

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In Nome del Popolo Italiano**

**La Corte dei Conti**

**Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana**

composta dai Sigg.ri Magistrati:

dott. Luciano PAGLIARO - Presidente -

dott. Valter DEL ROSARIO - Consigliere -

dott. Giuseppe COLAVECCHIO - Primo Referendario relatore -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA 2152/2010**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **55425** del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale nei confronti di

- • **D Bernardino**, nato a Pantelleria, l'11.12.1968, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Caponnetto, giusta procura a margine della comparsa di costituzione, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Daniela Salerno in Palermo, via Sferracavallo n. 89/A.

**Visto** l'atto di citazione.

**Letti** gli atti ed i documenti di causa.

**Uditi**, nella pubblica udienza del 17.09.2010, il relatore dott. Giuseppe Colavecchio, magistrato primo referendario, il pubblico ministero dott. Giuseppe Aloisio, vice procuratore generale, e l'avv. Vincenzo Caponnetto per delega dell'avv. Gaetano Caponnetto per il convenuto.

Ritenuto in

**FATTO**

La Procura Regionale presso questa Sezione, con atto di citazione depositato in

segreteria in data 28.12.2009 e ritualmente notificato, ha convenuto in giudizio, a seguito della nota prot. n. 5703 del 30.04.2008 di alcuni consiglieri del Comune di XX e XX, il sig. D Bernardino, nella qualità di sindaco, per essere condannato al pagamento della somma di € 40.034,19, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, quale danno erariale patito dal predetto ente locale.

L'organo requirente ha argomentato che il citato convenuto, con provvedimento n. 205/bis del 05.12.2007, ha istituito una sede distaccata nel territorio del Comune di Palermo e, con provvedimento n. 243 del 27.12.2007, ha approvato lo schema del contratto di locazione di un immobile sito in via Salvatore Meccio n. 20, stipulando, in data 05.01.2008, il relativo contratto (registrato il 16.01.2008 al n. 303, serie 3°).

L'istituzione della sede distaccata sarebbe avvenuta con lo scopo di consentire un risparmio di spesa per i soggiorni che amministratori e dipendenti avrebbero dovuto effettuare, per ragioni istituzionali, presso il Comune di Palermo, nonché per adibirla come ufficio per l'intrattenimento di rapporti con gli organi regionali e per consentire ai cittadini lampedusani di usufruire di un ulteriore servizio che consentisse *“un riferimento logistico di disbrigo di alcune semplici pratiche, senza incorrere in gravose spese”*.

La sede in questione ha comportato, con riferimento all'anno 2008, un esborso di € 46.387,19, di cui € 15.424,18 per spese di locazione, € 518,48 per energia elettrica, € 91,70 per gas, € 531,52 per canone telefonico e € 29.821,31 per emolumenti al personale di servizio.

L'organo requirente, dopo avere citato giurisprudenza in materia di insindacabilità di scelte discrezionali, ha ritenuto che le spese sopra indicate, detratto quanto sborsato mediamente per spese di missioni sostenute nel triennio 2005 – 2007 (€ 6.353,00), integrassero un illecito erariale, considerato che l'obiettivo di contenimento delle spese non è stato raggiunto, con violazione dei canoni di efficacia, economicità ed efficienza

dell'azione amministrativa, aggiungendo che l'istituzione di una sede distaccata è avvenuta senza alcuna partecipazione del Consiglio e della Giunta comunale; in ultimo, ha evidenziato non solo la mancanza di un provvedimento di organizzazione teso a disciplinare l'utilizzo della struttura in questione sia come ufficio che come foresteria, ma anche l'assenza di un inventario dei beni ivi presenti.

Il convenuto, costituito con memoria depositata in data 28.12.2009, ha chiesto l'assoluzione da ogni addebito, rappresentando:

- il Comune di XX e XX, con l'istituzione della sede distaccata, ha raggiunto l'obiettivo di garantire un costante e proficuo rapporto con le istituzioni regionali, consentendo allo stesso di ottenere importanti finanziamenti e di partecipare a tutte le decisioni assunte a livello regionale e provinciale (ha elencato gli incontri che si sono svolti nell'anno 2008);
- nessuna spesa superflua o eccessiva è stata arbitrariamente effettuata, avendo ottimizzato le risorse disponibili, con la conseguenza che la comparazione con i costi sostenuti nel triennio 2005 – 2007 è inconducente in quanto l'organo requirente non ha tenuto conto del miglioramento dei rapporti istituzionali;
- le missioni liquidate ai dipendenti comunali, nel periodo 2005 – 2007, ammontano ad € 32.463,23, mentre nell'anno 2008 ammontano ad € 3.160,84, con innegabile risparmio di spesa;
- nessun onere aggiuntivo per il personale è stato assunto perché è stato distaccato il sig. Blandi Lucio, già in servizio nel Comune di XX e XX;
- l'arredo è stato dato in comodato d'uso dalla ditta Electricità et Lumiere di Palermo che ha provveduto anche a compilare un dettagliato inventario;
- la sede è stata utilizzata come foresteria sia dai dipendenti, dagli amministratori che anche dai cittadini indigenti bisognosi di cure mediche nel capoluogo regionale, oltre che come ufficio disbrigo pratiche nell'interesse del Comune.

Considerato in

## **DIRITTO**

1. Il Pubblico Ministero ha contestato al sindaco del Comune di XX e XX di avere aperto una sede distaccata presso il Comune di Palermo, con conseguente *vulnus* al pubblico erario.

L'azione è fondata.

2. All'uopo, è necessario esaminare il contenuto delle determine n. 205/bis del 05.12.2007 e n. 243 del 27.12.2007, con le quali il Sindaco D ha deciso, rispettivamente, di istituire la sede distaccata in questione nel Comune di Palermo e di approvare lo schema di contratto di locazione.

2.1. Innanzitutto, la decisione di istituire una sede distaccata "*tanto operativa quanto di rappresentanza*" (come si legge in entrambe le determine sopra menzionate) è stata adottata dal Sindaco in assenza di qualsiasi previsione statutaria e senza il necessario coinvolgimento del Consiglio Comunale; il Sindaco, inoltre, approvando dapprima lo schema di contratto con la determina n. 243 del 27.12.2007 e, successivamente, sottoscrivendolo in data 05.01.2008, ha posto in essere atti concreti di gestione, di competenza degli Uffici amministrativi, incompatibili con lo svolgimento dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo allo stesso attribuiti; il sig. D ha, quindi, operato al di fuori del sue competenze assegnate dalla legge.

2.2. Puntualizzato quanto sopra, l'azione amministrativa deve essere sempre ispirata, come evidenziato dall'organo requirente, ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, espressamente enucleati nell'art. 1 della legge n. 241/1990 e costituenti specificazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Sotto tale profilo l'intento di utilizzare la sede distaccata come foresteria "*per il pernottamento ai rappresentanti dell'amministrazione comunale, con*

*notevole risparmio per le casse comunali*”, come si legge nella determina n. 243 del 27.12.2007, già *ex ante* appariva irrealizzabile giacché le spese annuali per vitto e alloggio dei dipendenti e amministratori comunali, come emerge dai prospetti allegati alla nota prot. n. 15749 del 05.12.2008, erano di gran lunga inferiori (anno 2005: € 6.550,57, anno 2006: € 8.810,92, anno 2007: € 3.497,30) al canone annuo locatizio, pari ad € 13.800,00, cui devono aggiungersi le spese di gestione per le utenze (€ 1.141,70) e il costo (€ 29.821,31) per il dipendente distaccato a seguito di comunicazione del Sindaco (nota prot. n. 35716 del 10.03.2008).

Il trattamento di missione, il vitto e l'alloggio dei dipendenti e amministratori pubblici è regolato dalla contrattazione collettiva e da atti normativi, con la conseguenza che anche per tale ragione non era preventivabile una riduzione dei costi; basti pensare che l'Assessore al Turismo e al Trasporto, nonché l'Assessore alla Sanità e Pesca hanno dichiarato (nota prot. n. 10281 del 19/08/2008 e nota prot. n. 13904 del 14.11.2008) di non avere mai utilizzato l'immobile in questione *“per dormire ma di averlo utilizzato per lavoro”*.

Del resto, nelle determinazioni dirigenziali n. 90 e n. 92 del 07.07.2009, accluse nel fascicolo di parte convenuta, sono state liquidate, unitamente alle spese di viaggio, anche quelle di alloggio in alberghi palermitani, dimostrando proprio come la locazione dell'immobile in questione ha comportato, soltanto, un onere aggiuntivo (il Comune di XX e XX, infatti, non solo ha corrisposto il canone di locazione, ma ha anche rimborsato le spese di alloggio del proprio personale in missione a Palermo); nelle altre determinazioni, invece, sono state corrisposte solo spese per trasporti in quanto le missioni hanno avuto durata giornaliera (il dipendente che si reca in missione deve rispettare la normativa di settore, non potendo prolungarla a suo piacimento).

Né d'altronde, la scelta di istituire una sede distaccata potrebbe trovare giustificazione con il paventato incremento di futuri costi per missioni connessi

all'attuazione del programma dell'amministrazione comunale, come riportato nella determina n. 205/bis del 05.12.2007, sia perché l'azione amministrativa deve essere rivolta, per rispettare anche i principi di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990, ad una riduzione dei costi e non certo ad un loro incremento, sia perché una tale previsione sarebbe in palese controtendenza con la volontà del legislatore nazionale di fissare tetti di spesa sempre più stringenti per gli enti locali.

L'utilizzo del suddetto immobile come foresteria è avvenuto anche senza l'adozione di un regolamento che ne stabilisse i criteri e le modalità di fruizione degli aventi diritto, e senza la tenuta di un registro che raccogliesse le presenze, con indicazione dei giorni di permanenza (si veda relazione del 24.06.2009, non oggetto di alcuna contestazione), in modo da evitare abusi e/o gestioni personalistiche. Per tale motivo non è neanche possibile conoscere chi vi abbia soggiornato, il numero dei pernottamenti e le motivazioni.

2.3. L'istituzione della sede distaccata è stata anche giustificata (determina n. 205/bis del 05.12.2007 n. 243) per *“la necessità di avere un luogo fisico ove raccogliere le idee e coordinare”* le attività istituzionali con gli organi regionali, nonché per la necessità di utilizzarla come ufficio per lo svolgimento *“di attività istituzionale per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni regionali presenti nella città di Palermo”* (determina n. 243 del 27.12.2007).

Sul punto occorre precisare che l'attività istituzionale dell'ente locale si svolge, di norma, nelle sedi amministrative presenti nel territorio comunale, in particolare nel municipio, mentre gli incontri con gli organi regionali avvengono negli uffici di questi ultimi; né è pensabile che l'avvenuta locazione dell'immobile di via Salvatore Meccio, con tutti i costi che ne sono derivati, abbia potuto costituire il presupposto per *“garantire un costante e proficuo rapporto con le istituzioni regionali uscendo da quello storico isolamento istituzionale, che a causa delle difficoltà di collegamento, ha da decenni caratterizzato il*

*Comune isolano, consentendo allo stesso di ottenere importanti finanziamenti e di partecipare a tutte le decisioni prese a livello regionale o provinciale”,* come sostenuto dal convenuto nella memoria di costituzione, in quanto non risulta che in passato gli incontri istituzionali non abbiano avuto luogo o i finanziamenti non siano stati concessi a cagione della particolare ubicazione del Comune di XX e XX; aggiungasi che le riunioni elencate nella citata comparsa, svolte durante l’anno 2008 (gli incontri con il Comune di Agrigento non si sono tenuti certamente a Palermo), si sono svolte presso gli uffici di altri enti (Regione e Sezione di Controllo della Corte dei Conti), non essendo stato provato, né d’altronde sarebbe plausibile, il loro svolgimento presso la sede distaccata.

2.4. L’immobile locato ha costituito una mera duplicazione degli uffici municipali, senza alcuna reale utilità concreta per l’Ente, non potendo neanche costituire, ovviamente, espressione di decentramento amministrativo, quest’ultimo insindacabile da questa Corte qualora compiuto nel rispetto della normativa di settore.

Appare, pertanto, mera clausola di stile quella contenuta nella determina n. 205/bis del 05.12.2007 ove si afferma di *“offrire, peraltro, ai propri concittadini un ulteriore servizio che consenta, con un riferimento logistico, il disbrigo di alcune semplici pratiche, senza incorrere in gravose spese”*.

Innanzitutto il Comune di XX e XX appartiene alla provincia di Agrigento e non di Palermo e, comunque, non si comprende il motivo per il quale i cittadini dovrebbero risolvere questioni amministrative al di fuori del territorio comunale; aggiungasi che all’interno dell’immobile vi sono computer e mobilio, e il dipendente ivi presente, con qualifica di operaio specializzato, è addetto all’apertura, chiusura e pulizia della sede, con la conseguenza che a maggior ragione non è chiaro che tipo di “semplici” pratiche potessero essere ivi smaltite.

2.5. Allo stesso modo l’aver istituito una sede distaccata con lo scopo di costituire

*“un punto di informazione sia dal punto di vista amministrativo che turistico per tutte le persone e gli enti che per qualsiasi motivo non possono o non vogliono raggiungere le ... isole”* o per fornire informazioni sulla manifestazione canora “O’ Scià”, come si legge nella determina n. 243 del 27.12.2007, non solo appare duplicazione di quell’attività informativa svolta dagli uffici turistici regionali, con violazione dei canoni di legalità cui deve essere improntata l’azione amministrativa, sanciti dal citato art. 1 della legge n. 241/1990, ma appare anche concretamente irrealizzabile, stante la struttura della sede in questione.

3. Il convenuto nella memoria di costituzione ha sostenuto, spingendosi oltre il contenuto delle determine sopra analizzate, che l’immobile in questione è stato utilizzato anche per scopi assistenziali: ha allegato la delibera della Giunta Municipale n. 95 del 24.10.2009 che lo ha concesso in uso ad una parente di una bimba bisognosa di cure mediche nel capoluogo regionale; ha allegato, altresì, la delibera della Giunta Municipale n. 96 del 24.10.2009 che lo ha messo a disposizione di coloro che sono costretti a recarsi fuori sede per visite specialistiche, in particolar modo *“indigenti e malati gravi”*; ha, in ultimo, prodotto la determina sindacale n. 129 del 22.12.2009 che ne ha regolamentato l’accesso alle persone in condizioni economiche disagiate e bisognose di cure mediche.

In disparte la circostanza che la materia assistenziale è regolata da apposita normativa, deve rilevarsi come la vocazione “sociale” a detto immobile è stata attribuita proprio dopo la notifica dell’atto di citazione, avvenuta il 19.08.2009, tanto è vero che nulla sul punto è dato desumere dalla lettura delle determine n. 205/bis del 05.12.2007 e n. 243 del 27.12.2007, ove per giustificare la locazione dell’immobile di via Meccio si richiama, esclusivamente, una funzione di rappresentanza e l’utilizzo dello stesso come foresteria per dipendenti e amministratori che si recano in missione a Palermo.

Deve, comunque, osservarsi che la contestazione, contenuta nell’atto di citazione, riguarda l’inutilità della spesa con riferimento, esclusivamente, all’anno 2008, mentre la

presunta “vocazione” sociale è stata attribuita a fine anno 2009.

4. Nel contesto sopra esposto deve essere inquadrata la problematica dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, come sancito dall'art. 1, comma 1, della legge 19.01.1994 n. 20 e invocata dalla difesa del convenuto.

La predetta espressione deve essere intesa nel senso che alla Corte, al fine di non travalicare i limiti esterni del suo potere giurisdizionale, violando la c.d. “riserva di amministrazione”, non è permesso sindacare e valutare l'opportunità e la convenienza amministrativa delle scelte effettuate e quindi delle ragioni per le quali la pubblica autorità abbia proceduto ad una opzione piuttosto che ad un'altra e/o abbia adottato una soluzione piuttosto che un'altra per il perseguimento dei propri fini istituzionali, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi.

Una volta operata la scelta, però, non può essere negato al giudice contabile di scandagliarne *ex post* il momento volitivo e di procedere ad una valutazione dell'operato dell'amministrazione in punto di legittimità, alla stregua delle regole cosiddette interne dell'azione amministrativa previste anche dall'art. 1 della legge 241/1990, al fine di appurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, congruità, logicità, ragionevolezza, obiettività e giustizia che debbono sempre presiedere all'esercizio della suddetta azione amministrativa, in quanto i fatti di gestione che conseguono a scelte discrezionali sono sempre valutabili dal giudice contabile secondo i suddetti canoni.

In altri termini è compito dell'organo giudicante verificare la compatibilità della scelta con gli interessi dell'ente, il contenimento della spesa nei limiti di capienza dei capitoli di bilancio, la congruità del mezzo prescelto con il fine dichiarato e, in particolare, il rapporto di adeguatezza tra i costi sostenuti e i benefici ottenuti, comparato alle risorse dell'ente e all'impiego di mezzi e personale.

Del resto, il comportamento *contra legem* del pubblico amministratore non è mai al

riparo dal sindacato non potendo esso costituire esercizio di scelta discrezionale insindacabile (Cassazione, Sezioni Unite, n. 6410/2010).

4.1. E' proprio nel pieno rispetto dei principi sopra esposti che questo Collegio giudicante si è mosso per valutare la condotta contestata al Sindaco D che, con grave negligenza, rapportata al ruolo istituzionale di vertice dell'Amministrazione comunale, non ponderando adeguatamente la propria decisione, tra l'altro assunta con violazione della normativa di settore, ha arrecato un danno alle casse erariali, per avere locato un immobile a Palermo, da adibire a rappresentanza, nonché come ufficio e foresteria, senza che da ciò seguisse una concreta utilità per il Comune di XX e XX.

5. Occorre adesso procedere alla quantificazione del danno, nei limiti e con i criteri indicati dalla Procura Regionale nell'atto di citazione.

5.1. Il canone di locazione annuo corrisposto nel 2008 è stato pari ad € 13.800,00; le spese di registrazione del contratto sono state pari a € 280,00, di cui la metà (€ 140,00) a carico del conduttore; per la mediazione per la locazione è stata corrisposta alla Fincase s.r.l. la somma di € 1.327,10 (comprensiva di i.v.a.); le spese per utenze ammontano a € 518,48 per energia elettrica, € 91,70 per gas e € 531,52 per canone telefonico.

5.2. Ai costi sopra indicati deve aggiungersi la spesa per il dipendente comunale sig. Blandi Lucio, distaccato presso l'immobile di via Salvatore Meccio, in quanto è stato sottratto alle proprie ordinarie mansioni, con il venir meno di una utilità concreta per il Comune; il sig. Blandi anche se ha continuato a percepire lo stesso stipendio è stato utilizzato, infatti, per un servizio che non ha arrecato alcun vantaggio al Comune di XX e XX.

Gli emolumenti complessivi corrisposti nell'anno 2008 ammontano ad € 29.821,31, come si legge nella nota prot. n. 3757 del 19.03.2009. Tuttavia, considerato che il sig. Blandi è stato distaccato a decorrere dal 13.03.2008 (si veda nota prot. n. 3546 del

10.03.2008 e nota prot. n. 17 del 13.03.2008), la somma da imputare al Sindaco per danno erariale ammonta a €23.857,17.

5.3. In conclusione, il danno complessivo è pari a €40.265,97, cui occorre sottrarre, come effettuato nell'atto di citazione, la somma di €6.353,00 (pari alla media degli esborsi per missioni sostenuti nel corso del triennio 2005 – 2007), per un totale di €33.912,97.

6. Alla luce di quanto argomentato, ritenuta sussistente la responsabilità per danno erariale, il Collegio condanna il sig. D Bernardino a pagare a favore del Comune di XX e XX la somma di €33.912,97, con rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici i.s.t.a.t., dai singoli esborsi fino e al giorno del deposito della presente sentenza, nonché con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo.

7. Le spese di causa seguono la soccombenza e devono essere liquidate a favore dello Stato.

#### **P. Q. M.**

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana - definitivamente pronunciando, respinta ogni altra contraria istanza, deduzione ed eccezione, in accoglimento della domanda della Procura Regionale, condanna il sig. D Bernardino a pagare a favore del Comune di XX e XX la somma di €33.912,97, con rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici i.s.t.a.t., dai singoli esborsi e fino al giorno del deposito della presente sentenza, nonché con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo; pone, altresì, a carico del convenuto le spese di giudizio che vengono liquidate a favore dello Stato e quantificate in €200,08.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 17 settembre 2010.

**L' Estensore**

**Il Presidente**

F.to Dott. Giuseppe Colavecchio      F.to Dott. Luciano Pagliaro

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 15 ottobre 2010

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele