

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA**

composta dai seguenti magistrati:

Amedeo Federici	Presidente
Angelo Bax	Consigliere rel.
Adriano Gribaudo	Primo referendario

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. **60426/R** del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 24 febbraio 2016

nei confronti dei signori

dott. Mirko **Terreni**, rappresentato e difeso dall'avv. Giancarlo Altavilla (pec giancarlo.altavilla@pecordineavvocatipisa.it) ed elettivamente domiciliato in Firenze, Lungarno Vespucci n. 20 (avv. Francesco Gesess);

dott. Giacomo **Orazzini**, rappresentato e difeso dall'avv. Benedetta Ciampa (pec benedetta.ciampa@firenze.pecavvocati.it) presso cui è elettivamente domiciliato in Firenze alla via Tornabuoni n. 10

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

Uditi nella pubblica udienza del 12 ottobre 2016 il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Acheropita Mondera Oranges, l'avv. Benedetta Ciampa per il dott. Giacomo Orazzini e l'avv. Giancarlo Altavilla per il dott. Mirko Terreni.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

FATTO

La Procura contabile con atto introduttivo del giudizio depositato il 24 febbraio 2016 contestava agli odierni convenuti, sig. Mirko Terreni, nella qualità di sindaco del Comune di Lari dal 16 maggio 2011 al 31 dicembre 2013 ed in seguito sindaco del neoistituito Comune di Cascina Terme Lari dal 26 maggio 2014, ed al dott. Giacomo Orazzini, responsabile del Servizio Affari Generali del detto comune, un danno erariale pari a € 4.838,25 da ripartire in

parti uguali, senza vincolo di solidarietà, derivante dalla corresponsione di rimborsi relativi alle spese di viaggio degli amministratori locali.

Osservava la Procura contabile che il segretario comunale del Comune di Lari (dott. Rossetti), originariamente titolare delle competenze in materia di emolumenti e rimborsi ad Amministratori e personale dipendente, il 6 marzo 2012 aveva notiziato il sindaco, sig. Mirko Terreni, dei principi espressi dalla Corte dei conti Sezione regionale di controllo della Regione Emilia Romagna in materia di rimborso delle spese di viaggio degli amministratori locali (delib. 13 febbraio 2012 n. 10).

La magistratura contabile in sede di controllo aveva affermato che, in applicazione dell'art. 84, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000, i rimborsi spese erano ammissibili solo in relazione alle riunioni della Giunta Comunale, ed *"in presenza di un preesistente obbligo giuridico, che elimini qualsiasi facoltà di operare, per l'esercizio della funzione, una scelta diversa"*.

Con successiva mail del 9 maggio 2012 il dott. Rossetti illustrava ulteriormente al sindaco le motivazioni che gli impedivano di liquidare indennità e rimborsi di spese di viaggio, in ipotesi non disciplinate dalla legge (T.U.E.L.).

In data 11 maggio 2012 la Giunta Municipale con deliberazione n. 60, disegnando il nuovo organigramma dell'ente, disponeva la revoca al Segretario Comunale (dott. Gianluigi Rossetti) della responsabilità dell'Ufficio Segreteria e Personale (competente in materia di indennità e rimborsi) assegnando tali funzioni al Servizio Affari Generali (dott. Giacomo Orazzini).

In data 4 luglio 2012 il sindaco sig. Terreni adottava la disposizione n. 4/2012 con cui provvedeva ad individuare i presupposti per le indennità ed i rimborsi delle spese di viaggio a favore degli amministratori, e successivamente il Responsabile del Servizio, sig. Orazzini, in difformità da quanto operato dal segretario comunale dott. Rossetti, il quale si era rifiutato di procedere alla liquidazione di somme ritenute illegittime, provvedeva a corrispondere la indennità chilometrica agli assessori ed al sindaco per periodi relativi al 2011, 2012 e 2013.

Osservava la Procura contabile che tale liquidazioni erano state corrisposte sulla base di prospetti di presenza, redatti dagli stessi amministratori, i quali avevano indicato i giorni in cui erano stati presenti in sede, ma senza specificare *"l'obbligo giuridico"* che aveva reso *"necessaria"* la presenza.

Secondo la Procura la liquidazione indebita di denaro pubblico, nella specie, costituiva un danno erariale per l'ente locale, con

danno ascrivibile al sindaco (Mirko Terreni) ed ai funzionari che avevano disposto tali pagamenti irregolari (dott. Salvatore Carminatana e dott. Giacomo Orazzini).

A seguito di delega investigativa la Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Tributaria di Pisa - trasmetteva una relazione in merito.

In sede penale, vista l'ipotizzata fattispecie delittuosa di cui all' art. 323 c.p. (reato di abuso di ufficio) contestata al dott. Mirko Terreni – il magistrato penale inquirente, pur chiedendo l'archiviazione, per assenza del dolo specifico, esprimeva dubbi nel qualificare come “necessarie” le tipologie di presenza che avevano consentito il rimborso spese richiesto dagli Amministratori (nota del 9 marzo 2015).

La parte attorea individuava le singole responsabilità a carico del sindaco che in particolare con determinazioni nn. 3 e 4 del luglio 2012 aveva individuato ipotesi legittimanti il rimborso spese richiesto contrastanti con il disposto normativo, e modificando l'art. 6, comma 3, del Regolamento Comunale del trattamento economico relativo alle missioni degli amministratori e spese di rappresentanza (approvato con delib. del Consiglio Comunale n. 83 del 29 novembre 2006).

Peraltro uno degli assessori, signora Simona Cestari, dal secondo semestre 2012 non aveva più richiesto rimborsi per presenze in sedi diverse da quelle necessarie.

Unitamente al sindaco era ritenuto responsabile dalla Procura anche il sig. Orazzini che aveva adottato vari atti di liquidazione (nn. 31 e 46 del 2012, nn. 5 e 7 del 2013 e nn. 46 e 58 del 2014) per rimborsi spese relative al 2012, 2013 e 2014 sui presupposti di presenze in sedi “non necessarie” e disposte sulla base di autodichiarazione degli assessori e del sindaco non corredati di alcuna giustificazione istituzionale con responsabilità amministrativa imputabile esclusivamente ai convenuti, non essendo imputabile alcuna responsabilità agli amministratori percettori che, pur censurabili per la loro condotta, non avevano avuto “incidenza causale”, riscontrabile nella illegittima erogazione. La Procura contabile archiviava, inoltre, la posizione del dott. Salvatore Carminatana, segretario comunale, che aveva disposto il pagamento indebito relativamente all'anno 2010 per assenza di una condotta gravemente colposa, essendo il problema dei rimborsi agli amministratori emerso nell'anno 2012 a seguito della citata decisione della delib. Sezione Regionale di Controllo Emilia Romagna 12 febbraio 2012 n. 10.

Il danno erariale delle somme indebitamente corrisposte, secondo le richieste attoree, ammontava ad un importo di € 4.838,25 da

ripartire in parti uguali tra i convenuti, senza vincolo di solidarietà, oltre ad eventuali variazioni derivanti dall'emergere di nuove circostanze, oltre rivalutazioni, interessi e spese di giudizio.

Con memoria del 21 settembre 2016 si costituiva in giudizio il dott. Mirko Terreni che deduceva la infondatezza della pretesa attorea, spettando il rimborso oltre per le attività relative alle sedute della Giunta e del Consiglio (*stricto sensu* istituzionali) anche per le attività connesse all'esercizio delle "funzioni proprie e delegate" degli amministratori, essendo necessaria (e quindi spettando il rimborso) una imprescindibile presenza nell'ente sia con i dipendenti sia con la comunità locale, siccome anche evidenziato da altra Sezione Regionale di Controllo (Liguria nn. 14 e 77/2014). Né aveva alcuna efficacia il rilievo formulato dalla Procura della Repubblica di Pisa in sede di archiviazione che aveva prospettato la necessità del "preesistente obbligo giuridico" al fine della legittimità del rimborso.

Con riferimento alla specifica contestazione relativa al provvedimento 4 luglio 2012 n. 3, con cui il sig. Terreni aveva modificato il regolamento comunale sul trattamento economico degli amministratori, il sindaco deduceva di aver esplicitato e tipicizzato i casi in cui la presenza degli amministratori in Comune fosse espressione di un obbligo giuridico e parimenti contestava la riferibilità della mail dell'8 marzo 2012, essendo stata la stessa inviata dal segretario comunale dott. Rossetti.

Concludeva, il dott. Terreni, per l'assoluzione da ogni addebito per assenza della colpa grave e, in via subordinata, per una riduzione dell'importo in applicazione del potere riduttivo.

Con memoria del 28 settembre 2016 il dott. Giacomo Orazzini eccepiva la non vincolatività della deliberazione della Sezione Regionale Controllo Dell' Emilia Romagna n. 10/2012 e, nel merito, l'erroneità della stessa, visto il necessario raccordo con i funzionari ed i cittadini che richiedeva una presenza degli amministratori; d'altro canto diversi enti locali – indicati dal convenuto – avevano emesso i Regolamenti per la disciplina delle spese di accesso all'ente, di trasferta e di missione, senza tener conto dell'orientamento assunto dalla magistratura di controllo emiliana con la citata deliberazione.

Con riferimento alle specifiche competenze di cui era titolare, osservava il dott. Orazzini che egli aveva assunto la funzione dirigenziale di Responsabile Servizio Affari Generali del Comune di Lari con nomina diretta da parte del sindaco Terreni, ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L. e si era limitato ad eseguire un atto del sindaco (la disposizione n. 3 del 4 luglio 2012) che, oltre a non

poter essere disattesa, in ogni caso non aveva in sé alcun elemento di contrarietà alla legge o al vigente Regolamento Comunale in materia, e peraltro le disposizioni della ridetta determinazione (n. 3/2012 del sindaco) erano state confermate con la delibera del consiglio comunale n. 55 del 30 novembre 2012.

Concludeva, il dott. Orazzini, per l'inaammissibilità e l'infondatezza della domanda e, in via gradata, per una riduzione dell'addebito in conseguenza dell'esercizio del potere riduttivo.

Nella odierna udienza di discussione il Pubblico Ministero chiedeva l'accoglimento della domanda introduttiva del giudizio, mentre i legali difensori delle parti convenute ribadivano quanto dedotto con atti defensionali; quindi dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

La domanda attorea appare parzialmente fondata nei sensi di cui in motivazione.

La base normativa oggetto della presente controversia è l'art. 84 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 227 avente ad oggetto il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori degli enti locali il quale dispone, al comma 3, che *“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 la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie e delegate”*.

In via preliminare, in riferimento alla richiamata normativa, il magistrato contabile ha avuto modo di affermare che il termine “amministratori” comprende tutti gli organi politici dell'ente compresi i consiglieri, il sindaco ed i componenti della Giunta (cfr. art. 77 TUEL), in termini Corte conti Sezione Regionale di controllo per la Toscana delib. n. 191/2014/PAR).

In ordine alla questione del rimborso spese la giurisprudenza contabile ha assunto orientamenti diversi.

La Procura contabile fa riferimento alla deliberazione n. 10/2012/PAR della Sezione di Controllo per l'Emilia – Romagna che ha statuito: *“il rimborso di cui al comma 3 dell'art. 84 è previsto in due diverse ed alternative situazioni: la prima consiste nella “partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi”, la seconda è data dalla “presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle*

funzioni proprie e delegate". Pertanto il requisito della "presenza necessaria" è riferito alla sola presenza, presso la sede degli uffici dell'ente locale, in giorni diversi da quelli delle sedute di Giunta e Consiglio. Conseguentemente gli Assessori hanno sempre il diritto al rimborso delle spese sostenute per partecipare alle sedute consiliari. La scelta del legislatore, peraltro, sembra essere stata dettata dalla volontà di rispettare lo status degli amministratori locali, nonché il diritto costituzionale di libertà di accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive (art. 51 della Costituzione), la cui effettività viene assicurata anche dalla previsione del rimborso delle spese sostenute per partecipare alle sedute dell'organo assembleare. Pertanto, a fronte del chiaro dettato di cui all'art. 84, comma 3, il diritto al rimborso de quo sussiste a prescindere da una concreta disciplina delle presenze in Consiglio stabilita dal regolamento del Consiglio Comunale per la corretta interpretazione dell'inciso "presenza necessaria", che giustifica il rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli assessori in giorni diversi da quelli delle sedute del Consiglio o della Giunta, come espresso da questa Sezione, con deliberazione n. 3/2011. Con il parere richiamato è stato evidenziato che l'espressione "presenza necessaria" si contrapponga a quella facoltativa o discrezionale, rimessa all'apprezzamento soggettivo dell'interessato, e sia qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio della funzione. Deve essere operata una concreta ricognizione caso per caso, circa la sussistenza del presupposto della "necessità della presenza", senza il quale, nei giorni diversi da quelli in cui sono programmate le riunioni di Consiglio o di Giunta, non è legittimo procedere al rimborso delle spese di viaggio sostenute".

Ne derivava, secondo il menzionato parere, la preclusione del rimborso delle spese sostenute se non in presenza di un preesistente obbligo giuridico, che elimini qualsiasi facoltà di operare, per l'esercizio della funzione, una scelta diversa.

Peraltro la magistratura contabile ha avuto modo anche di affermare che le spese di missione degli amministratori locali, involgendo il corretto adempimento di funzioni istituzionali garantite dalla Carta costituzionale, non possono trovare altro limite che non il rimborso delle spese effettivamente sostenute, ovvero di quelle che si sarebbero sostenute utilizzando i mezzi di trasporto pubblici, ai sensi dell' art. 2 D.M. 4 agosto 2011, nei limiti massimi stabiliti dal CCNL del personale dirigente del comparto Regione – Autonomie Locali: in termini Corte conti Liguria delib. 30

dicembre 2014 n. 77.

Appare evidente, a parere del Collegio, che il libero accesso alle cariche elettive (cd. *munus*) di cui all' art. 51 della Costituzione sia un principio da ribadire in via assoluta come esercizio del principio di eguaglianza, e tuttavia lo stesso principio vada ricordato con un altro principio generale, quale quello della giustificazione e rendicontazione, previsto come principio generale nell'utilizzo del denaro pubblico: cfr. questa Sezione 35/2016,42/2016 e 122/2016, rendendo pubblico (ad es. con avviso di ricevimento o altre modalità ostensive) il rapporto con la comunità amministrata, situazione non verificatasi nella specie.

Nella specie, sussistendo il rapporto di servizio per i convenuti, la condotta ed il nesso di causalità tra il comportamento ed il prospettato evento dannoso, occorre verificare la sussistenza della colpa grave.

Il Collegio ritiene che la stessa sussista nella fattispecie sottoposta all'attenzione, atteso che, indipendentemente dalla correttezza della opzione interpretativa adottata dal Collegio della Emilia Romagna, era stato portato a conoscenza degli odierni convenuti un orientamento della giurisprudenza contabile (n. 10/12 della Corte dei conti Sezione Controllo Emilia Romagna).

Orbene i soggetti convenuti avrebbero potuto o seguire l'orientamento indicato oppure investire della questione in via prudenziale, in un'ottica di doverosa collaborazione istituzionale, la Sezione di Controllo della Regione Toscana.

Diversamente opinando e disattendendo il suddetto parere e provvedendo alla costituzione di un diverso assetto delle competenze (revocando le competenze al segretario comunale sul detto oggetto) hanno posto in essere un comportamento ascrivibile *ex ante* alla colpa con previsione e senza dubbio sussumibile nella categoria della colpa grave vista la grave negligenza, provvedendo al rimborso totale delle spese di viaggio.

Il comportamento appare particolarmente censurabile in quanto i soggetti convenuti erano stati edotti della soluzione interpretativa adottata - sulla specifica questione - dal magistrato contabile (nota del 6 marzo 2012 dell'allora segretario comunale di Lari, dott. Rossetti al sindaco Mirko Terreni e successiva mail del 9 maggio 2012 dove il segretario comunale evidenziava le motivazioni che gli impedivano di liquidare indennità e rimborsi di spese di viaggio). Ambedue i convenuti, il sindaco Terreni, in quale capo dell'Amministrazione comunale ed il dott. Orazzini, scelto con nomina diretta da parte del sindaco Terreni, ai sensi dell' art. 110 T.U.E.L., e titolare delle competenze in materia delle funzioni di Servizio

Affari Generali, sono responsabili in ugual misura del danno che va quantificato nella misura del 50% richiesto dalla Procura contabile, vista la parziale documentazione giustificativa e, peraltro, ritenendo il Collegio, in diversa opinione dalla richiamata delib. n. 10/12 della Emilia Romagna, che una ricognizione, caso per caso, circa la sussistenza del presupposto della “necessità della presenza” costituirebbe una penetrazione eccessiva nel merito dell’attività degli organi amministrativi dell’ente locale, salvi evidenti casi di abnorme utilizzo dei rimborsi assunti in violazione di legge e l’ineludibile obbligo per gli amministratori di rendicontare sempre ogni spesa.

Pertanto il Collegio, vista la incompleta giustificazione dei rimborsi, quantifica il danno erariale nella misura del 50% pari a € 2.419,00, da ripartire in parti uguali a carico del sig. Mirko Terreni e del dott. Giacomo Orazzini, comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti del sig. Mirko Terreni e del dott. Giacomo Orazzini, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna ognuna delle parti convenute, senza il vincolo della solidarietà, al pagamento di € 1.209,50 comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Le spese, da ripartire per ognuno dei convenuti in pari misura, seguono la soccombenza e sono da quantificare in € 568,26.=

(Euro cinquecentosessantotto/26.=)

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 12 ottobre 2016.

L’Estensore

F.to A. BAX

Il Presidente

F.to AMEDEO FEDERICI

Depositata in Segreteria il 1 MARZO 2017

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini