

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

composta dai Magistrati:

dott. Fabrizio TOPI	Presidente
dott. Salvatore CULTRERA	Consigliere
dott Vincenzo LO PRESTI.	Consigliere relatore

ha emesso la seguente :

SENTENZA 1049/2005

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al numero 36771 del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di Scudato Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Cuva.

Uditi, alla pubblica udienza del 05-04-2005, il relatore Consigliere Dr. Vincenzo Lo Presti ed il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Regionale Dr. Gianluca Albo, e l'avv. Angelo Cuva .

Esaminati gli atti e documenti di causa.

FATTO

In data 3 aprile 1998 l'Assessorato Regionale Beni Culturali, Ambientali e Pubblica Istruzione aveva stipulato con la Società ARTE VITA Spa un contratto di servizio per l'affidamento della gestione dei pubblici servizi relativi alla custodia, conservazione e fruizione dei beni culturali nelle aree archeologiche, nei siti museali, nelle gallerie, nelle biblioteche, e ad altri servizi pubblici di competenza dell'Amministrazione Regionale dei Beni Culturali e Ambientali.

Dagli accertamenti espletati dal PM è emerso che la società ARTE VITA Spa (ex Servizi ABC Spa) era stata costituita in data 30 ottobre 1997 con capitale pubblico sottoscritto per il 51% dalla

Regione Siciliana per il tramite dell'Assessorato Regionale all'Industria .

L'oggetto sociale specificato dall'art. 4 dell'atto costitutivo e dall'art. 3 dello Statuto ,come integrato dall'Assemblea del 15 gennaio '99, era costituito dalla gestione dei pubblici servizi relativi alla custodia, conservazione e fruizione dei beni culturali nelle aree archeologiche, nei siti museali, nelle gallerie, e nelle biblioteche, e delle connesse attività della Regione Siciliana.

Il predetto contratto di servizio, rinnovato con successive convenzioni del 30 luglio 1999 e del 21 novembre 2000, prevedeva un <corrispettivo determinato sulla base dei costi riferibili alla esecuzione delle attività/servizi, tenuto conto anche degli ammortamenti e di una adeguata remunerazione del capitale investito>.

Tra gli obblighi convenzionali gravanti sulla società ARTE VITA Spa vi era anche quello <di attenersi nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività ad essa demandata, a principi di efficienza, qualità, economicità e trasparenza>, con riserva all'Assessorato Regionale dei Beni Culturali ed Ambientali del potere di vigilanza e controllo sulla gestione finanziaria e sulla congruità del rapporto costi-benefici.

Una attività di verifica fiscale delle scritture contabili della società ARTE VITA Spa ha evidenziato la sussistenza di costi non inerenti all'oggetto sociale (v. costi indeducibili conto n.8.17.005, e conto n.8.36.006) consistenti in :

1. spese destinate alla somministrazione di alimenti e bevande (caffè, colazioni, pranzi, rinfreschi);
2. spese per acquisti di vario genere;
3. spese per posteggi e lavaggi auto;
4. spese per il pagamento di presunte indennità chilometriche ai dipendenti .

Nella indeducibilità di tali costi per il rapporto di non inerenza alle attività costituenti la causa sociale del contratto di servizio pubblico, la Procura Regionale ha individuato il presupposto della prospettazione del danno erariale nella misura di euro 100.317,00 pari a lire 194.241.580

(periodo 1998-2000), le cui componenti sono analiticamente indicate negli allegati alla relazione della Guardia di Finanza n. 208 del 7/1/2004 .

Il danno erariale è stato ascritto dal PM alla responsabilità personale del Rag. Scrudato Giuseppe , poiché dalle prove documentali acquisite nell'istruttoria si evincerebbe che le modalità di gestione della spesa destinata alla copertura dei costi indeducibili , sono state affidate dall'amministratore delegato agli uffici di ragioneria della società con poteri di contenuto decisionale .

In particolare , al Rag. Scrudato è stata imputata l'attività di autorizzazione e di liquidazione della spesa in contestazione , anche per effetto dei poteri conferiti dall'amministratore delegato per procura speciale del 26 giugno 1998 (v. atto notarile rep. 112694).

.Nell'atto di citazione il PM ha affermato preliminarmente che la fattispecie oggetto dell'odierno giudizio rientra nella giurisdizione di questa Corte.

A sostegno delle sue ragioni ha citato la giurisprudenza delle SS.UU. della Cassazione in materia di Enti pubblici economici e di imprese pubbliche.

Circa la sussistenza del danno erariale il PM ha osservato che l'attività di verifica fiscale delle scritture contabili della società ARTE VITA Spa dimostra la sussistenza dei predetti costi non inerenti l'oggetto sociale .

La indeducibilità di tali costi per il rapporto di non inerenza alle attività costituenti la causa sociale del contratto di servizio pubblico, sarebbe indice sintomatico della sussistenza di danno erariale .

In particolare, il PM ha fatto presente che ,in relazione alle spese destinate ad acquisto di bevande e di beni e servizi di varia natura (=euro 3.356,16)-, sussiste la necessità di un supplemento istruttorio sotto il profilo della ordinazione e della utilità soggettiva dei singoli costi .

Viceversa ,per la liquidazione delle presunte indennità chilometriche ai dipendenti , l'ufficio

inquirente ravvisa la sussistenza di elementi utili e sufficienti alla esatta quantificazione del danno.

Infatti , il pagamento delle indennità è avvenuto in carenza di specificazione del veicolo autorizzato , della tratta chilometrica corrispondente , e della documentazione idonea a dare certezza del servizio di missione effettivamente espletato dai soggetti richiedenti la liquidazione .

Le plurime e reiterate irregolarità formali riscontrate nelle singole liquidazioni , e la indeducibilità dei costi , evidenzerebbero la sussistenza del danno erariale nella misura delle indennità corrisposte in difetto di documentazione giustificativa della spesa .

Il danno erariale ,per tale componente di spesa, è pari ad €96.960,84 (100.317,00 - 3.356,16 = 96.960,84) .

Le componenti di tale danno erariale sono analiticamente indicate,secondo il PM, negli allegati alla relazione della Guardia di Finanza n. 208 del 7/1/2004 .

Ciò detto, il PM ha pure osservato che la natura delle clausole recepite nel contratto di servizio stipulato con la p.a. , e la tipologia delle prestazioni conferite per convenzione alla società (=affidamento della gestione dei pubblici servizi relativi alla custodia, conservazione e fruizione dei beni culturali nelle aree archeologiche, nei siti museali, nelle gallerie, nelle biblioteche, e ad altri servizi pubblici di competenza dell'Amministrazione Regionale dei Beni Culturali e Ambientali) consentirebbero di riconoscere alla ARTE VITA Spa la qualità di organo indiretto dell'Assessorato ai Beni Culturali ed Ambientali , il quale sarebbe -dunque- la parte danneggiata .

In subordine ,ha anche affermato che la medesima società ARTEVITA , essendo costituita con capitale pubblico per l'espletamento di servizi pubblici erogati con provvista finanziaria di derivazione pubblica , possiede qualità soggettive idonee ad assumere la posizione della parte danneggiata.

Tale danno erariale ,secondo la prospettazione attorea,sarebbe ascrivibile alla responsabilità personale del Rag. Scrudato Giuseppe , poiché le prove documentali acquisite nell'istruttoria

dimostrano che le modalità di gestione della spesa destinata alla copertura dei costi indeducibili , sono state affidate dall'amministratore delegato all'ufficio di ragioneria della società , anche con poteri di contenuto decisionale .

In particolare , al Rag. Scudato sarebbe imputabile l'attività di autorizzazione e di liquidazione della spesa in contestazione , non solo in considerazione dei poteri di controllo tipici delle mansioni di ragioneria , ma per effetto dei poteri conferiti dall'amministratore delegato per procura speciale del 26 giugno 1998 (v. atto notarile rep. 112694).

Sarebbero indici manifesti della responsabilità amministrativa ascrivibile al comportamento del Rag. Scudato :

1. la natura formale-procedimentale delle prescrizioni di regolarità contabile per la liquidazione delle indennità chilometriche agli aventi diritto ;
2. l'assenza di rischio d'impresa nel comportamento gestorio ;
3. la natura pubblica del servizio attribuito per convenzione alla società;
4. la provenienza e la destinazione agli scopi di pubblico servizio della provvista finanziaria erogata dall'Assessorato Regionale Beni Culturali .

Per ciascuno di tali profili sussisterebbero,ad avviso del PM, vizi di gestione inficiati da colpa grave , poiché il Rag. Scudato ha disposto la liquidazione delle indennità chilometriche omettendo ,con macroscopica negligenza, qualsiasi tipo di riscontro sui presupposti e sulla giustificazione della spesa , conferendo in tale modo natura indeducibile ai costi liquidati , nonostante la clausola di economicità recepita nel contratto di servizio pubblico .

Ciò detto, il PM ha chiesto la condanna del convenuto al pagamento della somma di € 96.960,84 in favore dell'Assessorato Regionale Beni Culturali , ed in subordine in favore della società Arte Vita spa , oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese del presente procedimento .

Con memoria depositata il 30-03-2005,il convenuto ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione di questa Corte in quanto:

1. la società “Arte Vita SPA “ è una società per azioni che opera in regime di diritto civile ed ha stipulato, con l'Assessorato regionale ai BBCC , in data 03-04-1998, un contratto di diritto privato che ha avuto regolare esecuzione (tant'è che l'Amministrazione regionale non ha formulato alcuna contestazione sulla esecuzione del contratto stesso ed ha regolarmente pagato i corrispettivi senza eccepire alcunché);
2. la stessa società si è limitata a fornire il personale che è stato coordinato ed utilizzato da dipendenti dell'Assessorato regionale ai BBCC;
3. nessuna potestà autoritativa è stata attribuita dalla convenzione alla “Arte Vita SPA“.

Quindi ha contestato la validità dell'invito a dedurre in quanto nello stesso la Procura non ha precisato esattamente quali fossero le spese in contestazione, limitandosi a depositare la relazione della Guardia di Finanza.

Nella stessa memoria il convenuto ha affermato che manca la prova del danno, in quanto la ineducibilità ai fini fiscali delle spese contestate non prova in alcun modo la sussistenza del danno, tenuto anche conto che nessuna contestazione sulla esecuzione del contratto è stata mossa dall'Amministrazione regionale ed ,in ogni caso ,che egli non poteva entrare nel merito delle singole spese, tenuto conto che i dipendenti, nelle richieste di rimborso, attestavano sotto la loro responsabilità che i chilometri attestati erano quelli effettivamente percorsi.

In udienza le parti hanno insistito nelle rispettive posizioni.

DIRITTO

Preliminarmente, sotto il profilo della sussistenza della giurisdizione nella fattispecie oggetto del presente giudizio, si osserva che la Suprema Corte di Cassazione, nelle recenti sentenze-ordinanze n. 19667/03 , n. 3351/04 e n. 3899/04 (interpretando l'art.103 Cost. co.2 nella parte in cui presuppone l'interpositio legislatoris perché sussista la giurisdizione della Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica-) ha affermato che il criterio di ripartizione della giurisdizione tra Giudice ordinario e Corte dei Conti sull'attività economica della P.A. ,secondo

la natura privata o viceversa pubblica dell'atto posto in essere in conformità alle finalità istituzionali, deve essere sostituito da un criterio diverso, fondato sulla constatazione che gli strumenti privatistici costituiscono per gli enti pubblici economici forme di esercizio di attività amministrativa diretta al perseguimento di fini istituzionali, i quali divengono realizzabili con l'impiego di risorse equiparabili a quelle utilizzate dagli enti pubblici non economici.

Pertanto, il processo di privatizzazione delle pubbliche amministrazioni, se da un lato riceve dalle scelte del Legislatore un'evidente accelerazione al fine di assicurare alla pubblica amministrazione una maggiore efficienza mediante la più ampia utilizzazione di forme soggettive e di strumenti operativi disciplinati dal diritto privato, dall'altro lato non può giammai comportare la corrispondente riduzione delle sfere di competenza attribuite per riserva di Costituzione alla Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica.

Dunque, il discrimine tra le due giurisdizioni (ordinaria e contabile) nei confronti dell'impresa pubblica tende a spostarsi dalla qualità soggettiva dell'ente od organismo esercente l'attività (a seconda se agisca *iure autoritatis* o *iure privatorum*) alla natura -pubblica o privata- delle risorse finanziarie di cui esso si avvale.

Dunque, il complesso di tali argomentazioni evidenzia la sussistenza nella specie della giurisdizione della Corte dei Conti.

Infatti dall'atto costitutivo della società "Arte Vita SPA" si evince che la stessa è una società per azioni costituita anche con capitale pubblico, anche se che opera in regime di diritto civile ed ha stipulato, con l'Assessorato regionale ai BBCC, in data 03-04-1998, un contratto di diritto privato.

La sussistenza di risorse finanziarie pubbliche, alla luce delle recenti sentenze-ordinanze n. 19667/03, n. 3351/04 e n. 3899/04 della Suprema Corte di Cassazione, è sufficiente a radicare, nella fattispecie, la Giurisdizione di questa Corte e ciò a prescindere dalla utilizzazione di tali risorse con gli strumenti del diritto pubblico (*iure autoritatis*) o del diritto privato (*iure privatorum*).

Inoltre, circa la contestatazione della validità dell'invito a dedurre formulata dal convenuto (in quanto nello stesso la Procura non ha precisato esattamente quali fossero le spese in contestazione limitandosi a depositare la relazione della Guardia di Finanza), il collegio osserva che la stessa non ha pregio in quanto, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la funzione dell'invito a dedurre non è quella di garantire un esaustivo esercizio del diritto di difesa (tale diritto trova poi piena garanzia nel rispetto delle regole processuali a garanzia del contraddittorio nell'ambito del giudizio) ma solo quella di fornire al PM elementi utili al fine di decidere se archiviare o citare in giudizio (tant'è che per rispondere all'invito a dedurre non è richiesta l'assistenza del difensore).

Nel merito ritiene il Collegio che nella fattispecie non sia stata sufficientemente provata la sussistenza del danno erariale.

Infatti il PM, nell'atto di citazione, afferma che la indeducibilità dei predetti costi, per il rapporto di non inerenza alle attività costituenti la causa sociale del contratto di servizio pubblico, costituisce un indice sintomatico della sussistenza del danno erariale nella misura di euro 100.317,00 pari a lire 194.241.580 (periodo 1998-2000), le cui componenti sono analiticamente indicate negli allegati alla relazione della Guardia di Finanza n. 208 del 7/1/2004.

Inoltre, a sostegno delle sue ragioni, afferma anche genericamente che il pagamento delle indennità chilometriche è avvenuto in carenza di specificazione del veicolo autorizzato, della tratta chilometrica corrispondente, e della documentazione idonea a dare certezza del servizio di missione effettivamente espletato dai soggetti richiedenti la liquidazione.

Afferma altresì che le plurime e reiterate irregolarità formali riscontrate nelle singole liquidazioni, e la indeducibilità dei costi, evidenzerebbero la sussistenza del danno erariale nella misura delle indennità corrisposte in difetto di documentazione giustificativa della spesa.

Il danno erariale, per tale componente di spesa, viene così quantificato, dallo stesso PM, in € 96.960,84

Preliminarmente si osserva che ,ai sensi dell'art. 2697 del c.c., è il PM a dovere provare la sussistenza del danno erariale per ottenere la condanna del convenuto.

Nella fattispecie il Collegio ritiene che gli elementi probatori proposti dal PM a sostegno delle sue ragioni non siano sufficienti ai fini della dimostrazione della esistenza del danno erariale per i motivi qui di seguito indicati.

Innanzitutto l'Amministrazione non ha formulato alcuna contestazione sulla esecuzione del contratto ed ha regolarmente pagato i corrispettivi alla società senza nulla eccepire circa eventuali liquidazioni illegittime di indennità di missione e ciò certamente non depone a favore della sussistenza di un danno erariale, ma semmai può offrire elementi di valutazione in senso contrario.

Inoltre gli elementi probatori offerti dal PM al Collegio a sostegno delle sue ragioni sono in buona sostanza due:

1. da un lato l'affermazione della indeducibilità dei predetti costi, per il rapporto di non inerenza alle attività costituenti la causa sociale del contratto di servizio pubblico, che costituirebbe un indice sintomatico della sussistenza del danno erariale ;
2. dall'altro la generica affermazione, che il pagamento delle indennità chilometriche è avvenuto in carenza di specificazione del veicolo autorizzato , della tratta chilometrica corrispondente , e della documentazione idonea a dare certezza del servizio di missione effettivamente espletato dai soggetti richiedenti la liquidazione (senza però precisare in relazione a quali dipendenti ed a quali servizi di missione si sarebbero verificate tali presunte irregolarità).

IL Collegio ritiene che:

- in relazione al punto di cui al n. 1 la indeducibilità dei costi,in mancanza di un qualsiasi altro elemento di prova,non sia sufficiente a provare la sussistenza del danno erariale in quanto essa viene fatta in vista della esatta determinazione

dell'imponibile ai fini fiscali e l'ambito della indeducibilità non coincide con quello del danno patrimoniale risarcibile, tenuto conto della differente regolamentazione normativa (l'una è regolata dal diritto tributario e l'altra dalle norme di contabilità pubblica);

- in relazione al punto di cui al n. 2, la prova del danno ,nella fattispecie , richiedeva che nell'atto di citazione venisse effettuata una compiuta analisi dei singoli atti di liquidazione delle indennità di missione che si assumono illegittimamente erogate (individuando ,atto per atto,le ragioni e gli elementi di illegittimità - con riferimento alla vigente normativa in materia di contabilità pubblica - della liquidazione della singola spesa) e non una generica affermazione di illegittimità delle liquidazioni stesse (per altro fondata sulla relazione predisposta dalla Guardia di Finanza in occasione dell'accertamento della indeducibilità di tali spese ed in base alla vigente normativa tributaria) senza alcun analitico riscontro con i fogli di liquidazioni delle indennità.

Ne deriva che il convenuto deve essere dichiarato esente da responsabilità amministrativa.

Stante la natura pubblica della parte attrice non vi è luogo a pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, ,definitivamente pronunciando,dichiara il convenuto esente da responsabilità amministrativa.

Nulla per le spese

Così deciso,in Palermo, nella Camera di Consiglio del 05-04-2005.

L'estensore

Il Presidente

F.to Vincenzo Lo Presti

F.to Fabrizio Topi

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 27 aprile 2005

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele