



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Originale della sentenza	€ 160,00
Originale sentenza esecutiva	€ 176,00
Copie sentenze per notifica	€ 704,00
Diritti di cancelleria	€ 98,30
Totale spese	€ 1.138,30
Il Funzionario Responsabile del Servizio Dott.ssa Caterina Giambanco F.to Digitalmente	

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati

dott. Giuseppa MANEGGIO Presidente

dott. Sergio VACCARINO Giudice

dott. Salvatore GRASSO Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 147/2023

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **68945** del registro di segreteria,

promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

DI GIOVANNI Gaetano Maria Giuseppe, nato a Raffadali il 22/04/1964

(C.F. DGVGNM64D22H159X) rappresentato e difeso, giusta procura in calce

alla memoria di costituzione, dall'avv. Giuseppe Ribaudò, C.F. RBD GPP

68P01 G273N, unitamente e disgiuntamente all'Avv. Francesco Carità C.F.

CRT FNC 86B01 A0890, fax 091.8434400 PEC

Giuseppe.ribaudò@cert.avvocatitermini.it, francescocarità86@avvocatiagrigento.it, ed

elettivamente domiciliati presso il loro studio, nella via Mariano Stabile n.241,

Palermo;

ORLANDO Angela, nata ad Agrigento il 14.03.1968 (c.f.

RLNNGI68C54A089U) ed ivi residente in Via Venere n.6, rappresentata e

difesa, per procura in calce alla comparsa di costituzione dall'Avv. Pietro

Maraglio (MRGPTR63B20H159U; FAX 0922-070229; PEC:

pietromaraglio@avvocatiagrigento.it) ed elettivamente domiciliata presso il

domicilio digitale dello stesso;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 15 febbraio 2023, il Pubblico Ministero, nella persona del S.P.G. dott.ssa Romina Alberti e gli Avv.ti Ribaudò, Carità e Maragliano per i convenuti.

Ritenuto in

FATTO

I. La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, con atto di citazione depositato il 15 settembre 2022 ha convenuto in giudizio i sigg. Di Giovanni e Orlando nelle rispettive qualità di Responsabile del Settore II – Servizi alla Persona del Comune di Agrigento e di Responsabile Unico del Procedimento per sentirli condannare al pagamento della somma complessiva di euro 120.000,00 (euro centoventimila/00), in via principale, in solido, a titolo di dolo, e in via subordinata a titolo di colpa grave, in entrambe le ipotesi con ripartizione interna del 50% ciascuno (pari ad euro 60.000), o della diversa misura percentuale che questo Collegio riterrà di determinare, oltre rivalutazione ed interessi legali in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d’ora innanzi PCM), nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato.

Dopo aver precisato che le contestazioni traggono origine dalla denuncia di danno erariale, trasmessa in data 05.01.2022 dal Vicepresidente Provinciale del CODACONS con sede in Agrigento, il Requirente ha evidenziato che gli odierni convenuti, con detta somma, avrebbero acquistato n. 4 autovetture *Sport Utility Vehicle* (d’ora innanzi SUV) eludendo le finalità previste dal dettato normativo di cui all’art. 63 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73.

A tal riguardo, il Requirente, nell'effettuare una ricostruzione del quadro normativo, ha premesso che il D.L. 25 maggio 2021, n. 73, recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito con modificazioni nella L. n. 106 del 23 luglio 2021, ha previsto, all'art. 63, il finanziamento delle iniziative dei comuni, da attuare nel periodo 1° giugno – 31 dicembre 2021, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, *di potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori.*

In attuazione della predetta disposizione, inoltre, è stato evidenziato che con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 24.06.2021, sono state assegnate, al Comune di Agrigento risorse statali pari ad euro 135.617,15, successivamente accreditate nelle casse comunali tramite pagamento effettuato dalla Banca d'Italia in data 29.07.2021 e introitate mediante provvisorio di entrata n. 4125 del 02.08.2021.

Il Requirente ha, poi, premesso che l'Amministrazione centrale aveva, altresì, indicato in via esemplificativa le attività che i Comuni avrebbero potuto porre in essere e specificato che la platea della popolazione beneficiaria delle attività oggetto di potenziamento da parte dei comuni era quella di età compresa tra 0 e 17 anni.

Dagli approfondimenti istruttori sarebbe, però, emerso che gli odierni convenuti, dipendenti del Comune di Agrigento, con una serie di atti e iniziative dolosamente preordinati all'illecito - oltre che all'inutile e ingiustificato utilizzo delle risorse pubbliche assegnate - avrebbero destinato il citato finanziamento all'acquisto di n.4 SUV e quindi ad interventi estranei

alla disciplina di riferimento, con conseguente inevitabile sviamento dalle finalità precostituite del finanziamento stesso.

I.1. Al fine di ricostruire la sequenza procedimentale seguita dai due convenuti, la Procura regionale ha rimarcato che:

a. con determina dirigenziale R.G. n. 1712 del 19.07.2021, a firma del Responsabile del Settore II – Servizi alla Persona dott. Di Giovanni Gaetano, veniva avviata la procedura per l'individuazione di un elenco di operatori economici interessati a concorrere all'affidamento della realizzazione dei "Centri Estivi 2021", prodromica al successivo invito ad almeno cinque operatori, ai sensi dell'art. 36, co. 2, del D. Lgs. 50/2016, e veniva nominato il RUP nella persona della dott.ssa Orlando Angela. Nell'allegato avviso, sottoscritto dal RUP nominato, era precisato, tra l'altro, che le manifestazioni di interesse dovevano pervenire entro il termine del 26.07.2021, che nel caso in cui il numero dei concorrenti fosse stato superiore a cinque la stazione appaltante avrebbe proceduto al sorteggio pubblico il giorno 28.07.2021 e che le offerte di gara dovevano pervenire entro sette giorni dal ricevimento del successivo invito da parte dell'Amministrazione ai 5 operatori selezionati;

b. con successiva determina dirigenziale n. 1836 R.G. del 05.08.2021, sottoscritta dagli odierni convenuti, si prendeva atto delle nove domande pervenute da parte degli operatori economici interessati, si approvava il verbale n. 1 del 03.08.2021 con il quale era stato istituito l'elenco degli operatori economici "da cui attingere" per l'affidamento del "servizio di potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socio-educativi

territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa ai minori 0/17 anni” e si fissava la data del sorteggio dei cinque operatori da invitare per il giorno 06.08.2021;

c. in data 19.08.2021, con determina dirigenziale n. 1944 R.G., il dott. Di Giovanni approvava il verbale n. 2 del 06.08.2021 con il quale era stato creato l’elenco degli operatori da invitare alla procedura negoziata de qua, procedendo contestualmente ad una variazione compensativa del piano esecutivo di gestione tra due capitoli all’interno dello stesso codice di bilancio (Miss./Progr./Tit./Macr.), al fine di imputare la somma finanziata al capitolo denominato specificamente “Interventi potenziamento centri estivi per minori”;

d. in data 21.10.2021, il Comune acquisiva la nota prot. n. 67824, con la quale l’Associazione Volontari di Strada Onlus di Agrigento richiedeva di *“valutare la possibilità di utilizzare per un evento che sarà effettuato entro il 31 dicembre 2021, mezzi di trasporto e pc in uso del Comune per gli spostamenti dei ragazzi e per la finalità didattica dell’evento”*;

e. con determina dirigenziale n. 2694 R.G in data 24.11.2021, il dott. Di Giovanni approvava un avviso pubblico per l’erogazione delle somme assegnate sotto forma di rimborso delle spese sostenute dalle famiglie nel periodo compreso da giugno a ottobre 2021 *“per servizio di baby sitting, tasse sostenute per iscrizione agli asili nido, per attività diurne estive a carattere educativo, ludico-ricreativo e di cui possono beneficiare direttamente le famiglie con figli minori che frequentano le citate attività”*, procedendo, altresì, alla prenotazione di spesa nell’apposito capitolo di bilancio della somma di € 135.617,15, pari all’intero importo

finanziato. Nell'avviso veniva stabilito che le domande dovevano pervenire al Comune via pec unitamente alla documentazione allegata (ISEE in corso di validità, fatture quietanzate, ricevute, buste paga, bonifici, estratti conto del Libretto Famiglia per i servizi di *baby sitting*, ecc.) entro il 15.12.2021 e che il contributo sarebbe stato erogato sul conto corrente del beneficiario “entro 60 giorni dal ricevimento delle risorse regionali necessarie”;

f. in data 16.12.2021, il dott. Di Giovanni avviava una “indagine di mercato per l'acquisto di autovetture ad uso trasporto passeggeri”, inviando, tramite pec, cinque richieste a diverse concessionarie al fine di conoscere, entro il giorno successivo (17.12.2021, ore 10,00), la disponibilità alla vendita, chiavi in mano, da effettuarsi entro e non oltre il 28.12.2021, oltre ai relativi costi, di alcuni modelli di SUV;

g. con e-mail del 20.12.2021 la RUP comunicava al Dipartimento per le politiche della famiglia che il Comune di Agrigento aveva “*deciso di utilizzare la somma dei Centri estivi, parte per il rimborso delle spese sostenute dalle famiglie per servizio di baby sitting e parte per il completamento di attività ludiche organizzate dal Comune di Agrigento per le quali necessita l'acquisto di autovetture utili al trasporto di bambini/e che hanno partecipato a dette attività*”, richiedendo “*una comunicazione formale che [...] autorizzi a utilizzare la somma per l'acquisto delle autovetture al fine di poter impegnare velocemente la somma e acquisire i mezzi entro il 31.12.2021*”;

h. con e-mail di risposta in pari data, il Dipartimento riscontrava la richiesta della dott.ssa Orlando affermando che “*in merito alla richiesta in calce,*

l'intervento così come rappresentato sembrerebbe essere compatibile con quanto previsto dalla normativa vigente. Tuttavia, occorre precisare che è necessario che i mezzi acquistati da codesto Ente comunale vengano effettivamente utilizzati a potenziamento delle attività previste dall'articolo 63, comma 1, del decreto-legge n. 73 del 2021 entro il 31 dicembre 2021". La stessa comunicazione ha poi puntualizzato che "la presente comunicazione non ha valore, né può essere considerata, quale autorizzazione concessa da parte dello scrivente Dipartimento in merito all'acquisto dei mezzi in parola. In particolare, la presente comunicazione è offerta a mero titolo collaborativo, sulla base degli elementi forniti da codesta Amministrazione comunale... ..";

i. con determina dirigenziale R.G. n. 3134 del 27.12.2021, il dott. Di Giovanni, nel prendere atto che entro il termine di cui alla precedente lett. e) erano pervenute dieci istanze, approvava l'elenco dei dieci soggetti che venivano ammessi al rimborso delle spese sostenute per le attività sopra descritte, per un importo complessivo pari a € 4.539,00, trasformando la precedente prenotazione di spesa in impegno, nei limiti però di tale somma, pari ai rimborsi richiesti;

j. con determinazione dirigenziale R.G. n. 3153 del 29.12.2021 il dott. Di Giovanni su proposta del RUP procedeva all'affidamento tramite ordine diretto d'acquisto sul MEPA dei citati SUV per l'importo complessivo di € 120.000,00. Secondo quanto emerge dalla motivazione della determina si evidenziava, altresì, che l'acquisto dei quattro SUV si rendeva necessario in quanto l'ufficio era sprovvisto di automezzo idoneo da utilizzare per la partecipazione dei bambini ad un evento ricreativo quale

quello indicato nella nota prot. 67824 del 21.10.2021 di cui al precedente punto d);

k. i quattro SUV, unitamente a nove PC portatili acquistati con le risorse residue, venivano consegnati al Comune il giorno 30.12.2021, alla presenza anche del dott. Di Giovanni;

l. il giorno 31.12.2021, alle ore 11,40, i quattro SUV e i nove PC portatili venivano consegnati, come risulta dal relativo verbale, dal dott. Di Giovanni all'Associazione sopra citata, che li restituiva al Comune lo stesso giorno, alle ore 13,30, dichiarando di averle utilizzate "come da richiesta prot. n. 67824 del 21.10.2021.

I.2. Ricostruiti i fatti, il Requirente ha prospettato che nella sequenza degli atti e nelle condotte poste in essere dagli odierni convenuti sarebbe rinvenibile la preordinata volontà degli stessi ad addivenire all'acquisto dei SUV e che le altre attività erano sostanzialmente dirette a dissimulare tale volontà.

Ne costituirebbero riprova anzitutto "la stasi" delle attività nel periodo compreso tra il 6 agosto ed il 24 novembre 2021 nel corso del quale si sarebbe inserita l'acquisizione dell'istanza dell'Associazione Volontari di strada, nonché la genericità della richiesta di parere formulata in data 20.12.2021.

A tanto dovrebbero anche sommarsi le condizioni e le modalità stabilite nell'avviso per il rimborso di cui al citato punto e), il breve termine previsto per la presentazione delle istanze, l'assenza di opportune iniziative volte ad informare in maniera adeguata la cittadinanza, tali da indurre solo pochi cittadini a beneficiare di una parte, estremamente esigua, del finanziamento, in un comune capoluogo di provincia, come quello di Agrigento, che conta quasi 60.000 abitanti, residuando ancora, a quattro giorni dalla scadenza del

termine per l'utilizzo del finanziamento, la somma di euro 131.118,15.

A conferma della natura sostanzialmente elusiva delle finalità cui era preordinato il finanziamento e dell'abnormità delle scelte effettuate dai convenuti sono state, peraltro, richiamate la nota del Dipartimento per le politiche della famiglia, con nota prot. DIPOFAM-0002333-P-20/04/2022 del 20 aprile 2022 nonché l'ampia eco mediatica che la vicenda ha avuto sia subito dopo l'acquisto dei SUV che dopo la revoca del finanziamento, come risulta da diversi articoli pubblicati sul web e perfino dalla puntata del programma "striscia la notizia" del 5 gennaio 2022.

Peraltro, nel richiamare diverse pronunce sul punto, è stato evidenziato che uno sviamento dalle finalità precostituite del finanziamento pubblico costituisce danno *ex se*, se non altro per avere sottratto quelle risorse a beneficiari diversi, con diverse potenzialità.

I.3. Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, le condotte dei due funzionari, secondo la Procura regionale, risulterebbero senz'altro connotate dal dolo c.d. penalistico, di cui all'art. 21 del D.L. 76/2020, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame. Sul punto, ricostruita l'evoluzione normativa, il Pubblico Ministero ha rilevato, infatti, che gli odierni convenuti avrebbero agito non solo con la consapevolezza e volontà di violare la normativa che disciplinava l'utilizzo del finanziamento, ma anche con la consapevolezza e volontà delle conseguenze della propria azione, e cioè dello sviamento delle finalità del finanziamento. L'anomala e singolare sequenza causale che avrebbe caratterizzato la gestione della vicenda apparirebbe invero premeditadamente studiata nei particolari, con la precisa intenzione di spendere le somme ricevute per l'acquisto di autovetture, aventi caratteristiche

tipiche delle auto di rappresentanza, all'evidenza inutili e inutilizzabili per la platea di quelli che dovevano essere i beneficiari del contributo, e cioè bambini e ragazzi minorenni.

Tali fatti costituirebbero, inoltre, indizi gravi, precisi e concordanti, e come tali idonei a fornire la prova del dolo intenzionale, secondo la regola probatoria vigente nel processo contabile "del più probabile che non", rimasta immutata anche dopo la novella legislativa.

Dalla dettagliata esposizione della vicenda emergerebbero, poi, ulteriori dati, idonei a fornire la prova (qualora si ritenesse necessaria) della volontà dell'evento lesivo anche *sub specie* di accettazione della relativa verifica, propria del dolo eventuale.

La Procura regionale, in subordine, ha, altresì, rilevato che, anche nel caso in cui i funzionari predetti non avessero voluto, nei termini sopra chiariti, l'evento lesivo, ne sarebbero comunque responsabili a titolo di colpa grave, per l'inescusabile negligenza e la scriteriata trascuratezza con cui hanno ommesso di curare con tempestività gli adempimenti di loro competenza, rimanendo inerti per diversi mesi (dal 19.08.2021 al 24.11.2021), per poi ritrovarsi a dovere cercare, senza più i tempi necessari, una qualunque soluzione anche illegittima, al fine di evitare la restituzione del finanziamento ricevuto per mancato utilizzo.

I.4. Alla luce delle esposte motivazioni, con invito a dedurre del 16.05.2022, è stato contestato in solido il danno di euro 120.000,00, a titolo di dolo, per le condotte commissive sopra descritte, al dott. Di Giovanni e alla dott.ssa Orlando, con ripartizione interna equivalente (pari ad euro 60.000 ciascuno), operante anche quale misura della responsabilità parziaria

nell'ipotesi subordinata in cui si ritenga sussistente la colpa grave, in considerazione della medesima efficienza causale del comportamento omissivo gravemente negligente di entrambi i soggetti.

La dott.ssa Orlando e il dott. Di Giovanni si sono avvalsi delle facoltà difensive preprocessuali presentando deduzioni.

Il Pubblico Ministero non ha, tuttavia, ritenuto che le deduzioni difensive proposte consentissero di superare le contestazioni mosse e, pertanto, ha citato in giudizio gli odierni convenuti.

II. Con memoria depositata in data 23 gennaio 2023, si è costituita in giudizio la dott.ssa Orlando la quale, nel ribadire alcune delle osservazioni formulate in sede preprocessuale e rilevata la tempestività del proprio operato, ha evidenziato, anzitutto, come in quei giorni avesse un carico di lavoro alquanto oneroso che la conduceva ad assolvere anche impegni e adempimenti non rientranti nei compiti del suo ufficio a cui la stessa, tuttavia, per spirito di collaborazione e abnegazione, riteneva di non doversi sottrarre.

Nonostante ciò, la stessa non avrebbe affatto trascurato gli adempimenti connessi al suo incarico di RUP, tant'è che con pec del 22.8.2021 (domenica), trasmetteva la determinazione di variazione di bilancio del suo dirigente dott. Di Giovanni al dott. Mantione, dirigente Servizi finanziari, segnalandone l'urgenza. Su detta determinazione veniva apposto il visto di regolarità contabile in data 26.8.2021.

Risulterebbe evidente, pertanto, che la dott.ssa Orlando, per quanto di sua competenza, ed il suo dirigente dott. Di Giovanni, si erano adoperati con la massima sollecitudine e diligenza per approntare gli atti necessari e occorrenti al fine di impiegare le somme assegnate con ampio anticipo rispetto al termine

ultimo prescritto. Ad ulteriore riprova della particolare diligenza e abnegazione è stato fatto rilevare che il dott. Di Giovanni, al fine di tutelare gli interessi dell'Ente e di non pregiudicare in alcun modo l'attuazione delle iniziative oggetto del finanziamento, con nota n.47529 del 19.7.2021, ha disposto la revoca immediata di tutte le ferie che erano state concesse ai dipendenti del proprio Settore per i mesi di agosto e settembre 2021.

La sopravvenienza di situazioni connesse alla emergenza epidemiologica non avrebbe, tuttavia, consentito di procedere con l'originario progetto in quanto non sussistevano più i presupposti di fatto per l'affidamento del servizio in questione. La Regione Sicilia, che fino al mese di luglio era in zona c.d. bianca, aveva infatti, registrato a partire dal mese di agosto 2021 una improvvisa impennata di contagi da Covid, tant'è che con ordinanza del 27.8.2021 del Ministero della Salute veniva dichiarata "zona gialla" con applicazione delle relative prescrizioni.

Altre ordinanze, con misure ancora più restrittive, venivano adottate dal Presidente della Regione Siciliana e diversi comuni dell'isola, tra cui alcuni della provincia di Agrigento, venivano dichiarati dal Presidente della Regione "zona rossa".

Le prescrizioni previste per la zona gialla rendevano, pertanto, impossibile l'espletamento del servizio "di potenziamento dei centri estivi diurni e dei servizi socioeducativi territoriali", per il quale erano stati già predisposti tutti gli atti propedeutici per procedere all'affidamento.

II.1. La convenuta ha, altresì, fornito una diversa interpretazione della sequenza dei fatti richiamati dalla Procura regionale. In particolare, è stato osservato che l'Ufficio, non desistendo dal proposito di utilizzare il

finanziamento già concesso, avrebbe optato pertanto per l'attivazione, durante il periodo delle vacanze natalizie, di una ludoteca presso i locali degli asili comunali. Tale iniziativa, tuttavia, sarebbe stata fortemente sconsigliata dal Responsabile del Settore IV Pubblica Istruzione, il quale rappresentava le difficoltà e la impossibilità di attuare tale iniziativa, a causa delle prescrizioni anti-covid che erano state adottate dal Ministro dell'Istruzione per l'anno scolastico 2021-2022.

Per non arrecare all'Ente il danno della perdita del finanziamento già concesso, si optò pertanto per l'elargizione di contributi economici, sotto forma di rimborso per spese *baby sitting*, asilo nido ecc., di cui alla determina dirigenziale n. 2694 del 24.11.2021. A tale iniziativa sarebbe stata data, con largo anticipo rispetto al termine fissato per la presentazione delle domande, ampia pubblicità anche mediante la pubblicazione della notizia a partire dall'1.12.2021, oltre che nel quotidiano di rilievo regionale "La Sicilia", nelle principali testate locali online. L'iniziativa, purtroppo, non avrebbe sortito l'effetto sperato, poiché venivano presentate solo n.10 richieste, per una spesa complessiva di € 4.539,00.

Su tale ultimo punto, la convenuta ha osservato anche che il numero esiguo di richieste sarebbe da imputare non già ad una asserita mancata pubblicità della iniziativa quanto, piuttosto, alla prassi delle famiglie di procurarsi le prestazioni (*baby sitting*) per le quali era previsto il rimborso, mediante rapporti di lavoro non regolari, e non erano, quindi, nelle condizioni di potere documentare la spesa nelle modalità richieste dall'avviso. Al riguardo, occorrerebbe, inoltre, considerare che nell'anno 2021 era in vigore il c.d. *Smart Working*, non solo nell'ambito del pubblico impiego, per cui molte

famiglie non avevano necessità di *baby sitting*. Infine, è stato rilevato che, dato l'elevato pericolo di contagio (diversi comuni della provincia di Agrigento – come detto - erano stati dichiarati zona gialla e alcuni anche zona rossa), le famiglie erano particolarmente restie all'invio dei propri figli all'asilo nido o in strutture per attività ludiche e ricreative.

Tanto premesso, residuando la somma di € 131.118,15, di concerto con gli organi politici del Comune, l'Ufficio decideva, pertanto, di prendere in esame l'istanza avanzata dall'“Associazione Volontari di Strada”.

II.2. Al riguardo, nel precisare che tale Associazione non era nuova ad analoghe iniziative, è stato messo in rilievo che, in un primo momento, si intendeva procedere all'acquisto di pulmini da 7/9 posti per il trasporto dei bambini. La situazione del mercato automobilistico, però, non rendeva praticabile tale acquisto entro i termini prescritti per l'impegno di spesa (31-12-2021) e si doveva, pertanto, optare per altri mezzi, la cui consegna fosse assicurata entro il termine del 31.12.2021.

La convenuta ha anche richiamato le interlocuzioni con il Dipartimento della Famiglia – che sarebbe stato a conoscenza del fatto che l'utilizzo dei beni acquistati non poteva che riguardare pochi eventi o anche uno soltanto – osservando come lo stesso non abbia mosso alcun rilievo, né rappresentato ragioni ostative all'impiego delle somme per tale acquisto.

In punto di fatto, infine, è stato rilevato che il Comune di Agrigento ha ritenuto illegittimo il provvedimento di revoca del finanziamento disposto dal Dipartimento della Famiglia tant'è che ha nominato un legale per impugnarlo.

Il Tribunale Amministrativo Regionale di Palermo con sentenza del 19-7-2022 ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione,

affermando che la controversia appartiene alla cognizione del giudice ordinario, assegnando il termine per la riassunzione. Il Comune di Agrigento ha, quindi, proceduto alla nomina di un legale per la riassunzione del giudizio.

II.3. Con riferimento alle contestazioni della Procura regionale, la convenuta ha rilevato l'insussistenza del dolo. Al riguardo, nel richiamare la disciplina ritenuta applicabile, è stato osservato che, per i fatti ricadenti nella disciplina transitoria, la responsabilità a titolo di dolo, richiede non solo la prova della coscienza e volontà della condotta *contra ius*, ma anche la prova della "volontà dell'evento dannoso", ovverossia la dimostrazione che con quella condotta l'agente ha voluto arrecare il danno che gli viene contestato, ossia nel caso di specie l'acquisto dei Suv.

In particolare, con segnato riguardo ai fatti costituenti indizi gravi precisi e concordanti secondo la Procura regionale, è stato osservato che il procedimento per l'affidamento del servizio di potenziamento dei centri estivi, avviato con la determinazione dirigenziale n.1712 del 19.7.2021, non avrebbe avuto alcun "arresto anomalo", né sarebbe stato deliberatamente "abbandonato". Le eccezionali situazioni sopravvenute determinate dall'andamento pandemico, però, avrebbero, come sopra dedotto, determinato un mutamento dei presupposti di fatto, esistenti al momento dell'avvio del procedimento.

Sono state poi richiamate le osservazioni già sviluppate in ordine al numero esiguo delle domande per la erogazione dei contributi-rimborso spese *baby sitting*.

Infine, con riguardo al seguito dato all'istanza pervenuta dall'Associazione volontari di strada, è stato rilevato che la stessa era stata presa in esame solo

dopo che era scaduto il termine per la presentazione delle domande di rimborso spese, e, quindi, quando già si era acquisita la piena consapevolezza del fatto che l'accoglimento delle domande pervenute (n.10) avrebbe impegnato solo una esigua parte del finanziamento concesso.

Le prospettazioni precedentemente sviluppate in ordine alla corretta interpretazione della sequenza dei fatti assumerebbe, quindi, particolare rilievo anche in quanto testimonierebbe la totale assenza di dolo.

II.4. La convenuta ha, poi, opposto anche l'insussistenza del contestato sviamento di risorse pubbliche e del danno erariale. L'acquisto di vetture per il trasporto dei minori, tenuto conto delle previsioni contenute nel messaggio n.2 del 12 luglio 2021 non potrebbe, infatti, ritenersi estraneo alle finalità sottese al finanziamento, e ciò sarebbe ulteriormente confermato dal citato parere espresso dal Dipartimento per le politiche della famiglia.

I mezzi, inoltre, sarebbero ancora disponibili per ulteriori attività ed iniziative di natura sociale, ed utili sia per il Comune di Agrigento che per le associazioni che operano nel settore dei servizi sociali, come dimostra il fatto che il detto ente, proprio per consentirne l'uso gratuito da parte delle dette associazioni, che ne hanno fatto richiesta, ha approvato un apposito regolamento. Le vetture in questione, in definitiva, sarebbero certamente utili e funzionali allo scopo per cui è stato concesso il finanziamento.

Non sussisterebbe, infine, alcuna abnormità, incongruenza e irrazionalità nella scelta operata dal Comune di Agrigento in ragione della tipologia, della quantità e del prezzo dei mezzi acquistati rispetto ai fini che si dovevano perseguire.

Secondo la convenuta, occorre anche tenere conto del fatto che i beni in

argomento sono durevoli ed è, quindi, ovvio che il loro uso non debba ritenersi

limitato alle sole iniziative che dovevano essere realizzate entro il 31.12.2021.

Sarebbe da escludere, peraltro, che i convenuti abbiano conseguito un qualche

vantaggio patrimoniale o di altro genere dall'acquisto. Nel caso in esame,

pertanto, non potrebbe non applicarsi il principio della "*compensatio lucri*

cum damno", di cui all'art. 1 della L. n.20/1994, essendo evidente, non solo la

coincidenza tra danno ed arricchimento, ma anche l'unicità del fatto

generatore del danno e dell'arricchimento.

La convenuta ha, infine, contestato anche le prospettazioni attoree formulate

in via subordinata in quanto i fatti portati in rassegna testimonierebbero

l'assenza di qualsivoglia inerzia e, pertanto, ha concluso chiedendo di

"Ritenere e dichiarare inammissibili, improponibili e improcedibili le

domande spiegate contro la dott.ssa Orlando, e nel merito rigettare le stesse

perché infondate in fatto ed in diritto. Con vittoria di spese e compensi".

III. Con comparsa depositata il 24 gennaio 2023 si è costituito in giudizio

il dott. Di Giovanni il quale, nel ricostruire i fatti, rispetto a quanto prospettato

dalla Procura regionale, ha aggiunto che dopo aver approvato il verbale del

03.08.2021, a mezzo del quale era stato precedentemente definito l'elenco

degli operatori economici, prima dell'inserimento degli inviti sulla

piattaforma MePA, era emerso un problema di natura contabile. Più nel

dettaglio, nel pertinente capitolo del bilancio – esercizio finanziario 2021- non

era stato previsto il corrispondente impegno di spesa. Conseguentemente, con

D.G. n. 1944 del 19.08.2021, era stata effettuata una variazione compensativa

di bilancio, imprescindibile ai fini del materiale utilizzo del finanziamento *de*

quo. Il provvedimento appena richiamato, con il visto di regolarità contabile

del Responsabile dei Servizi Finanziari (Dr. Mantione) – recante data

26.08.2021- è stato poi trasmesso al RUP con email del 26.08.2021.

Tuttavia, tenuto conto delle tempistiche necessarie al materiale espletamento delle procedure di gara, si è ritenuto non sussistessero più i presupposti di fatto per l'affidamento del servizio volto alla realizzazione di attività ricreative pensate per il periodo estivo ed aventi quali destinatari i soggetti minori, sia in quanto la stagione estiva volgeva al termine sia alla luce della imminente riapertura delle scuole.

A tale problematica si aggiungevano, inoltre, le complicazioni di carattere epidemiologico cui ha già fatto riferimento la dott.ssa Orlando.

Nel ripercorrere i fatti, anche il dott. Di Giovanni ha riferito del tentato utilizzo del finanziamento statale attivando, nei locali di un istituto scolastico pubblico, una ludoteca nonché del successivo avviso per il servizio di *baby sitting*, fornendo al riguardo le medesime argomentazioni della dott.ssa Orlando sulle ragioni degli esiti di dette iniziative.

Parimenti, nell'esaminare l'*iter* che ha condotto all'accoglimento dell'istanza dell'Associazione volontari di strada e l'acquisto dei SUV in argomento, è stato osservato che il Comune di Agrigento era inizialmente intenzionato ad acquistare autovetture a 7/9 posti o dei pulmini per il trasporto dei bambini.

Il convenuto ha, altresì, sviluppato riflessioni analoghe a quelle svolte dalla difesa della dott.ssa Orlando sul più volte citato parere del Dipartimento della Famiglia, sulle implicazioni dello stesso in termini di avallo delle iniziative di acquisto prospettate oltretutto sugli esiti delle stesse nonché sulla valenza delle attività poste in essere dalla citata Associazione.

III.1. Ricostruiti i fatti e fornita la propria interpretazione degli stessi, il

convenuto ha, pertanto, rilevato l'insussistenza del danno erariale in quanto, come confermato nel messaggio Dipofam 12 luglio 2021 n. 2, l'acquisto delle autovetture come mezzi strumentali all'esecuzione dei servizi socioeducativi territoriali rientrava tra le casistiche previste dal finanziamento e, pertanto, non costituiva uno sviamento delle risorse rispetto allo scopo cui erano destinato. Inoltre, lo stesso Dipartimento, con il citato parere, avrebbe riscontrato una richiesta tutt'altro che generica - specie se si considera che nella stessa si faceva riferimento ad "Autovetture" (al plurale) - mostrando dunque di ben comprendere le intenzioni del Comune, ritenendo dunque l'intervento compatibile, a condizione che le autovetture fossero state utilizzate effettivamente entro il 31.12.2021.

A nulla varrebbe dunque, *"l'ironia della Procura sulla circostanza che le autovetture siano state utilizzate per un unico evento in data del 31.12.2021"* in quanto al momento del riscontro, il Dipartimento era consapevole che l'utilizzo di tali autovetture non poteva essere esteso a molti eventi, mancando pochissimi giorni alla scadenza, sebbene in ogni caso ciò fosse consentito dalla normativa.

Peraltro, la scelta del Comune di Agrigento sarebbe stata diretta a tutela della comunità locale e del settore dei servizi sociali poiché le autovetture, oltre che essere state utilizzate per il potenziamento delle attività socioeducative entro la data del 31.12.2021, avrebbero avuto comunque una importante ripercussione e ricaduta anche per il periodo successivo. Ne sarebbe riprova l'utilizzo delle stesse anche successivamente al 31.12.2021 da parte di Associazioni che svolgono attività sociali nell'interesse delle fasce più deboli della popolazione. Dunque, i mezzi acquistati dal Comune non solo

rientrerebbero all'interno del finanziamento, ma sarebbero stati effettivamente utilizzati per attività entro la data del 31.12.2021. Ed in più la scelta dell'ente, considerato che non per volontà dei due convenuti, erano venute meno tutte le possibilità di diverso utilizzo dei fondi in questione, sarebbe stata quella di dotare la struttura dei servizi sociali del Comune di mezzi da poter destinare alle attività sociali anche dopo la scadenza del 31.12.2021. Non risponderebbe, dunque, al vero che le auto siano state acquistate con finalità di rappresentanza e siano, all'evidenza inutili e inutilizzabili per la platea di quelli che dovevano essere i beneficiari del contributo, e cioè bambini e ragazzi minorenni.

Detti mezzi, poi, a differenza di un pulmino, consentirebbero di raggiungere più agevolmente varie parti della città offrendo un servizio alle Onlus, anche in contemporanea a più Associazioni richiedenti. La scelta di tali auto, inoltre, sarebbe stata effettuata, oltre che per la maggiore sicurezza che garantiscono, in considerazione dell'ampio bagagliaio a disposizione - considerato che l'intenzione era ed è anche quella di utilizzarle per trasportare giochi, pacchi cibo etc.- sempre a vantaggio dei più bisognosi e delle Onlus.

Ciò posto, secondo il convenuto, la scelta di acquistare le suddette autovetture non potrebbe in alcun modo considerarsi "abnorme" e, comunque, alcun "danno" risulterebbe rilevabile nel caso concreto, considerato che dall'acquisto delle quattro auto non sarebbe scaturita alcuna *deminutio patrimoniale in strictu sensu* nei confronti dell'erario ovvero nei confronti dell'ente pubblico di appartenenza. A tal riguardo, pertanto, anche il dott. Di Giovanni ha richiesto l'applicazione di una *compensatio lucri cum damno*.

III.2. Il convenuto ha poi affermato l'insussistenza del dolo ex art. 21 del d.l.

n. 76 del 2020. La relazione illustrativa del decreto legge menzionato avrebbe, infatti, chiarito che *“che il dolo va riferito all’evento dannoso in chiave penalistica e non chiave civilistica”* motivo per cui, non si comprenderebbe la ragione per la quale debba procedersi alla determinazione dell’elemento soggettivo in questione secondo il criterio civilistico del “più probabile che non” anziché del “oltre ragionevole dubbio”, normalmente adottato per la determinazione della responsabilità dell’agente nel processo penale.

Al riguardo, fornita una ricostruzione del dolo di cui all’art. 42 c.p. il convenuto ha rilevato la contraddizione in termini per la quale il danno erariale causato dalla condotta del dott. Di Giovanni deriverebbe esclusivamente dall’acquisto dei SUV e non anche dall’acquisto dei n. 9 Tablet HP - 250 G8.

A tal proposito, il convenuto ha palesato una certa perplessità in ordine al percorso logico adottato dalla procura attrice nella determinazione del danno cagionato poiché in tal modo il dolo parrebbe essere riconosciuto solo per l’acquisto dei veicoli e non anche per quello dei tablet, nonostante la sussistenza di due condotte perfettamente sovrapponibili sul piano oggettivo.

Inoltre, ripercorrendo i fatti, il convenuto ha sviluppato difese sostanzialmente sovrapponibili a quelle della dott.ssa Orlando in ordine agli “indizi gravi precisi e concordanti” che, secondo la Procura regionale, testimonierebbero la sussistenza dell’elemento soggettivo del dolo ovvero i) l’“improvviso e anomalo” arresto della procedura di affidamento di cui all’avviso pubblico del 19.07.2021, ii) la ripresa dell’iter amministrativo dopo la ricezione della richiesta dell’Associazione Volontari di strada, sulla richiesta di parere rivolta al Dipartimento per la famiglia, iii) sull’avvio dell’indagine di mercato per l’acquisto dei SUV, prima ancora che si conoscessero gli esiti dell’avviso per

il rimborso delle spese sostenute per servizio “*baby sitting*” nonché iv) sull’asserito carattere fittizio dell’evento ludico posto in essere dall’Associazione.

Rispetto alle difese dell’altra convenuta, è stato osservato, altresì, che nessun valore probatorio può attribuirsi all’indagine di mercato in ragione del fatto che l’istituto in questione, quale specie della “consultazione di mercato” è un atto preliminare, facoltativo e non decisorio con il quale le stazioni appaltanti esercitano discrezionalmente la facoltà di svolgere procedure di consultazione senza vincolarsi allo svolgimento delle stesse.

Parimenti, nessun valore probatorio potrebbe essere attribuito all’*ampia eco mediatica che la vicenda ha avuto sia subito dopo l’acquisto dei SUV che dopo la revoca del finanziamento, come risulta da diversi articoli pubblicati sul web e perfino dalla puntata del programma “striscia la notizia” del 5 gennaio 2022* in quanto tali fatti dimostrerebbero, piuttosto, come le scelte del Ministero prima di revocare il finanziamento (per il quale sussiste un giudizio in corso innanzi la giurisdizione ordinaria) e probabilmente quella successiva di contestare il danno erariale siano state fortemente influenzate dall’eco mediatica, anche di livello nazionale, che la vicenda ha assunto e non già da una corretta valutazione degli atti posti in essere dal Dott. Di Giovanni,

In ordine all’insussistenza dell’elemento soggettivo, è stato osservato anche che il riscontro fornito dal Dipartimento della Famiglia, unitamente a quanto già evidenziato dalla stessa Amministrazione statale nelle FAQ, avrebbe ingenerato nei convenuti un legittimo affidamento in ordine alla piena compatibilità dell’acquisto delle autovetture rispetto alle finalità previste dall’art. 63 comma 1 del D.L. n. 73/2021 elidendo, peraltro, anche l’eventuale

configurazione di un dolo eventuale.

Ad ulteriore riprova della carenza dell'elemento psicologico oggi contestato, è stato poi evidenziato che l'Assessorato (regionale) della famiglia e delle politiche sociali del lavoro, nel riscontrare l'esposto presentato dal CODACONS (da cui originano le contestazioni mosse dalla Procura), ha avuto modo di osservare che *“Per non perdere tale importante finanziamento, il Comune ha deciso, quindi, per le finalità anzidette di acquistare dei mezzi di trasporto per i ragazzi e dei computer. ...Nessuna illegittimità risulta perpetrata dagli uffici del Comune di Agrigento... “*. Allo stesso modo, l'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica ha archiviato l'esposto del Codacons, escludendo qualsivoglia ipotesi di *mala gestio* di risorse pubbliche.

III.3. Con riguardo, invece, alle contestazioni formulate in via subordinata dalla Procura Regionale ed afferenti a condotte di tipo colposo legate alle omissioni poste in essere nel periodo di inerzia, è stato osservato che, ai sensi del citato art. 21, l'azione di responsabilità può essere promossa soltanto laddove il pregiudizio erariale sia eziologicamente riconducibile ad una condotta di natura omissiva. Non sarebbe possibile, pertanto, in ogni caso contestare all'odierno convenuto eventuali negligenze riconducibili a condotte di tipo commissivo o alcuna inerzia imputabile a titolo di colpa grave. La cronologia degli eventi dimostrerebbe, infatti, l'impegno profuso dal dirigente del Comune di Agrigento che, nonostante le innumerevoli difficoltà operative derivanti dalle tempistiche per la registrazione presso la Corte dei conti del decreto di concessione del finanziamento, dai tempi tecnici connessi alle variazioni di bilancio, dalla grave situazione pandemica, ha promosso varie

iniziative in vista del migliore utilizzo possibile della somma stanziata.

Per le ragioni sopra esposte, il convenuto ha concluso chiedendo di *rigettare tutte le richieste avversarie in quanto inammissibili, improponibili, improcedibili ed infondate. Nel merito, rigettare le domande proposte dalla Procura Erariale, in quanto infondate in fatto ed in diritto. Con vittoria di spese e compensi.*

III.4. All'udienza del 15 febbraio 2023 la Procura regionale ha insistito nel chiedere la condanna dei convenuti. In particolare, è stato posto in rilievo come la condotta dei convenuti sostanzi una chiara ipotesi di *mala gestio*.

L'avv. Ribaudò ha evidenziato, invece, come la Procura regionale si sia sottratta all'onere probatorio dell'esistenza dell'elemento soggettivo del dolo in capo ai convenuti e come detto onere, in senso contrario, non gravi sugli stessi convenuti. Inoltre, è stato osservato come non vi sia stata nessuna *mala gestio* che, al più, potrebbe comunque rilevare sul piano della responsabilità politica non determinando, di certo, l'insorgere di una responsabilità amministrativa. Una eventuale responsabilità si sarebbe, invece, configurata qualora i convenuti avessero, con la loro condotta, determinato la perdita del finanziamento concesso. L'avv. Carità, sempre nell'interesse del dott. Di Giovanni, ha richiamato le difese concernenti la necessaria variazione di bilancio e la consapevolezza dell'utilizzo dei beni acquisiti per una singola iniziativa.

L'avv. Maragliano, per la dott.ssa Orlando, nel ribadire le motivazioni che hanno ostacolato il perseguimento dei progetti originariamente formulati e la natura durevole dei beni acquisiti, ha affermato l'assenza di dolo nonché dell'asserita preordinazione al verificarsi del danno.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente giudizio verte sull'accertamento del danno erariale asseritamente causato dagli odierni convenuti, ciascuno nelle rispettive qualità, alla PCM e quantificato in misura pari all'importo destinato all'acquisto di n. 4 SUV da parte del Comune di Agrigento in violazione di quanto previsto dall'art. 63 del D.L. n.73 del 25.5.2021.

Al riguardo, giova premettere che l'art. 63, rubricato "*Misure per favorire le opportunità e per il contrasto alla povertà educativa*", per quanto qui di interesse, ha stabilito che:

Al fine di sostenere le famiglie anche mediante l'offerta di opportunità educative rivolte ai figli, una quota di risorse a valere sul Fondo per le politiche della famiglia, di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è destinata al finanziamento delle iniziative dei comuni, da attuare nel periodo 1 giugno - 31 dicembre 2021, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, di potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori.

Con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri di riparto delle risorse tra i Comuni, tenuto conto dei dati relativi alla popolazione minorenni sulla base dei dati ISTAT relativi all'ultimo censimento della popolazione residente, nonché le modalità di monitoraggio dell'attuazione degli interventi finanziati

e quelle di recupero delle somme attribuite, nel caso di mancata manifestazione di interesse alle iniziative, ovvero di mancata o inadeguata realizzazione dell'intervento. [...]"

Inoltre, l'articolo 3 del predetto decreto ha previsto le ipotesi di recupero delle somme attribuite statuendo che *"1. Il comune beneficiario del finanziamento è tenuto a restituire le somme attribuite nel caso in cui: a) non impegni le somme entro il 31 dicembre 2021; b) impegni parzialmente le somme entro il 31 dicembre 2021. In tal caso, il comune beneficiario è tenuto a restituire solamente la quota di risorse finanziarie ricevute e non impegnate entro il suddetto termine; c) impegni totalmente o parzialmente le somme entro il 31 dicembre, per realizzare interventi non previsti dall'articolo 63, comma 1, del decreto legge n. 73 del 2021. 2. Nei casi di cui al comma 1, lett. a) e lett. b), la somma non impegnata deve essere restituita entro il 31 marzo 2022, comunicando al Dipartimento per le politiche della famiglia, con le modalità che saranno successivamente comunicate sul sito web famiglia.governo.it, l'attestazione dell'avvenuto versamento. 3. Nel caso di cui al comma 1, lett. c), la restituzione sarà effettuata a seguito degli esiti del monitoraggio da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia di cui all'art. 2, comma 7, che abbia verificato l'utilizzo delle somme per gli interventi non previsti dall'articolo 63, comma 1, del decreto legge n. 73 del 2021".*

A tanto occorre aggiungere che con Messaggio del 12 luglio 2021, n. 2, pubblicato nel sito istituzionale del Dipartimento per le politiche della famiglia, sono state esemplificate alcune delle possibili modalità di utilizzo delle risorse relativamente al finanziamento in questione: *"i Comuni beneficiari del finanziamento possono:*

- a. acquistare beni e servizi direttamente o tramite una procedura di appalto prevista dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici, con funzione strumentale rispetto agli interventi da realizzare per il potenziamento delle attività (es. strutture mobili per ospitare le attività all'aria aperta per i bambini, servizi di sanificazione degli spazi, utilizzazione di personale aggiuntivo, acquisizione di strumenti, mezzi, servizi per la ristorazione);*
- b. sottoscrivere atti quali protocolli, intese, convenzioni o contratti, secondo la normativa vigente, con altri enti pubblici e privati (ad esempio altri comuni, ed enti più dettagliatamente indicati dal decreto di riparto, quali servizi educativi per l'infanzia e scuole dell'infanzia paritari, scuole paritarie di ogni ordine e grado, enti del terzo settore, imprese sociali ed enti ecclesiastici e di culto dotati di personalità giuridica), finalizzati a disciplinare la collaborazione, anche sotto il profilo economico o l'affidamento in gestione, per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge;*
- c. realizzare interventi di costruzione, ristrutturazione o riorganizzazione di strutture e spazi dedicati a ospitare i bambini per le attività;*
- d. elargire contributi economici, anche sotto forma di rimborso, di cui possono beneficiare direttamente le famiglie con figli minori che frequentano le attività organizzate dai centri estivi, dai servizi socioeducativi territoriali e dai centri con funzione educativa e ricreativa”.*

2. Dall'esame del quadro normativo appena delineato, è possibile osservare come il Legislatore, al manifestarsi dei primi allentamenti della crisi pandemica da COVID-19, attraverso la destinazione di apposite risorse, abbia inteso incentivare nel periodo immediatamente successivo (1° giugno – 31 dicembre 2021) la realizzazione di opportunità e di interventi di *contrasto alla*

povertà educativa in favore dei minori di età compresa tra 0 e 17 anni, quale fascia probabilmente più colpita indirettamente dallo stato di isolamento connesso alle misure di “*Lockdown*” vigenti sino a quel momento.

Più in dettaglio, è possibile osservare, altresì, che il Legislatore, al fine di assicurare l’efficacia dell’intervento, ha previsto l’acquisto di beni e servizi “con funzione strumentale” rispetto agli interventi da realizzare in quel periodo.

Data la “durata limitata” di intervento e, probabilmente nella consapevolezza della possibilità del mancato impiego integrale delle risorse assegnate, è stato previsto, infine, che nel caso si fosse giunti ad un impegno parziale, il comune beneficiario sarebbe stato tenuto a restituire solamente la quota di risorse finanziarie ricevute e non impegnate entro il suddetto termine (cfr. art. 3 lett. b cit.).

3. Effettuata tale breve ricostruzione, il Collegio osserva che la prospettazione attorea risulta fondata e deve, pertanto, essere accolta per la motivazione di cui appresso.

3.1. In ordine alla sussistenza del danno, deve preliminarmente rilevarsi che i criteri di economicità ed efficacia assumono rilevanza, nel divenire dell’azione amministrativa, sul piano della legittimità e non della mera opportunità. *Il primo, quale diretta attuazione del canone costituzionale e comunitario di buona amministrazione [...] vincola la P.A. all’uso accorto, immune da sprechi, delle proprie risorse (in definitiva di pertinenza della collettività in senso ampio), traducendosi nell’obbligo di perseguire comunque i propri obiettivi con il minor dispendio di mezzi personali, finanziari, procedurali [...] in mancanza di effettive e comprovate*

necessità. Analogamente, il principio di efficacia indica il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti ed esprime l'esigenza che l'amministrazione adotti tutte le misure che appaiono più idonee a conseguire i propri fini. I suddetti principi, a loro volta, costituiscono corollario del canone consacrato nell'art. 97 della Costituzione, che impone alle Amministrazioni Pubbliche il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati, agendo con il minor dispendio di mezzi, come buona amministrazione (cfr. ex multis Corte dei conti Sez. III d'App. n. 396 del 2016).

Ebbene, nel caso in esame, risulta evidente che la citata previsione del decreto ministeriale diretta a consentire l'acquisto di beni aveva carattere meramente strumentale rispetto alle spese prettamente dirette alle finalità «*di potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socio-educativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa ai minori 0/17 anni*». Nel caso in esame, invece, la condotta degli odierni convenuti ha determinato la sostanziale inversione del rapporto funzionale tra le spese, in quanto quelle «*strumentali*» hanno assorbito la quasi totalità del finanziamento con conseguente frustrazione delle finalità cui tale finanziamento era diretto. L'acquisto contestato dalla Procura regionale di n.4 SUV, per l'importo di € 120.000,00 - a prescindere dalla piena prova della funzione strumentale degli stessi - ha invero sostanzialmente assorbito il 96% dei 135.000 euro a disposizione, denotando comunque una sostanziale abnormità e sproporzione rispetto all'unico intervento realizzato nel corso della mattina dell'ultimo giorno utile del periodo citato. Tanto risulta ancora più evidente se si considera che gli odierni convenuti non hanno compiuto alcuna valutazione preventiva

in ordine al numero di autovetture necessarie al raggiungimento dello scopo, limitandosi ad acquisire tutte quelle che era possibile tenuto conto delle risorse disponibili e comperando i pc portatili con le residue risorse.

In nessuno degli atti prodotti i convenuti chiariscono, ad esempio, le ragioni per le quali sono stati acquistati quattro SUV in luogo di uno, due o tre. Tale percorso logico denota, infatti, esclusivamente la volontà di esaurire integralmente il finanziamento concesso al Comune di Agrigento senza tener conto dei bisogni del territorio o delle effettive esigenze dei servizi socioassistenziali.

L'utilizzo della quasi integralità del finanziamento concesso per l'acquisto di n.4 SUV ha, pertanto, tradito le finalità per le quali è stato concesso violando, al contempo, i citati principi di economicità ed efficacia e producendo un danno alla PCM rispetto alle finalità che la stessa intendeva perseguire con il finanziamento concesso in argomento.

A tal proposito, deve ricordarsi che l'omesso impiego di un finanziamento per le finalità cui è preordinato ed il contestuale utilizzo dello stesso per finalità estranee a quelle a cui lo stesso è teso – anche se dirette a vantaggio dell'amministrazione – determina comunque un danno in ragione *del mancato conseguimento delle utilità di interesse generale che, attraverso la spendita delle risorse pubbliche, l'amministrazione programma di conseguire per la cura e realizzazione dell'interesse pubblico intestatole*. (cfr. Corte dei conti Sez. III d'App. sent. n. 79/2021).

Non si ritiene, in sintesi, che attraverso l'acquisto di dette autovetture si sia effettivamente ottenuto il previsto *potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socio-educativi territoriali e dei centri con funzione educativa e*

ricreativa ai minori 0/17 anni per il periodo 1° giugno/31 dicembre 2021,

considerato che l'unica iniziativa adottata durante detto periodo mostra caratteri di marcata sproporzione rispetto alle risorse impiegate.

3.2. Affermata la sussistenza del danno ed in assenza di contestazioni sugli altri elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, può procedersi con l'accertamento sulla sussistenza dell'elemento soggettivo.

A tale segnato riguardo, il Collegio ritiene opportuno effettuare alcune brevi precisazioni di carattere preliminare.

La novella legislativa introdotta con l'art. 21 del decreto legge n. 76 del 2020 ha chiarito che *«la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»*.

Tale previsione, ponendo fine al contrasto interpretativo in ordine all'applicabilità nel giudizio contabile del cosiddetto "dolo civile", impone al giudicante di accertare non soltanto la volontà della condotta posta in essere ma anche degli effetti della stessa.

L'intervento innovativo, d'altra parte, richiede un necessario adattamento dell'elemento soggettivo di matrice penalistica – configurato rispetto ad illeciti la cui condotta è tipizzata – rispetto all'illecito contabile, necessariamente atipico.

La scelta della nozione di dolo ritenuta applicabile non sembra, tuttavia, aver inciso – a fronte della citata atipicità della condotta - anche sul grado probatorio necessario per l'accertamento di detto elemento soggettivo.

Non sembra, infatti, che la novella abbia mutato la natura del giudizio contabile che resta improntato su schemi di carattere risarcitorio e non sanzionatorio.

A tal riguardo, sebbene con una pronuncia risalente a poco prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 Agosto 2016, n. 174 recante il Codice di giustizia contabile ma ugualmente ritenuta applicabile al caso in esame anche in considerazione delle successive conferme intervenute (cfr. Cass. Civ., S.U. n. 12445/2020; Id. Sez. III, 8461/2019), le Sezioni Riunite della Corte dei conti con sent. 28 del 2015 hanno chiarito che: *“In realtà, ogni tentativo di applicazione analogica di principi processualpenalistici al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti si porrebbe, in primo luogo, in patente contrasto con la precisa opzione del legislatore che ha inteso integrare la disciplina del giudizio di responsabilità nell'ambito del processo civile. Il rinvio dinamico contenuto nell'art. 26 del R.D. 1038 del 1933 [sostanzialmente analogo al dettato di cui all'odierno art. 7 c.g.c.], infatti, si fonda su di un essenziale esigenza sistematica, legata principalmente alla natura dell'oggetto della cognizione, la responsabilità amministrativa che, con la sua struttura contrattuale-extracontrattuale, si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (cfr. Corte EDU, sent. del 13.05.2014, Rigolio vs Italia), in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'essa patrimoniale, che comunque non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale. A ciò si aggiunga l'evidente diversità dei valori in gioco nel processo penale tra accusa e difesa (la libertà del singolo e la pretesa punitiva dello Stato ex art. 27, Cost.), e l'equivalenza di quelli in gioco nel processo civile tra le due parti contendenti (patrimonio privato ed erariale), valori che conformano, differenziandoli, gli standard delle prove e dei mezzi di ricerca delle stesse, ed in ultima analisi la c.d. “regola di giudizio”. Infatti, durante*

l'istruttoria contabile si raccolgono tutte le fonti di prova, alcune di valore meramente indiziario, che spessissimo possono determinare l'esito del giudizio: la distinzione tra elemento, indizio di prova e prova, tende quindi a sfumare, divenendo quasi impalpabile in un processo il cui esito può essere determinato anche dall'operare di presunzioni e da canoni di giudizio di natura probabilistica. Infatti, sempre la differente natura dei valori in gioco nei due tipi di processo (libertà e patrimonio) segna l'essenziale distinzione tra il processo penale e quello civile, che è – come detto - la regola probatoria. Nel processo penale, infatti, vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.; cfr. Cass. Pen. S.U. 11 settembre 2002, n. 30328, Franzese); nel processo civile vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" (artt. 115 e 116 c.p.c.; in questo senso v.: Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, 17 n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass., 13/07/2006, n. 295; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632; Corte giustizia CE, 15/02/2005, n. 12), giudizio che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana), la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma (c.d. evidence and inference nei sistemi anglosassoni).

Tanto premesso, si ritiene che la portata innovativa della previsione contenuta all'articolo 21 debba essere circoscritta alla natura dell'elemento soggettivo richiesto e non anche sul grado probatorio dello stesso e che, pertanto, la Procura regionale ha correttamente agganciato sulla soglia del "più probabile che non" dovendosi invece escludere la necessità di una prova che conferisca certezze "oltre ogni ragionevole dubbio" all'assunto accusatorio, trattandosi,

in quest'ultimo caso, della regola di giudizio propria del processo penale.

3.3. Effettuate tali premesse, il Collegio ritiene che la prospettazione attorea possa trovare accoglimento anche in ordine all'affermata sussistenza del dolo con riguardo ad entrambi i convenuti.

Nel caso in esame non è in contestazione la volontà dei convenuti di porre in essere l'acquisto dei quattro SUV, tant'è che gli stessi, dopo aver evidenziato gli ostacoli emersi nella realizzazione delle altre iniziative, hanno ripetutamente difeso la legittimità del proprio operato. Non vi è dunque dubbio alcuno in ordine al fatto che l'acquisto non sia frutto di una *aberratio ictus* ma di una condotta sostenuta da un supporto volontaristico.

Occorre, tuttavia, accertare se detto acquisto sia stato effettuato con la consapevolezza dei convenuti, quantomeno eventuale, che tale acquisto potesse costituire un danno per la PCM e che, nonostante ciò, siano addivenuti ugualmente alla decisione di procedere con l'acquisto oggetto di contestazione.

In senso positivo a tale accertamento depongono più elementi.

3.3.1. In primo luogo, dalla valutazione della sequenza dei fatti assume anzitutto rilievo che, sebbene con determina dirigenziale R.G. n. 1712 del 19.07.2021 fosse stato previsto che le manifestazioni di interesse dovessero pervenire entro il termine del 26.07.2021 e che nel caso in cui il numero dei concorrenti fosse stato superiore a cinque la stazione appaltante avrebbe proceduto al sorteggio pubblico il giorno 28.07.2021, con successiva determina dirigenziale n. 1836 R.G. del 05.08.2021 è stata fissata la data del sorteggio dei cinque operatori da invitare per il giorno 06.08.2021. Tale scelta, non altrimenti giustificata, ha determinato un primo ritardo di oltre otto giorni

sul cronoprogramma individuato dalla stessa amministrazione.

Del tutto inspiegata è, altresì, l'attesa tra il 6 ed il 19 agosto. In tale ultima data è stato approvato il verbale del 6 agosto e si è provveduto alla variazione di bilancio senza che si provvedesse all'invio dell'invito da parte dell'Amministrazione ai 5 operatori selezionati e conseguenzialmente nessuna offerta di gara perveniva ad opera degli stessi. Solo in data 27.8.2021 la Sicilia diveniva "zona gialla".

I due convenuti, tuttavia, decidevano di dar seguito alla "proposta" pervenuta al di fuori della procedura che l'Ente stesso aveva avviato in assenza di alcuna motivazione come se, d'un tratto, tutte le esigenze di contenimento sanitario non avessero più alcun valore.

3.3.2. Il Collegio, poi, ritiene assuma particolare rilievo probatorio anche l'esigenza ripetutamente rimarcata dai convenuti di esaurire il finanziamento concesso dalla PCM.

Tale percorso logico, ben lontano dai principi di sana gestione finanziaria, era fondato sull'errato assunto - ribadito anche nel corso dell'udienza pubblica - che la restituzione del finanziamento alla PCM avrebbe prodotto un danno al Comune di Agrigento. Tuttavia, tale assunto, rinvenibile nelle difese di entrambi i convenuti, li ha condotti a produrre un reale danno all'erario che, invece, non si sarebbe configurato qualora la quota di finanziamento non impiegato fosse stata restituita all'Amministrazione centrale.

Al riguardo, occorre precisare, infatti, che la sopravvenienza di eventuali impedimenti all'utilizzo legittimo del finanziamento non ha prodotto in alcun modo l'effetto di legittimarne un utilizzo dello stesso difforme rispetto alle originarie finalità.

In altre parole, con riferimento al caso in esame, il mutamento delle condizioni pandemiche, l'inutilizzabilità del fondo per le asserite iniziative natalizie presso la locale ludoteca o l'asserita assenza di pulmini in pronta consegna, anche ove pienamente provate, non giustificherebbero comunque in alcun modo l'impiego delle risorse per finalità estranee rispetto a quelle per le quali erano preordinate specie in considerazione della possibilità di restituire la sola quota di finanziamento non impegnata.

Le prospettazioni difensive tese a dimostrare gli sforzi degli odierni convenuti volti ad impiegare integralmente il finanziamento concesso dalla PCM unitamente al parere richiesto al citato Dipartimento testimoniano, invece, la pervicacia degli stessi nell'intento di esaurire le somme a disposizione ad ogni costo pur di non far sorgere una responsabilità - in questo caso al più di tipo politico - che sarebbe derivata in capo all'Amministrazione del Comune di Agrigento in caso di restituzione parziale del finanziamento non impegnato.

Il Collegio ritiene, in sintesi, che tali elementi costituiscano idoneo supporto probatorio sulla sussistenza in entrambi gli odierni convenuti dell'elemento soggettivo del dolo eventuale.

3.3.3. Nessun valore scriminante può, infine, essere attribuito alle interlocuzioni via *e-mail* tra la dott.ssa Orlando ed il Dipartimento per le politiche della famiglia della PCM per due ordini di motivi. In primo luogo, la richiesta di chiarimenti della RUP non accennava in alcun modo alla quota del finanziamento che sarebbe stata diretta all'acquisto delle "autovetture" ed a quella diretta, invece, al rimborso delle spese sostenute dalle famiglie per servizio di *baby sitting*.

Inoltre, il dipartimento, nel chiarire che detta comunicazione non aveva valore

di autorizzazione evidenziava l'importanza di un utilizzo «effettivo» delle citate autovetture per le finalità di cui all'articolo 63.

Del resto, se l'Amministrazione centrale avesse avuto contezza che il finanziamento assegnato sarebbe stato destinato soltanto per il 3% al rimborso delle spese sostenute dalle famiglie per il servizio di *baby sitting* e la restante parte per l'acquisto di beni durevoli quali i citati SUV, è ragionevole presumere che la predetta amministrazione non avrebbe in alcun modo autorizzato tale spesa. Ne sia riprova la comunicazione in data 22 aprile 2022 dello stesso Dipartimento nonché la revoca del finanziamento del 20 aprile 2022.

Si ritiene, invece, che la richiesta di parere sia stata volutamente formulata in termini generici, in assenza di alcun riferimento alla quota di finanziamento che sarebbe stata diretta all'iniziativa per il servizio di *baby sitting* e per l'acquisto di "autovetture", in modo da indurre in errore il citato Dipartimento e, al contempo, di preconstituirsì una sorta di autorizzazione proveniente dall'Amministrazione centrale.

Prospettare che le somme sarebbero state impiegate *parte per il rimborso delle spese sostenute dalle famiglie per servizio di baby sitting e parte per il completamento di attività ludiche organizzate dal Comune di Agrigento per le quali necessita l'acquisto di autovetture utili al trasporto di bambini/e* è, infatti, cosa ben diversa dal prospettare l'avvenuto impiego di poco più di 5 mila euro per le attività di *baby sitting* e l'intenzione di acquisire n.4 SUV con i restanti 120.000 euro.

Pertanto, il Collegio ritiene che la richiesta di parere costituisca, piuttosto il più chiaro indice della rappresentazione del danno che sarebbe potuto derivare

alla PCM e della configurazione in capo ai convenuti dell'elemento soggettivo del dolo eventuale.

3.4. Il Collegio non ritiene, infine, possa qui trovare applicazione l'istituto della c.d. *compensatio lucri cum damno* invocato dai convenuti. Nel caso in esame, infatti, gli stessi convenuti invocano il predetto principio evidenziando l'acquisto di "beni durevoli" da parte del Comune di Agrigento ancora utilizzati dalle ONLUS locali.

Alla condivisibilità di detta prospettazione difensiva ostano, tuttavia, più ordini di motivi.

In primo luogo, occorre precisare come l'applicazione di detto principio non debba avvenire secondo il mero parametro pecuniario, come potrebbe valere per un soggetto privato, ma debba tenere in considerazione gli scopi cui le risorse stesse sono destinate nonché le finalità istituzionali dell'Amministrazione che si assume essere "avvantaggiata" (cfr. Corte dei conti Sez.II d'Appello sent. n. 8 del 2020). Per quanto qui di interesse, gli odierni convenuti non hanno, invece, fornito prova della rispondenza alle finalità istituzionali dell'Ente locale dell'acquisto dei citati SUV né dell'effettivo utilizzo degli stessi per finalità socioassistenziali nel periodo successivo al 31.12.2021, limitandosi a produrre il regolamento comunale per l'utilizzo degli stessi. Occorre, infatti, che l'esistenza di un risultato vantaggioso non venga affermato in termini apodittici e generici *bensì debba essere dimostrata dal convenuto in giudizio, anche per presunzioni gravi, precise e concordanti ex art.2729 c.c. (in terminis, Cass. Sez.2 n.77/2003; Corte dei conti, Sez.II Appello n.549/2015, n.1391/2016), in quanto costituisce un fatto diretto a ridurre la pretesa attrice, una volta accertata la*

sussistenza degli elementi costitutivi della medesima (cfr. Corte dei conti Sez.

II d'App., sent. n. 70/2017).

Sul punto, comunque, occorre aggiungere che l'amministrazione danneggiata

è la PCM - non il Comune di Agrigento - e le Sezioni Riunite della Corte dei

conti hanno, già da tempo, espresso perplessità circa la possibilità di una

applicazione indiscriminata della *compensatio* "obliqua" in ragione

dell'alterità tra ente danneggiato ed ente avvantaggiato che rende difficilmente

configurabile un beneficio che abbia lo scopo di ridurre l'entità del danno (cfr.

Corte dei conti Sezioni Riunite sent. n. 24 del 2020).

Alla luce di tale orientamento, dal quale il Collegio non intende discostarsi,

l'acquisto contestato dalla Procura regionale dei quattro SUV per €

120.000,00 deve essere configurato integralmente quale danno subito dalla

PCM.

4. Tanto premesso il Collegio ritiene che gli odierni convenuti debbano

essere ritenuti responsabili in via solidale per il danno prodotto nei confronti

della Presidenza del Consiglio dei Ministri e vadano, pertanto, condannati alla

refusione di detta Amministrazione per l'importo di € 120.000,00 oltre gli

accessori di legge.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

5. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate a

favore dello Stato come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, in

parziale accoglimento della proposta della Procura regionale, definitivamente

pronunciando:

a) dichiara la responsabilità amministrativa di Di Giovanni Gaetano Maria Giuseppe e Orlando Angela e per l'effetto li condanna al pagamento, in solido tra loro, in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della complessiva somma di € 120.000,00 (euro centoventimila/00centesimi) maggiorata della rivalutazione monetaria, dalla data del pagamento, alla data di pubblicazione della presente sentenza, e degli interessi legali, sulla somma così rivalutata, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

b) condanna Di Giovanni Gaetano Maria Giuseppe e Orlando Angela in solido tra loro, in favore dello Stato, delle spese di giustizia liquidate in € 342,39 (euro trecentoquarantadue/39 centesimi);

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023.

L'estensore

Il Presidente

Salvatore Grasso

Giuseppa Maneggio

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositato in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 22 marzo 2023

Il Funzionario Responsabile del Servizio

Dott.ssa Caterina Giambanco

Firmato digitalmente