

Sezione: SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA

Esito: SENTENZA

Numero: 92

Anno: 2018

Materia: RESPONSABILITA'

Data pubblicazione: 03/05/2018

Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott. GIOVANNI COPPOLA Presidente

dott. VINCENZO LO PRESTI Consigliere

dott. TOMMASO BRANCATO Consigliere

dott. VALTER DEL ROSARIO Consigliere- relatore

dott. GUIDO PETRIGNI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 92/A/2018

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n.

5883 del registro di segreteria, promosso da (...)

difeso dagli avvocati Attilio Luigi Maria Toscano e Carmelo Elio Guarnaccia (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Giorgio Ferrara, in via G. Giusti, n.1, Palermo),

avverso la Procura Regionale della Corte dei Conti per la Sicilia,

per ottenere la riforma della sentenza n.274/2017, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in data

27.4.2017;

visti tutti gli atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 13 febbraio 2018 il consigliere relatore dott.

(...)

FATTO

Con la sentenza n.274/2017 la Sezione di primo grado ha condannato

(...) a pagare al Libero Consorzio Comunale (già Provincia

Regionale) di Catania la somma di € 29.540,07 (da maggiorarsi degli accessori e delle spese processuali), a titolo di risarcimento del danno scaturito dal fatto che egli, in qualità di Presidente del Consiglio Provinciale, aveva, negli anni 2011 e 2012, illegittimamente autorizzato l'effettuazione di missioni fuori sede da parte di vari consiglieri provinciali, con oneri posti a carico del "Fondo per il funzionamento degli Organismi Consiliari".

A tal proposito, il Giudice di primo grado ha, in sintesi, sostenuto che:

non veniva ad assumere significativa rilevanza il fatto che i consiglieri avessero effettuato missioni al fine di partecipare ad eventi e manifestazioni

(mostre, fiere, convegni di studio, riunioni tra amministratori di Enti locali

ecc.), aventi concreta attinenza a settori di attività (artigianato, agricoltura,

commercio ecc.) rientranti nell'ambito delle funzioni istituzionalmente attribuite alla Provincia, e che la partecipazione dell'Amministrazione a tali eventi fosse

stata autorizzata con formali deliberazioni della Giunta;

infatti, ai fini del configurarsi del danno, appariva essenziale la circostanza

che gli oneri finanziari per il pagamento di tali missioni, autorizzate dal

presidente (...) su richiesta dei singoli consiglieri, fossero gravati sul

"Fondo di bilancio per il funzionamento degli Organismi Consiliari" e ciò

benchè non fosse stato verificato se i consiglieri si fossero recati in missione quali appartenenti ad un determinato Gruppo o come componenti di una Commissione permanente, avente competenza nello specifico settore d'attività cui l'evento era riconducibile.

In sostanza, secondo la linea argomentativa seguita dal Giudice di primo grado, si sarebbe verificato un "utilizzo improprio" delle risorse finanziarie stanziare nel predetto Fondo, considerato che le spese relative alle missioni effettuate dai consiglieri, delle quali non era in contestazione la concreta attinenza, in sé e per sé, ai compiti istituzionali della Provincia, non avrebbero dovuto essere imputate al Fondo per il funzionamento degli Organismi Consiliari (Presidenza, Gruppi, Commissioni) bensì gravare su altri capitoli di bilancio e, più precisamente, su quelli individuati nelle delibere di Giunta che avevano, a suo tempo, autorizzato la partecipazione dell'Ente a ciascuna manifestazione.

In tale contesto, quindi, la Sezione di primo grado ha ritenuto che i comportamenti tenuti dal (...) sarebbero stati connotati da colpa grave, in quanto:

nell'autorizzare il consigliere richiedente a recarsi in missione per partecipare ad una determinata manifestazione, egli non avrebbe verificato se questi agisse in qualità di appartenente ad un determinato Gruppo o come componente della Commissione permanente avente competenza nel settore d'attività cui l'evento era riconducibile;

avrebbe, quindi, consentito che le spese per tali missioni venissero imputate al "Fondo di bilancio per il funzionamento degli Organismi Consiliari", senza aver accertato che ne sussistessero i presupposti.

* * * * *

Avverso la sentenza n.274/2017 ha proposto appello il (...), avvalendosi del patrocinio degli avvocati Toscano e Guarnaccia.

In primo luogo, il (...) ha sostenuto che tale sentenza sarebbe viziata da gravi violazioni del "principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato", del principio del "contraddittorio processuale" e, conseguentemente, anche dei suoi diritti di difesa.

A tal proposito, il (...) ha evidenziato che nell'atto di citazione la Procura gli aveva contestato, peraltro in maniera assai generica, d'aver autorizzato l'effettuazione, da parte di vari consiglieri provinciali, di missioni non riconducibili alle finalità istituzionali dell'Ente, dato che le manifestazioni e gli eventi, cui i consiglieri avevano chiesto di partecipare, non avrebbero avuto, secondo il P.M., attinenza con le funzioni attribuite dalla legge alla Provincia e che tali soggetti non avrebbero, comunque, avuto i requisiti prescritti per potersi recare in missione.

Pertanto, egli aveva impostato le proprie difese, nel corso del giudizio di primo grado, al fine di dimostrare, da un lato, che l'evento per la partecipazione al quale era stata autorizzata ciascuna missione non era esulante rispetto agli scopi istituzionali della Provincia e, da un altro lato, che il consigliere interessato era legittimato a partecipare alla manifestazione (fiera, mostra, convegno, riunione ecc.) quale esponente del proprio Gruppo o quale membro della competente Commissione consiliare.

Il Giudice di primo grado, invece, pur riconoscendo che:

le missioni autorizzate avevano avuto effettiva attinenza a settori di attività rientranti nella sfera delle funzioni istituzionalmente attribuite all'Amministrazione Provinciale;

la partecipazione dell'Ente alle singole manifestazioni era stata autorizzata con formali deliberazioni della Giunta;
aveva ravvisato la sussistenza di danno erariale soltanto perchè, a suo avviso, le spese per le missioni erano state impropriamente imputate al "Fondo di bilancio per il funzionamento degli Organismi Consiliari", sul quale non sarebbero dovute contabilmente gravare, in quanto il singolo consigliere non avrebbe partecipato agli eventi quale esponente del proprio Gruppo od in qualità di componente della competente Commissione.

Il (...) ha, pertanto, lamentato che il Giudice di primo grado l'aveva condannato al risarcimento del danno, asseritamente patito dalla Provincia, in base ad un titolo di responsabilità diverso da quello che era stato prospettato dalla Procura nell'atto di citazione.

In secondo luogo, il (...) ha sostenuto che (contrariamente a quanto genericamente affermato dal P.M.) egli s'era sempre curato di verificare se i singoli consiglieri che chiedevano di recarsi in missione, onde partecipare ad eventi e manifestazioni attinenti a settori di attività rientranti nell'ambito delle funzioni istituzionali dell'Ente, agissero in qualità di componenti della Commissione avente specifica competenza in materia o, comunque, quali esponenti di un determinato Gruppo.

A tal proposito, il (...) ha evidenziato che, in base alla vigente normativa, ciascun consigliere provinciale ha il diritto/dovere di esercitare costantemente le proprie funzioni di verifica della rispondenza delle iniziative assunte dalla Giunta ai compiti istituzionalmente attribuiti all'Ente e di controllo sull'attuazione dei programmi approvati e sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

In tale contesto, il consigliere provinciale ha il diritto, riconosciuto dall'art. 21 della L.R. n.30/2000 a tutti gli amministratori di Enti Locali, di recarsi in missione fuori sede, ove ciò sia necessario per il migliore esercizio delle proprie funzioni di verifica e di controllo e tanto più in quei casi in cui la Giunta abbia promosso la partecipazione dell'Ente ad importanti manifestazioni organizzate al di fuori del territorio provinciale.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie doglianze avverso la sentenza di primo grado, il (...), dopo aver riferito di non aver mai effettuato personalmente alcuna delle missioni in questione, ha affermato che i suoi comportamenti non furono caratterizzati da colpa grave, avendo egli autorizzato a recarsi in missione soltanto quei consiglieri che potevano averne titolo, in quanto facenti parte di un determinato Gruppo o quali componenti della Commissione permanente avente specifica competenza in materia.

Il (...) ha, infine, sottolineato che, in ogni caso, i suoi compiti erano limitati all'autorizzazione della missione, sulla base della richiesta scritta avanzata dal singolo consigliere, restando riservate al competente Ufficio amministrativo sia l'assunzione dell'impegno di spesa sia la successiva liquidazione del rimborso, da effettuarsi, ai sensi dell'art. 21, comma 3, della L.R. n.30/2000, soltanto previa formale richiesta del soggetto interessato, corredata da apposita dichiarazione resa dal medesimo relativamente alla durata della missione ed agli scopi concretamente perseguiti, nonchè a conclusione di accurati controlli della documentazione giustificativa delle spese.

A tal proposito, il (...) ha riferito di non aver mai ricevuto segnalazioni in ordine ad eventuali anomalie riscontrate nella fase di liquidazione del

rimborso spese, inerente la missione effettuata da questo o quel consigliere, anomalie in presenza delle quali l'Ufficio amministrativo non avrebbe dovuto procedere ad alcun pagamento.

Il (...) ha, conclusivamente, chiesto, in via principale, d'essere assolto da ogni addebito; in subordine, che l'onere risarcitorio posto a suo carico venga congruamente ridotto.

* * * * *

La Procura Generale presso questa Corte ha depositato le proprie conclusioni, confutando i vari motivi d'appello prospettati dal (...) e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

* * * * *

All'odierna udienza, le parti hanno ribadito le conclusioni già formulate per iscritto.

DIRITTO

Al fine di dirimere la "vexata quaestio" oggetto del presente giudizio d'appello, il Collegio Giudicante reputa necessario analizzare accuratamente il contenuto sia della citazione del P.M. che della sentenza di primo grado.

Orbene, esaminando l'atto di citazione formulato dalla Procura, il Collegio Giudicante rileva che le contestazioni rivolte al (...), in qualità di presidente del Consiglio provinciale di Catania, consistevano essenzialmente: nell'aver autorizzato vari consiglieri a recarsi in missione per partecipare a manifestazioni ed eventi, che, ad avviso del P.M., non sarebbero stati attinenti alle funzioni attribuite dalla vigente normativa alla Provincia; nel non avere, comunque, diligentemente verificato se i consiglieri richiedenti fossero concretamente legittimati a partecipare a tali manifestazioni ed eventi. Dalla disamina della sentenza n.274/2017 si evince che il Giudice di primo grado:

non ha ravvisato l'estraneità rispetto alle funzioni istituzionalmente devolute alla Provincia delle manifestazioni e degli eventi, per partecipare ai quali i consiglieri avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione, da parte del presidente del Consiglio provinciale, a recarsi in missione; anzi, ha sottolineato che la partecipazione dell'Ente a ciascuno degli eventi e delle manifestazioni era stata legittimamente autorizzata con formali deliberazioni della Giunta;

ha focalizzato la propria attenzione esclusivamente sulla presunta erroneità dell'imputazione dei rimborsi per le missioni in questione al "Fondo di bilancio per il funzionamento degli Organismi Consiliari", sostenendo che il (...) non avrebbe verificato se il consigliere che chiedeva l'autorizzazione a recarsi in missione agisse quale membro di un Gruppo o componente di una Commissione consiliare permanente, avente competenza nello specifico settore d'attività cui la manifestazione o l'evento era riconducibile; in tale peculiare ottica, ha, dunque, affermato che il danno sarebbe scaturito da un "utilizzo improprio" del predetto Fondo, destinato a sovvenzionare le spese per il funzionamento degli Organismi Consiliari, osservando, tuttavia, che i costi relativi alle missioni effettuate dai consiglieri in questione sarebbero dovuti contabilmente gravare su altri capitoli di bilancio e, più precisamente, su quelli individuati nelle singole delibere di Giunta, che avevano, a suo tempo, autorizzato la partecipazione dell'Amministrazione provinciale a ciascuna manifestazione (v., in ordine a questo peculiare profilo, pag. 26 della sentenza).

A tali argomentazioni ha replicato il (...), il quale ha eccepito che il

Giudice di primo grado aveva affermato la sua responsabilità non soltanto sulla base di un titolo (imputazione delle spese per le missioni ad un Fondo di bilancio asseritamente non pertinente) diverso da quello prospettato dalla Procura nell'atto di citazione ((effettuazione delle missioni per la partecipazione ad eventi e manifestazioni esulanti dalle finalità istituzionali dell'Ente) ma anche mediante un ragionamento intrinsecamente incoerente ed illogico, considerato che lo stesso Giudice di primo grado aveva, da un lato, riconosciuto che gli eventi e le manifestazioni, in relazione ai quali i consiglieri erano stati autorizzati a recarsi in missione, rientravano indubbiamente nell'ambito delle funzioni amministrative istituzionalmente attribuite alla Provincia e, da un altro lato, che le spese per tali missioni sarebbero, comunque, potute gravare su altri capitoli di bilancio (circostanza che, ad avviso del (...), avrebbe dovuto condurre necessariamente al diniego della sussistenza di un danno concreto ed attuale subito dall'Amministrazione).

In secondo luogo, il (...) ha affermato, facendo riferimento alla documentazione già acquisita al fascicolo processuale, che egli s'era sempre puntualmente curato di verificare se il consigliere che chiedeva di recarsi in missione, onde partecipare ad eventi e manifestazioni attinenti a settori di attività rientranti nell'ambito delle funzioni istituzionali dell'Ente, agisse in qualità di membro della Commissione permanente avente competenza in materia o, comunque, in rappresentanza del proprio Gruppo.

In tale ottica, il (...) ha evidenziato che:

in base alla vigente normativa, ciascun consigliere provinciale ha il diritto/dovere di esercitare costantemente le proprie funzioni di verifica della rispondenza delle iniziative assunte dalla Giunta ai compiti istituzionalmente attribuiti all'Ente e di controllo sull'attuazione dei programmi approvati e sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa;
il medesimo ha il diritto, riconosciuto dall'art. 21 della L.R. n.30/2000 a tutti gli amministratori di Enti Locali, di recarsi in missione fuori sede, ove ciò risulti necessario per il migliore esercizio delle proprie funzioni di verifica e di controllo.

* * * * *

Ciò premesso, il Collegio Giudicante reputa che l'appello proposto dal (...) sia meritevole d'accoglimento, essendo condivisibili le doglianze da lui prospettate avverso la sentenza n.274/2017.

Infatti, avendo escluso l'estraneità rispetto alle funzioni istituzionalmente devolute alla Provincia delle manifestazioni e degli eventi, per partecipare ai quali i consiglieri avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione a recarsi in missione, ed avendo, altresì, riconosciuto che i costi di tali missioni sarebbero, comunque, potuti legittimamente gravare su altri capitoli del bilancio dell'Ente, il Giudice di primo grado sarebbe dovuto pervenire alla logica conclusione che nessun effettivo danno patrimoniale era stato subito dalla Provincia, non potendo assumere alcuna rilevanza sostanziale, ai fini dell'affermazione della sussistenza della responsabilità amministrativa del (...), la mera circostanza che le spese per le missioni fossero state imputate ad un Fondo di bilancio asseritamente non pertinente.

Il Collegio Giudicante rileva, altresì, che, in ogni caso, risulta destituita di concreto supporto probatorio la tesi secondo cui il (...) non si sarebbe curato di verificare se il consigliere che chiedeva l'autorizzazione a recarsi in missione operasse quale membro di un Gruppo o componente di una

Commissione consiliare permanente, avente competenza nello specifico settore d'attività cui la manifestazione o l'evento era riconducibile.

Dagli atti acquisiti al fascicolo processuale si desume, infatti, che il consigliere interessato a recarsi in missione specificava nella relativa istanza la sua appartenenza ad un Gruppo ben individuato od a una determinata Commissione permanente, fornendo in tal modo al (...), nella sua qualità di Presidente del Consiglio Provinciale, dati precisi su cui egli, in buona fede, basava le proprie valutazioni.

Va, peraltro, rilevato che né il P.M. né il Giudice di primo grado si sono curati di esporre e dimostrare in maniera dettagliata quali fossero le ragioni per le quali il singolo consigliere provinciale non avesse i requisiti per potersi recarsi in missione in relazione ad un determinato evento rientrante nell'ambito dei compiti normativamente attribuiti all'Ente.

In sostanza, nella fattispecie dedotta in giudizio non appaiono ravvisabili né un danno concreto ed attuale subito dall'Ente né tantomeno profili di dolo o colpa grave nei comportamenti del (...).

Il Collegio Giudicante reputa, conclusivamente, che, previa integrale riforma della sentenza di primo grado, (...) Giovanni debba essere assolto da ogni addebito e che, ai sensi dell'art. 31 del D.L.vo 26.8.2016, n.174 (recante il "Codice della Giustizia Contabile"), debbano essere liquidate in suo favore le spese di difesa per entrambi i gradi di giudizio, che (tenuto conto del modesto valore della causa e della non particolare complessità delle questioni trattate) vengono quantificate nella complessiva misura di € 2.500,00, da maggiorarsi degli accessori di legge.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana: in accoglimento del gravame proposto da (...), annulla la sentenza n.274/2017, emessa dalla Sezione di primo grado in data 27.4.2017, e conseguentemente assolve il medesimo da ogni addebito; liquida in complessivi € 2.500,00, da maggiorarsi degli accessori di legge, le spese di difesa, relative ad entrambi i gradi di giudizio, in favore del (...), ponendole a carico della Città Metropolitana di Catania (subentrata "ex lege" al Libero Consorzio Comunale di Catania).

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2018.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to (Valter Del Rosario) F.to (Giovanni Coppola)

Depositata in Segreteria

Palermo, 03/05/2018

Il Direttore della Segreteria