II Centr. 5 aprile 2002 n.114), con conseguenziale assunzione di un debito fuori bilancio causativo di un danno erariale.

Pertanto, vista la ritenuta responsabilità per i menzionati motivi, gli oneri sostenuti dal Comune costituiscono danno erariale in quanto i relativi oneri non potevano essere posti a carico del Comune e devono essere rifiutati dal convenuto che ha adottato l'iniziativa in questione: cfr. Sezione giurisdizionale Trentino Alto Adige 13 maggio 2015 n. 14.

Indiscusso il rapporto di servizio sussistente per il sindaco XXXXXXX XXXXXXX, il danno erariale deriva e si configura definitivamente in forza del decreto ingiuntivo n. 36/2013 la cui cogenza esclude ogni responsabilità di coloro che espressero voto favorevole alla adozione della citata delibera n. 49/2014.

Osserva correttamente la parte attorea che il vincolo giuridico derivante dall'obbligazione (di pagamento del corrispettivo) contratta nei confronti della Felici Editore Artigrafiche srl, sarebbe gravato, come per legge, sul sig. XXXXXXX XXXXXXX se vi fosse stata opposizione al decreto ingiuntivo in modo da impedire allo stesso di divenire definitivo con traslazione dei costi sul bilancio pubblico.

Infatti nell'ordinamento degli enti locali le obbligazioni contratte per acquisto di beni e servizi senza atto di impegno contabile registrato sul competente capitolo di bilancio ovvero senza attestazione di copertura finanziaria non vincolano l'Amministrazione, bensì intercorrono tra il terzo e l'amministratore o funzionario che le ha stipulate e/o ne ha consentito l'esecuzione (art. 23 D.L. n. 66/1989, riprodotto nell'art. 37 D.Lgs. 77/1995 e nell'art. 191 D.Lgs. n.267/2000), né vi è una parte "riconoscibile" o "riconosciuta" da parte dell'Ente che avrebbe potuto sanare l'assenza dell'atto di impegno con esperibilità da parte del privato di un'azione di indebito arricchimento antecedentemente non consentita (cfr. Sez. I Centr. 27 marzo 2008 n. 7966).

Va, pertanto, dichiarato danno ingiusto il pagamento - a titolo di debito fuori bilancio - delle somme richieste per prestazioni non collegate all'esercizio di funzioni o servizi di competenza dell'ente e delle somme cui non corrisponda un "arricchimento" dell'ente ai sensi dell'art. 2041 c.c.. Il danno erariale, sotto il profilo dell'efficienza causale, va attribuito all'odierno convenuto in quanto autore della condotta del tutto difforme dalla normativa vigente.

Il sig. XXXXXXX XXXXXXX deve, pertanto, essere condannato al pagamento, in favore del Comune di Montescudaio, della somma sopra indicata, della somma di €7.640,34, oltre rivalutazione monetaria fino alla data di pubblicazione della presente pronuncia, e con gli interessi legali sulla somma così rivalutata decorrenti dalla decisione sino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza ed il convenuto deve essere condannato alla rifusione, in favore dello Stato, delle spese del giudizio che sono liquidate in € 296,77.=(Euro duecentonovantasei/77.=)

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti del signor Xxxxxxx xxxxxxx, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna il signor Xxxxxxx xxxxxxx al pagamento in favore dell'Erario del Comune di Montescudaio di € 7.630,34 oltre interessi legali e rivalutazione monetaria nei sensi di cui in motivazione. Le spese giudiziali seguono la soccombenza, e sono da quantificare in € 296,77.=(Euro duecentonovantasei/77.=)

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 7 dicembre 2016.

L'Estensore

F.to cons. Angelo Bax

Il Presidente

F.to pres. Amedeo Federici

Depositata in Segreteria il 23 MAGGIO 2017

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini