

Sent. 957/2009

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore NOTTOLA Presidente
dott. Marcovalerio POZZATO Consigliere
dott. Giuseppe DI BENEDETTO Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 67712 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio nei confronti di

P Alessandro, nato a Roma il 2.8.1953, ivi residente in Via Campo Ligure n. 119

Visto l'atto introduttivo della causa;

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 27.4.2009, con l'assistenza del segretario signora Antonella Cirillo:

il giudice relatore cons. Marcovalerio Pozzato;

il Pubblico Ministero nella persona del VPG dott. Antonio Giuseppone, che ha insistito per l'accoglimento della dedotta pretesa;

l'avv. Alessandro Fusillo, per il convenuto, che, premesse le eccezioni di difetto di giurisdizione e di cessata materia del contendere, ha chiesto, in subordine nel merito, l'integrale rigetto della domanda attorea

FATTO

L'atto di citazione della Procura della Corte dei conti per la Regione Lazio riferisce che il convenuto, nella sua qualità di dirigente e di responsabile del coordinamento giuridico-amministrativo dei provvedimenti di competenza degli organi istituzionali di amministrazione dell'E, avrebbe cagionato un danno alle casse di detto Ente, per avere utilizzato indebitamente la carta di credito aziendale in sua disponibilità (n. 4557 7653 1117 5325), al fine di sostenere spese personali non pertinenti all'incarico ricoperto (acquisti di carburante, generi alimentari, ecc.), per un importo pari a € 96.405,53.

L'atto di introduzione del presente giudizio prende le mosse da un'informativa (27.10.2005) con cui l'E (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) aveva segnalato alla precedente Procura che era stato accertato un uso illecito della carta di credito aziendale assegnata, in ragione delle sue funzioni dirigenziali, all'avv. Alessandro P.

A quest'ultimo era stata infatti assegnata, dal luglio 2002, la carta di credito aziendale BNL VISA n. 4557 7652 1117 5325, al fine di regolare le spese inerenti a trasferte (nei limiti di legge).

Per converso, in dispregio alla normativa vigente, tale dirigente aveva fatto uso del mezzo creditizio per regolare spese di natura strettamente privata, che aveva comportato esborsi (dal luglio 2002 al 24.10.2005) per l'Ente pari a € 128.463,96 (nonostante quest'ultimo avesse chiesto all'istituto bancario emittente, con nota del 13.6.2005, il blocco immediato di detta carta nei confronti del P).

L'Istituto bancario (B.N.L.) provvedeva peraltro a rifondere all'E la somma di € 32.058,43, in relazione al periodo in cui era stata disattesa la richiesta dell'Ente in ordine al blocco della medesima carta.

In relazione a tali fatti il P era rinviato a giudizio penale (12.1.2007) innanzi al Tribunale di Roma per il reato di cui agli artt. 81 – 314 c.p.

Il predetto imputato aveva quindi chiesto la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 444 c.p.p.: in accoglimento di tale richiesta il competente G.U.P. applicava al P (sent. n. 1164/2007) la pena di anni 2 di reclusione (col beneficio della sospensione).

Ad avviso della precedente Procura gli esborsi sopportati dall'E per le spese effettuate con la più volte citata carta di credito, estranee alle funzioni di cui il P era investito, costituiscono danno erariale, imputabile a tale soggetto.

L'ufficio inquirente aveva quindi formulato l'invito a dedurre, di cui all'art. 5 del D.L. 15.11.1993 n. 453 (convertito in L. 14.1.1994 n. 19), nei confronti dell'avv. Alessandro P.

L'incolpato ha affermato (con apposita nota di controdeduzioni, 10.4.2007 e in sede di audizione personale disposta l'8.5.2007) che nessun comportamento dannoso poteva a lui essere ascritto, in quanto:

-al momento in cui gli era stata assegnata la carta di credito non gli erano state fornite indicazioni circa i termini di uso della medesima, sicché gli era sembrato naturale, in base alla qualifica dirigenziale rivestita, interpretare i termini uso della carta con una certa larghezza, con particolare riferimento alle c.d. "spese di rappresentanza";

-per un lungo tempo non erano stati formulati rilievi in ordine alle modalità di uso della carta di credito;

-la vicenda in questione si inquadra in una situazione conflittuale all'interno dell'Ente, in cui il predetto P era vittima di "mobbing";

-la mancata restituzione della carta (dopo espressa richiesta) era collegata all'affidamento di un nuovo incarico da parte del Presidente dell'E.

Valutate tali controdeduzioni l'ufficio inquirente, ritenendo sussistente la responsabilità amministrativo-contabile dell'avv. P in relazione ai fatti descritti, lo ha in seguito convenuto in giudizio.

La predetta citazione (del 20.11.2007) ha quindi conclusivamente individuato il danno

erariale da porre a carico del convenuto nella somma di € 96.405,53, corrispondente alle spese derivanti da un uso improprio della più volte menzionata carta di credito.

Il predetto si è ritualmente costituito a mezzo comparsa depositata il 7.4.2009 (unitamente a documentazione varia, concernente in particolare la corrispondenza intercorsa fra il P e l'Ente), con il patrocinio degli avvocati Alessandro Fusillo e Giampiero Michielan.

Il convenuto, a corredo delle conclusioni di rigetto della pretesa attorea, ha offerto i seguenti motivi:

-preliminarmente, di difetto di giurisdizione, non essendo i dipendenti dell'E assoggettati alla giurisdizione contabile in ipotesi di illeciti erariali, essendo il predetto ente non inquadrabile nella previsione recata dall'art. 8. c. 3, della L. n. 70/1975;

-sopravvenuta carenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità per espressa rinuncia dell'amministrazione all'eventuale risarcimento del danno, per effetto dell'accordo, raggiunto in sede conciliativa, nell'ambito del giudizio, innanzi al Tribunale del Lavoro di Roma, in cui il P aveva convenuto l'E;

-in via subordinata, l'erronea valutazione e quantificazione del dedotto danno erariale, non essendo regolato dalla legge l'utilizzo delle carte di credito (all'uopo riferendo la peculiarità normativa dell'E anche sotto il profilo della gestione finanziaria); l'ammontare del danno andrebbe comunque riquilibrato con riferimento alle spese non strettamente pertinenti alle esigenze di servizio;

-in via ulteriormente subordinata, il convenuto ripropone in via di eccezione riconvenzionale le argomentazioni già fatte valere innanzi al Tribunale del Lavoro (relativamente al licenziamento del P, con richieste di pagamento del T.F.S., dello stipendio dirigenziale, di indennizzi, di reintegrazione).

Nel corso dell'odierna udienza il rappresentante del P.M., nel riportarsi all'atto di

introduzione del giudizio, ha rilevato:

- l'infondatezza dell'eccezione relativa alla giurisdizione di questa Corte, che per effetto della novella della normativa del 1994 ha assunto carattere di generalità per quanto afferisce al danno erariale; fruendo l'E, ente pubblico non economico, di cospicui contributi pubblici, viene quindi a radicarsi la competenza giurisdizionale di questa Corte, in ragione delle risorse pubbliche gestite;
- circa l'eccepito accordo transattivo raggiunto in sede di conciliazione al Tribunale del Lavoro tra il P e l'E, che quest'ultimo ente non ha alcuna disponibilità in merito all'eventuale abbuono del danno erariale; ininfluente si presenta dunque la rinuncia (a pretese economiche dell'E) ai fini del potere di azione attribuito alla Procura della Corte dei conti;
- gli effetti della sentenza di cd. "patteggiamento" in sede penale;
- nel merito, la piena responsabilità, a titolo doloso, del P, in relazione alla diminuzione erariale conseguente all'illecito utilizzo della carta di credito attribuita al predetto dirigente;
- che è richiesta conclusivamente la condanna del convenuto in conformità all'atto di introduzione del giudizio.

Ha controdedotto l'avv. Fusillo, richiamandosi integralmente alla memoria difensiva prodotta in atti e alla documentazione fornita a corredo.

Ha puntualizzato i seguenti rilievi difensivi:

- l'eccepito difetto di giurisdizione deriva dall'applicazione della normativa speciale che regola le attività dell'E;
- in virtù dell'avvenuta conciliazione innanzi al Tribunale del Lavoro il P ha già pagato (in via compensativa, rinunciando a somme a lui dovute), provvedendo al ristoro del pubblico erario;

-sempre per effetto di tale conciliazione il convenuto aveva rinunciato a pretese economiche di rilievo nei confronti dell'E; tale accordo riguardava anche il contestato utilizzo della carta di credito;

-la precedente Procura agisce in qualità di rappresentante processuale dell'Ente, facendo valere, in via esclusiva, un credito di quest'ultimo;

-nel merito, in via subordinata, l'utilizzo del mezzo creditizio non riguardava spese personali;

-da ultimo, in via riconvenzionale, meritano accoglimento le domande proposte dal P innanzi al Tribunale del Lavoro, che si intendono presentate anche innanzi a questa Corte.

DIRITTO

Preliminarmente questo Collegio è chiamato a verificare la sussistenza della giurisdizione di questa Corte, negata da parte convenuta.

In proposito devono essere valorizzate le osservazioni rese nel corso dall'odierno dibattimento dal rappresentante del P.M., che ha puntualizzato che, in virtù delle Leggi n. 19/1994 e n. 20/1994 (aventi fra l'altro valore di legislazione di principio) la giurisdizione della Corte dei conti ha assunto carattere di generalità per quanto afferisce al danno erariale.

Giova del resto rammentare che, secondo l'ormai attestata giurisprudenza della Corte di Cassazione (SS.UU., n. 6425 del 3.3.2005) sussiste la giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di qualsiasi ente pubblico, in quanto il dato essenziale che la giustifica è il danno subito da un'amministrazione pubblica e non il quadro normativo (diritto pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva dello stesso.

Giova evidenziare che, comunque, l'attività dei dipendenti dell'E è connotata dall'essere pienamente assoggettata al diritto pubblico.

Deve essere quindi respinta la preliminare eccezione di difetto di giurisdizione avanzata da parte convenuta.

Sempre in via pregiudiziale, è sostanzialmente dedotta la cessazione della materia del contendere, mancando i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità per espressa rinuncia dell'amministrazione all'eventuale risarcimento del danno, per effetto dell'accordo, raggiunto in sede conciliativa, nel quadro del giudizio innanzi al Tribunale civile di Roma in cui il P aveva convenuto l'E.

Senonché, tale eccezione si ricollega a una palese anomalia sia di natura formale che sostanziale: nel giudizio di responsabilità amministrativa non vi è alcuna traccia (in qualità di parte) dell'ente pubblico (in ipotesi danneggiato), risultando contrapposti la Procura della Corte dei conti (chiamata al presidio del pubblico erario) e il convenuto.

Nel contesto ipotizzato dall'avv. P, la precedente Procura non potrebbe che atteggiarsi a rappresentante dell'Ente danneggiato. Senonché, tale ipotesi potrebbe ammettersi solo sulla base della superata configurazione del Procuratore Generale quale sostituto processuale dell'Amministrazione, opinandosi che esso sia in tutti i casi chiamato a far valere formalmente in nome proprio interessi sostanziali appartenenti alle Pubbliche Amministrazioni, nei confronti delle quali le decisioni adottate dal giudice erano destinate a dispiegare i loro effetti.

Nell'ordinamento vigente, peraltro, e secondo una lettura più aderente alla Costituzione, la Procura viene essenzialmente qualificata come organo che agisce nell'interesse dell'ordinamento, ovvero come rappresentante non tanto dello Stato-apparato, quanto dello Stato-comunità.

Giova altresì rammentare che i poteri del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti trovano essenzialmente disciplina, in forza del rinvio dinamico di cui all'art. 26 del R.D. n. 1038/1933, nel codice di procedura civile.

In questo contesto, deve essere evidenziato che, nel processo civile, il Pubblico Ministero non agisce (o interviene) a tutela di un interesse concreto (corrispondente, nel giudizio di responsabilità amministrativa, all'interesse di specifiche articolazioni della Pubblica Amministrazione): la sua azione risponde alla difesa del più generale interesse alla corretta applicazione della legge e ai generali fini dell'ordinamento.

Se così è, la Procura presso la Corte dei conti risulta essere organo giudiziario che chiama il giudice contabile a provvedere (essendo estraneo agli interessi particolari dell'amministrazione danneggiata), a difesa del pubblico erario: ne deriva che il Pubblico Ministero è parte processuale, ma non parte sostanziale, risultando al di fuori del rapporto sostanziale ed estraneo all'interesse concreto dell'amministrazione lesa.

L'esegesi della normativa processualistica civile vede altresì l'azione del P.M. tassativamente limitata, in via esclusiva (art. 69 c.p.c.), ai casi stabiliti dalla legge.

Nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, dunque, la procedente Procura, nel rivestire il carattere di titolare esclusivo dell'azione, fa valere, in posizione autonoma, il superiore interesse all'integrità del Pubblico Erario e, compatibilmente con esso, gli interessi sostanziali dell'Amministrazione danneggiata.

In sostanza, l'interesse posto alla base del potere conferito alla Procura non è l'interesse concreto della singola amministrazione, ma l'interesse oggettivo alla protezione delle risorse pubbliche.

Priva di giuridico pregio è, pertanto, anche l'eccezione secondo cui l'avvenuto accordo conciliativo paralizzerebbe il potere di azione da parte dell'ufficio requirente.

Nel merito, la fattispecie di danno erariale dedotta innanzi a questa Corte riguarda i comportamenti del dirigente dell'E avv. P, che aveva utilizzato indebitamente la carta di credito aziendale in sua disponibilità (n. 4557 7653 1117 5325), al fine di sostenere spese personali non pertinenti all'incarico ricoperto (acquisti di abbigliamento, carburante,

generi alimentari, ecc.), per un importo pari a € 96.405,53.

Questo giudicante rileva, preliminarmente, che l'Ente aveva minuziosamente disciplinato (nel mentre il convenuto, pur essendo avvocato e dirigente, ripetutamente protesta la sua assoluta ignoranza sui limiti di legge circa l'utilizzabilità del mezzo creditizio in questione) l'uso della carta di credito assegnata (circolare n. 709/DG/2000, relativa alle modalità attuative in materia di trattamento di trasferta in Italia e all'estero, circ. n. 379/RU del 4.7.2002; art. 1, c. 47-53, della L. n. 549/1995; art. 1, c. 2, del decreto del Ministero del Tesoro n. 701 in data 9.12.1996).

Gli atti processuali dimostrano (per tutti, note –e relativi allegati- prot. E/2006/9760/LEG in data 13.2.2006, prot. E/2005/69212/DIRGEN in data 10.11.2005; rendiconti bancari della carta di credito; nota E in data 30.7.2007) che il convenuto ha utilizzato il mezzo creditizio in palese dispregio alla normativa vigente (che limita le spese allo stretto svolgimento di una trasferta, con riferimento quindi a spese di trasporto, di alloggio e di alimentazione specificamente connesse all'attività di servizio).

Va ricordato che, secondo la legge, l'inerenza di dette spese (anche mediante carte di credito) all'attività di servizio va ricollegata al procedimento di spesa scandito nei seguenti momenti:

- autorizzazione (effettuata dal superiore gerarchico) allo svolgimento della trasferta, sulla base di un preventivo di spesa autorizzato dall'Ufficio Missioni;
- impegno e spesa ;
- liquidazione (sempre a cura dell'Ufficio Missioni); riscontro del consuntivo di missione (trasferta) presentato dal dirigente, con allegati i documenti giustificativi di spesa.

Nel caso di specie non risulta che nessuna delle spese effettuate dal P sia stata regolarmente autorizzata, né puntualmente giustificata dal medesimo, richiamandosi a trasferte effettuate in ragione di servizio.

A prescindere da tali dirimenti rilievi giuscontabilistici, e in disparte dalla considerazione che per i medesimi fatti il P ha chiesto l'applicazione della pena "patteggiata" a due anni di reclusione (in relazione a ipotesi di peculato), le spese effettuate dal convenuto sfuggono, per la massima parte, a qualsiasi elementare criterio di collegamento al servizio prestato in qualità di dirigente dell'E.

Oltre a rilevanti e sistematici acquisti di carburante (pari a € 43.573,07, in nessun modo ammessi, in quanto la normativa vigente prevede il rimborso chilometrico forfettario per il caso di utilizzo del mezzo proprio per esigenze di servizio), il convenuto ha posto a carico dell'Ente spese di abbigliamento, gioielleria, farmaci, derrate alimentari, intrattenimento, nonché spese di alloggio e ristorazione assolutamente inconferenti con missioni di servizio (a titolo puramente esemplificativo, il P era un cliente assiduo della "Ostharia Pizzeria Bocaletto" di Roma, per un importo pari a € 42.368,70 distribuito in 137 operazioni di importo medio pari a € 309,26).

A ulteriore dimostrazione dell'illecito utilizzo della carta di credito deve essere inoltre notato che le spese effettuate dal P avvenivano in Roma e dintorni (in rapporto di contiguità territoriale con la sede dell'Ente): esse si manifestano, quindi, prive di qualsiasi relazione con trasferte per motivi di servizio (a titolo puramente esemplificativo: Circolo sportivo di Montecitorio in Roma; supermercato PIM in Roma; albergo "Corte dei Principi Anguillara"; supermercato GS di Anguillara; Hotel "La Villa Anguillara"; ristorante "Lo sbarco di Anzio" in Anzio).

Risulta pertanto dimostrata la piena responsabilità amministrativa del convenuto, da riconnettere a:

- sicuro danno erariale, per esborsi privi di qualsiasi possibile utilità per l'E;
- consapevole disprezzo del P dei propri obblighi di servizio e della normativa che disciplina il rimborso delle spese per trasferte inerenti alle funzioni dirigenziali.

L'esame degli atti evidenzia, infatti, che il convenuto si attivò per addossare le proprie spese personali all'Ente,.

Il colpevole contegno tenuto dall'avv. P non può che essere ricondotto alla pertinace trascuratezza dei propri doveri, manifestatasi attraverso un comportamento improntato alla massima noncuranza degli interessi economici dell'Ente di appartenenza.

Interamente prive di pregio risultano pertanto le argomentazioni difensive svolte dall'avv. Fusillo in ordine alla possibile attinenza delle spese al servizio, sia per motivi tipicamente giuscontabilistici (nessuna delle spese è stata debitamente autorizzata), sia perchè non è stata data, in un contesto di manifesta pertinenza delle spese alla vita privata dell'avv. P, alcuna dimostrazione del collegamento di queste allo svolgimento di attività di servizio.

Per altro verso, manifestamente sottratte alla cognizione di questo giudice sono le pretese del P in ordine alle proprie rivendicazioni economiche (nei confronti dell'E) e in tema di reintegrazione in servizio.

Questo giudicante ritiene pertanto che le spese effettuate dall'avv. P con la carta di credito siano pienamente illecite e costituiscano danno erariale, che va quantificato nei termini posti dalla precedente Procura.

Tale danno è da addossare integralmente, in conformità alla richiesta attrice, al convenuto.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio

CONDANNA

il convenuto signor Alessandro P al pagamento in favore dell'E della somma di € 96.405,53 (novantaseimilaquattrocentocinque/53), comprensiva di rivalutazione fino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi dalla predetta ultima data fino all'effettivo soddisfo;

condanna altresì lo stesso al pagamento delle spese di giustizia, che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano in € 330,64 (trecentotrenta,64).

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 27.4.2009

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(F.to dott. Marcovalerio Pozzato)

(F.to dott. Salvatore Nottola)

Pubblicato nei modi di legge mediante deposito in Segreteria 25/05/2009.

P. Il Dirigente
Il Responsabile del Settore
Giudizi di Responsabilità
F.to Dott. Francesco MAFFEI