



SENT. 44/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Daniela ACANFORA Presidente

Antonio BUCCARELLI Consigliere-relatore

Ida CONTINO Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sull'appello iscritto al n. **60219** del registro di segreteria, proposto da:

~~Stefano BAGOZZI (BGZSFN71D08L174O) nato a Tione di Trento (TN) l'8.4.1971, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Osele (mariacristina.osele@pectrentoavvocati.it), con atto notificato il 2.9.2022 e depositato il 6.9.2022,~~

~~contro~~

~~Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, rappresentato in appello dal Procuratore Generale della Corte dei conti;~~

~~avverso~~

~~e per la riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei~~

conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento n. 50/2022

depositata il 23.6.2022 di cui al giudizio iscritto al n. 4592 del registro di

segreteria.

Visti gli atti del giudizio.

Uditi all'udienza pubblica del 10 ottobre 2023, con l'assistenza del segretario

dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il magistrato relatore, cons. Buccarelli, l'avv.

Maria Cristina Osele e il v.p.g. Elena Tomassini.

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale in epigrafe ha accolto

la domanda attorea condannando il sig. Stefano Bagozzi, sindaco del Comune

di Castel Condino (TN), al pagamento in favore dell'Ente della somma di euro

6.112,00, oltre rivalutazione ed interessi compensativi sulla somma rivalutata,

stabiliti equitativamente nel tasso degli interessi legali, fino alla pubblicazione

della sentenza ed interessi legali da tale data fino al saldo effettivo.

Il danno patrimoniale, azionato per l'importo per cui v'è condanna, originava

da una segnalazione della Sezione regionale di controllo in ordine alle spese

di trasferta (trasporto, vitto e alloggio di 54 persone, tra cui l'intera banda

musicale del paese) sostenute in occasione di un viaggio istituzionale a

Firenze finalizzato al conferimento della cittadinanza onoraria all'associazione

"OMISSIS" legata al Comune di Castel Condino in quanto depositaria morale

delle gesta eroiche compiute dalla Brigata Toscana nel corso del primo

conflitto mondiale in occasione della "contesa" del Monte Melino e, quindi,

giustificate, a parere del sindaco, quale manifestazione ufficiale a carattere

storico tenutasi con la *"sobrietà tipica dei luoghi militari"* con finalità di

"scambi di esperienza con altri enti nei diversi settori di attività", con

"partecipazione della banda e delle associazioni del paese", pienamente

rispondente a quanto previsto dallo statuto del Comune di Castel Condino.

L'attore pubblico motivava la citazione in giudizio con la violazione da parte

del sindaco di aver disposto una spesa, conseguente alla sua proposta di

deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 17.7.2017, che aveva poi

rimesso al responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico il compito di

predisporre quanto necessario, per la *"realizzazione e l'organizzazione della*

cerimonia di conferimento ufficiale della cittadinanza onoraria", trattandosi di

spesa di rappresentanza non rispettosa dei rigidi parametri di legittimità

previsti dagli articoli 215 della legge regionale n. 2/2018, recante il Codice

degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in cui è stato

trasfuso l'art. 22 del d.p.reg. 1.2.2005, n. 3/L applicabile *ratione temporis*, in

quanto esorbitante dalla finalità di accrescere il prestigio dell'ente all'esterno

per fini istituzionali. Ad avviso dell'organo requirente, trattavasi di spese di

viaggio e trasferta, estesa irragionevolmente anche a privati cittadini, pur se

facenti parte di associazioni rilevanti per la vita sociale dell'ente locale.

Il giudice di primo grado, acquisiti a seguito di ordinanza a verbale del

15.12.2021 copia della Statuto, del Regolamento di contabilità e del

Regolamento per il conferimento della cittadinanza onoraria del Comune di

Castel Condino in vigore all'epoca dei fatti, nonché informazioni scritte circa

l'esatto iter amministrativo e contabile seguito nel caso di specie per la spesa

in contestazione e copia analogica della fattura della agenzia di viaggi che

aveva assicurato la trasferta e il pernottamento, ha rilevato che le spese

controverse risultavano essere state *"erroneamente qualificate e ricondotte*

dall'Amministrazione comunale del Comune di Castel Condino nell'ambito

delle c.d. spese di rappresentanza", trovando invece "la loro causa immediata ed esclusiva nel conferimento della cittadinanza onoraria" come da deliberazione C.C. n. 17 del 17.7.2017.

Risultando dal Regolamento per il conferimento della cittadinanza onoraria del Comune di Castel Condino (di cui alla delibera C.C. n. 6 del 12.4.2017) che il riconoscimento doveva essere effettuato dal Sindaco *"nel corso di una cerimonia ufficiale[...], partecipata con varie forme pubblicitarie a tutta la cittadinanza"*, la sentenza di primo grado ha ritenuto chiaramente illegittima, *"anche e soprattutto sul piano della sua manifesta irrazionalità"*, la decisione del sindaco di organizzare una cerimonia ufficiale fuori dalla sede comunale e prevedendo la trasferta di una buona parte dei 225 abitanti del Comune, sostenendo una spesa non giustificabile in termini di rappresentanza in quanto non riconducibile ad alcuna delle categorie espressamente previste dal legislatore regionale, ma nemmeno ai fini del conferimento della cittadinanza onoraria, con previsione abnorme di trasferta per la sola consegna di una pergamena in favore del rappresentante dell'Associazione "OMISSIS".

La responsabilità è stata intestata unicamente al sindaco, pur a titolo di sola colpa grave, in quanto la decisione assunta (a monte) dal Consiglio comunale non avrebbe implicato che la cerimonia si svolgesse a Firenze e con così larga partecipazione, ma demandava l'organizzazione al Responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico, e perché l'emissione del mandato di pagamento da parte della ragioneria appariva come atto dovuto.

Ricorre in appello il sindaco Bagozzi, col patrocinio dell'avv. Maria Cristina Osele, con atto depositato in data 6 settembre 2022, ritualmente notificato, il

quale premette che il conferimento della cittadinanza onoraria all'Associazione "OMISSIS" rientra nell'ambito dello storico, forte, ormai più che centenario, legame tra la comunità di Castel Condino e la "Brigata Toscana", come risalente ai noti fatti della Grande Guerra. La cerimonia e la relativa trasferta accompagnata dalla banda musicale del Comune, svolta con la sobrietà tipica dei luoghi militari e nello spirito di appartenenza ad una comunità ed alla sua storia, era annoverabile, quindi, tra le iniziative volte alla valorizzazione delle risorse e delle attività culturali, formative e di ricerca, tra cui le collaborazioni fra le istituzioni culturali statali, regionali, provinciali e locali, anche attraverso il sostegno degli enti e delle associazioni che gestiscono dette attività, secondo l'art. 4 dello Statuto comunale.

Con un primo motivo l'appellante ha dedotto la nullità della sentenza per violazione del contraddittorio ai sensi degli art. 111 Cost., 101 c.p.c. e 7 c.g.c., per modifica della *causa petendi* e per pronuncia *ultra petita*.

La decisione impugnata è stata assunta sulla base della documentazione acquisita successivamente per ordine del giudice e in ragione della mancata rispondenza della spesa contestata alle finalità di conferimento della cittadinanza onoraria, essendo invece la *causa petendi* basata sulla violazione della disciplina sulle spese di rappresentanza. Il giudice di primo grado avrebbe, quindi, violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e giudicato su un elemento di fatto (o misto di fatto e di diritto) assunto a riferimento d'ufficio, senza concedere alle parti termine per proporre memorie ed osservazioni e, tra l'altro, decidendo su un aspetto di legittimità attinente all'esercizio, irrazionale, della discrezionalità amministrativa. Così facendo avrebbe leso il diritto di difesa ed il principio del

contraddittorio.

Con un secondo motivo l'appellante lamenta l'errata applicazione del Regolamento per il conferimento della cittadinanza onoraria in base alla quale non sarebbe ammesso un luogo di svolgimento della cerimonia diverso dalla sede comunale, pretermettendosi ogni valutazione in ordine alla reciprocità dei rapporti tra il Comune di Castel Condino e la Brigata OMISSIS (anniversari, raduni, scambi di riconoscimenti, etc.) ed alla rilevanza istituzionale, al prestigio della coltivazione del legame con l'Associazione OMISSIS cui è legata anche la locale Associazione OMISSIS e con essi la banda musicale comunale. Si tratterebbe, quindi, di iniziativa che pur non rientrando nelle funzioni fondamentali di comuni, ricade nell'ambito delle attività discrezionali compatibili con i fini istituzionali e nel rispetto delle norme di contabilità ed a prescindere dalla supposta irregolarità dell'imputazione a bilancio.

Per altro verso, la cerimonia, pure se si fosse tenuta nell'ambito del territorio comunale, avrebbe, in ogni caso, comportato un esborso per l'organizzazione e lo svolgimento, che, invece, non è stato considerato e che, probabilmente, sarebbe stato tale da elidere interamente il danno contestato.

In tale ottica l'appellante contesta che non siano state riconosciute le spese di trasferta quantomeno agli amministratori presenti.

Con un terzo motivo l'appellante si duole del fatto che gli sia stato addebitato tutto l'asserito danno, negando ogni ruolo degli uffici comunali (*in primis* del segretario comunale) e senza considerare che la spesa era stata deliberata dal Consiglio comunale con più provvedimenti, sottoposti a controllo interno concomitante e successivo (ci si riferisce a quello del Responsabile finanziario che avrebbe potuto bloccare la spesa se ritenuta illegittima o non

ammissibile), con cui si incaricava il Responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico dell'organizzazione della cerimonia.

Da ultimo sono stati censurati l'omesso esercizio del potere riduttivo e la mancata considerazione della *compensatio lucri cum damno* come conseguente alle positive ricadute di immagine, turistiche ed economiche per l'intera comunità.

L'appellante ha quindi concluso per la riforma della decisione impugnata chiedendo in primo luogo la dichiarazione della sua nullità e, conseguentemente, il proscioglimento per assenza degli elementi oggettivi e soggettivi; in via subordinata la riduzione dell'addebito e la considerazione della "*compensatio lucri cum damno*", il tutto con vittoria di spese e di onorari di giudizio di primo e secondo grado e della fase preprocessuale dall'invito a dedurre.

La Procura Generale ha rassegnato proprie conclusioni in data 21.9.2023 e ha chiesto il rigetto dell'appello proposto in quanto infondato, con la conferma della decisione impugnata.

All'udienza pubblica l'avv. Osele per l'appellante ed il v.p.g. Tomassini hanno esposto e concluso secondo i rispettivi scritti, come da verbale in atti.

La causa è, quindi, passata in decisione.

DIRITTO

1. Anzitutto questa Sezione deve negare la sussistenza del lamentato vizio attinente alla modifica della *causa petendi* nonchè per pronuncia *ultra petita*, con conseguente lesione del principio del contraddittorio, configurato poiché il primo giudice avrebbe assunto la decisione sulla base della documentazione (si tratta, invero, di atti normativi, ovvero dello Statuto e dei

Regolamenti comunali) acquisita successivamente con specifica ordinanza e in ragione della mancata rispondenza della spesa contestata alle finalità di conferimento della cittadinanza onoraria, essendo invece la *causa petendi* basata sulla violazione della disciplina sulle spese di rappresentanza.

Invero, *"il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. non impedisce al giudice di rendere la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione dei fatti di causa, alla stregua delle risultanze istruttorie, autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti, nonché persino secondo l'applicazione di una normativa diversa da quella invocata dall'istante"*

(Corte conti Sez. III app, n. 77/2002), perché così operando, il giudice non altera gli elementi identificativi dell'azione (*petitum* e *causa petendi*), né statuisce senza corrispondenza con i fatti dedotti in causa, ma si limita a rendere la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione fattuale, nonché anche giuridica (*iura novit curia*), autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti (*ex multis*, citasi anche Cass. 20 giugno 2008, n. 16809; Corte conti, Sez. II app., n. 257/2019).

Pertanto, senza pronunciarsi su fatti -né su atti- diversi da quelli addotti dall'attore (ciò che certamente comporterebbe una violazione del diritto di difesa e un evidente vizio della sentenza adottata) *"ben può il giudice, nell'azione ermeneutica del fatto costitutivo che delimita il giudizio cognitorio, discostarsi dall'interpretazione prospettata nella domanda introduttiva e/o da quella fatta propria dal giudice di prime cure, e procedere ad un corretto inquadramento della fattispecie dannosa"* (così, Sez. III app., n. 167/2014).

E ciò vale non soltanto sotto il profilo della ricostruzione dei fatti dedotti in giudizio ma anche -come nel caso di specie verificatosi "a favore" dell'odierno

appellante- all'imputazione soggettiva per dolo ovvero per colpa grave (Sez. III app., nn. 326/2021 e 377/2017, Sez. III app., nn. 570 e 579/2015), sì come vale per l'opzione di applicare norme giuridiche diverse, e, *a fortiori*, nel caso in cui il giudice ritenga applicabile una disciplina normativa, peraltro nella specie invocata anche dall'attore, sulla base di argomenti giuridici da lui stesso direttamente individuati, posto che proprio in ciò si sostanzia la funzione giudicante.

2. Pur palesemente infondata l'eccezione di ultra petizione e di non corrispondenza tra chiesto e pronunciato, ritiene il Collegio che la riqualificazione del fatto e la diversa valutazione della spesa effettuata - e, quindi, del comportamento dannoso - con riferimento alla mancata rispondenza alle finalità di conferimento della cittadinanza onoraria, piuttosto che al non essere ascrivibile alla categoria delle spese di rappresentanza, abbia avuto l'effetto sostanziale di focalizzare la valutazione giuridica del comportamento contestato dall'area della inammissibilità assoluta della spesa a quello delle modalità e della proporzione e congruità della stessa rispetto alle ragioni istituzionali che la sostengono.

E' la stessa sentenza impugnata, infatti, che si spinge ad indicare le modalità proprie del conferimento della cittadinanza onoraria prevedendosi per tale attività solo la spesa per l'acquisto di oggetti commemorativi consegnati alle autorità (nel caso espunta in misura pari a 650 euro nella fase preliminare conformemente a quanto recentemente affermato anche da questa Sezione -sentenza n. 178/2023- sulla tipologia degli omaggi conferibili da una Amministrazione comunale in occasione di manifestazioni ed iniziative di particolare rilievo), laddove la cerimonia vera e propria "*ben avrebbe potuto e*

dovuto avere luogo presso la sede del Comune di Castel Condino ...anziché, in via del tutto irrazionale, presso una caserma di Firenze alla presenza di buona parte della popolazione residente in Castel Condino, ivi trasferitasi a spese dell'ente territoriale" conseguendone "l'assoluta eccentricità delle spese oggetto di contestazione".

Si tratta, a ben vedere, di un giudizio che non esclude rispetto alla questione di cui si discute (conferimento della cittadinanza onoraria all'Associazione "OMISSIS") la connotazione di proiezione esterna dell'Ente per l'accrescimento del suo prestigio, sicché l'ufficialità della cerimonia per il conferimento della cittadinanza, deliberata ai sensi della specifica normativa regolamentare dell'ente locale, giustifica l'eccezionalità della conseguente spesa, salva la necessità di stabilirne l'economicità e l'efficienza ai fini della sana e corretta gestione delle risorse pubbliche secondo criteri di sobrietà e di congruità parametrati sul singolo evento finanziato, sulle dimensioni e sui vincoli del bilancio dell'Ente (Sez. II app. nn. 85/2019 e 32/2021).

Stabilita la legittimità della spesa sotto il profilo dell'ammissibilità, la vicenda va valutata nei termini del *quantum*, ovvero della sua congruità e proporzionalità soprattutto rispetto alla dimensione dell'ente locale *de quo* ed alle conseguenti disponibilità di bilancio nella destinazione di spese non obbligatorie. Ebbene, il Comune di Castel Condino ha circa 230 abitanti e di questi 101 si recarono a Firenze; oltre ai rappresentanti dell'Amministrazione comunale (sindaco, vicesindaco in veste anche di vicecomandante dei vigili del fuoco, nonché il comandante dei vigili del fuoco), parteciparono anche 51 appartenenti alla Associazione OMISSIS ed alla banda musicale omissis beneficiando della copertura delle spese di viaggio e pernottamento.

Al di là del riconoscimento della meritevolezza dell'iniziativa, chiaramente ed evidentemente molto sentita dall'intera comunità per gli stretti legami con le associazioni militari che coltivano e custodiscono il ricordo della Grande Guerra combattuta anche nel territorio del Comune *de quo*, viene qui in rilievo la sproporzione tra le somme spese solo per l'organizzazione della trasferta, rispetto a quelle proprie dell'evento celebrativo (euro 650,50 per l'acquisto di oggetti commemorativi consegnati alle autorità presenti) pari ad un decimo delle prime, a loro volta pari ad un decimo dell'intero stanziamento per organi istituzionali appostato al bilancio comunale.

E' questo il motivo di censura che trova, quindi, conferma anche in questa sede pur attenendo alla ragionevolezza e congruità della spesa, piuttosto che alla sua legittimità formale, e che conduce al respingimento del secondo motivo di impugnazione.

3. Quanto appena rilevato, tuttavia, porta ad un diverso calcolo del danno contestato dal quale va correttamente espunta -in parziale accoglimento del gravame sul punto- la spesa per la trasferta dei rappresentanti del Comune recatisi a Firenze per il conferimento della cittadinanza onoraria e che può essere stimata, in via equitativa, ex art.1226 c.c., in euro 800,00 euro, conducendo così all'accertamento di un danno pari ad euro 5.312,00.

Non v'è spazio -come chiede l'appellato - invece per darsi applicazione al principio della *compensatio lucri cum damno* come conseguente alle positive ricadute di immagine, turistiche ed economiche per l'intera comunità.

Invero, il riconoscimento di un ritorno economico per l'ente locale scaturente dall'iniziativa di rinsaldamento del legame tra le due entità (il Comune e i "OMISSIS") svilirebbe le nobili finalità che la animano e che tali sono proprio

perché scisse da una valutazione di convenienza o di utilità.

4. Così rideterminato il danno, può passarsi all'esame del terzo motivo di impugnazione con il quale è stata contestata la mancata considerazione della partecipazione alla assunzione della decisione di spesa (e conseguentemente nella determinazione del danno) dell'intera compagine del Consiglio comunale -e non solo del Sindaco, quindi- e dei soggetti che hanno reso pareri di legittimità e di regolarità tecnica e finanziaria, e, quindi, del segretario comunale e del responsabile dei Servizi finanziari, nonché del responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico cui era stata espressamente demandata, dalla deliberazione n.17/2017, l'organizzazione della cerimonia.

Innanzitutto, non può non rilevarsi come la censura -che, una volta affermata la responsabilità e la misura del danno, attiene alla successiva ripartizione dello stesso- trovi accesso nella valutazione del Collegio proprio a seguito della riqualificazione dell'elemento psicologico in termini di colpa grave come operata dal giudice di prime cure a fronte di una contestazione introduttiva in termini di dolo.

Il venir meno di una azione dolosamente finalizzata alla commissione dell'evento dannoso in capo all'appellato è la leva argomentativa che consente di considerare la partecipazione di altri soggetti coinvolti nel processo decisionale ed esecutivo non come marginale o sussidiaria, ma quale contributo concorsuale in assenza del quale l'evento non si sarebbe verificato. A prescindere dai passaggi formali, procedurali ed organizzativi necessari alla liquidazione della spesa in questione e che richiedono l'interessamento a vario titolo e responsabilità di diversi soggetti facenti parte dell'apparato burocratico dell'Amministrazione comunale, una volta escluso il

dolo, apparirebbe del tutto inverosimile una ricostruzione in fatto che voglia il sindaco quale unico responsabile del danno erariale.

In parziale riforma della sentenza di primo grado il Collegio ritiene, pertanto, che al sindaco Bagozzi sia ascrivibile un terzo del danno contestato pari ad euro 1.770,66, risultando i restanti due terzi da porre astrattamente a carico dei responsabili dei sopracitati uffici, per un terzo e dei membri del Consiglio comunale, per l'altro terzo, non convenuti in giudizio. Sulla somma così determinata spettano la rivalutazione monetaria, dalla data del pagamento della fattura, fino alla data di deposito della presente decisione, ed interessi legali dalla data di deposito della presente decisione fino al soddisfo, mentre gli interessi compensativi non sono dovuti in mancanza di domanda specifica nonchè di idonea prova, anche per presunzioni (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. II app.n.304/2020; Cass. Sez. 6-L n.36878/2021).

Conclusivamente l'appello deve essere accolto nei termini che precedono, con parziale riforma della sentenza impugnata, e le spese di lite seguono la soccombenza sostanziale, come da dispositivo.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello,

- disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello e in riforma della sentenza impugnata, condanna il sig. Stefano Bagozzi al pagamento della somma di euro 1.770,66 (millesettecentosettanta/66), oltre rivalutazione monetaria dalla data del pagamento alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali da tale data fino al soddisfo.
- condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano

complessivamente per questo grado di giudizio in euro 96,00

(NOVANTASEI/00).

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 10 ottobre 2023.

l'Estensore

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

(Daniela Acanfora)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 13 FEBBRAIO 2024

P. Il Dirigente

Dott.ssa Luciana Troccoli

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani