

Sulla responsabilità contabile

Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Puglia, 22 novembre 2010, n. 746

- *La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile sono diversificate quanto agli “ obblighi di servizio “, che, nel caso della responsabilità contabile, sono puntualizzati in specifici doveri di versamento delle somme riscosse per ragioni d’ufficio.*
- *Non può ritenersi che l’applicabilità dell’art. 194 R.D. n. 827/1924 esoneri il P.M. dalla prova della esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento dell’agente contabile (nella fattispecie, nell’atto di citazione non era evidenziato alcun elemento atto a provare l’esistenza del danno erariale, risultando allegata solo la mancanza di un riscontro contabile dell’avvenuto versamento nelle casse della ASL delle somme pagate dagli assistiti e non la mancanza di corrispondenza tra le somme effettivamente pagate dagli utenti e quelle versate alla ASL).*
- *Il Giudice contabile non può sostituirsi alle parti del processo nell’onere probatorio incombente su di esse e non può, conseguentemente, supplire all’attività istruttoria e probatoria della Procura regionale, potendo fare uso del c.d. potere sindacatorio nei limiti di cui all’art. 15 del R.D. n. 1038/1933.*

DIRITTO

L’odierno giudizio è finalizzato all’accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura regionale concernente un’ipotesi di danno erariale asseritamente causato dalla sig.ra Vero, che, nella qualità di dipendente del Dipartimento di Prevenzione dell’Azienda Unità Sanitaria Locale LE/2 di Maglie, addetta all’emissione di fatture e riscossione dei relativi importi, attraverso una serie di alterazioni contabili, avrebbe distratto somme provenienti dal pagamento di diritti sanitari vari nel corso degli anni 2002, 2003 e 2004, per un complessivo importo di €19.131, 68 procurando, altresì, un danno all’immagine della amministrazione per l’ulteriore importo quantificato, in via equitativa, in €1.913,00.

Secondo l’assunto della Procura, la sig.ra Vero, per gli specifici compiti svolti quale gestore di fatto e di diritto dell’incasso dei proventi derivanti dal pagamento di diritti sanitari, dovrebbe considerarsi una agente contabile e, come tale, soggetta al disposto dell’art. 194 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827.

Da detta disposizione normativa deriverebbe che il Procuratore regionale non avrebbe alcun onere di fornire una prova positiva di tale peculiare forma di responsabilità, cosicché, verificandosi un ammanco di denaro, l’agente

contabile sarebbe tenuto a risponderne, salvo a fornire la prova liberatoria.

Nel caso di specie, secondo la Procura, mancherebbe del tutto un riscontro contabile dell'avvenuto versamento nelle casse della ASL delle somme pagate dagli assistiti, con conseguente carattere di dannosità erariale della fattispecie e responsabilità della attuale convenuta; responsabilità che risulterebbe ampiamente confermata in sede penale, in ragione dell'intervenuta sentenza resa ex art. 444 c.p.p..

Prioritariamente, ai fini della decisione, rilevante è la constatazione che la convenuta, nell'espletamento degli incarichi conferiti, svolgeva funzioni che implicavano il maneggio di denaro pubblico ed aveva, perciò, assunto la veste di agente contabile, di cui all'art. 178 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827.

Invero, ai sensi dell'art. 178 del R.D. n. 827/1924, *“Sotto la denominazione di agenti contabili dell'amministrazione si comprendono: a) gli agenti che con qualsiasi titolo sono incaricati, a norma delle disposizioni organiche di ciascuna amministrazione di riscuotere le varie entrate dello Stato e di versarne le somme nelle casse del tesoro; b) i tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme dovute allo Stato, o le altre delle quali questo diventa debitore, eseguono i pagamenti delle spese per conto dello Stato, e disimpegnano tutti quegli altri servizi speciali che sono loro affidati dal ministro delle finanze o dal direttore generale del tesoro; c) tutti coloro che, individualmente ovvero collegialmente, come facenti parte di consigli di amministrazione per i servizi della guerra e della marina e simili, hanno maneggio qualsiasi di pubblico danaro, o sono consegnatari di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato; d) gli impiegati di qualsiasi amministrazione dello Stato cui sia dato speciale incarico di fare esazioni di entrate di qualunque natura e provenienza; e) tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato”*.

La figura dell'agente contabile è, dunque, caratterizzata dall'elemento fattuale del maneggio di denaro, beni e valori di pertinenza pubblica e si riscontra, pertanto, in ogni soggetto che svolga attività comportanti il maneggio suddetto, quali ad esempio la riscossione e il versamento di entrate pubbliche, la ricezione o la detenzione di denaro, beni e valori di spettanza pubblica o dei quali un ente pubblico sia o divenga debitore, l'esecuzione di pagamenti o di

consegne di beni cui sia tenuto un ente pubblico (Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Puglia, sent. n. 626 del 7.10.2010).

“Costituisce, invero, giurisprudenza pacifica che, alla stregua del vigente ordinamento, la qualificazione di agente contabile risulta meramente correlata al c.d. “maneggio” di denaro, beni mobili, materie e/o valori di “pertinenza pubblica”, inteso quale disponibilità materiale, concreta ed effettiva degli stessi (...). In tale ottica, è proprio l’attuata gestione di denaro e valori pubblici che è idonea all’instaurazione, con automatismo giuridico, di un “rapporto di servizio” tra l’autore della gestione ed il soggetto pubblico alla cui “pertinenza” (Stato od altro Organismo pubblico) quel denaro e/o valori sono riconducibili.” (Corte dei Conti, Sez. I d’Appello, sent. n. 581 del 15.10.2009).

Il suddetto elemento fattuale del maneggio di denaro, beni e valori di pertinenza pubblica costituisce, quindi, l’essenziale elemento qualificante dell’agente contabile, prevalente anche sul profilo della legittimazione giuridica.

Infatti, la qualifica di agente contabile, con conseguente assoggettamento al corrispondente regime di obblighi e responsabilità, è connessa allo svolgimento fattuale della suddetta attività di maneggio, anche a prescindere dal possesso da parte dell’agente della legittimazione giuridica a detto svolgimento.

Pertanto, il regime dell’agente contabile concerne sia l’agente contabile c.d. “di diritto” (art. 178, lett. a-d), il quale agisce sulla base di un titolo atto a conferirgli una legittimazione giuridica al riguardo, sia l’agente contabile c.d. “di fatto” (art. 178, lett. e), da intendersi come qualsivoglia soggetto che, anche senza legale autorizzazione, prenda ingerenza negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuota somme di spettanza dell’erario.

In assenza di legittimazione giuridica al maneggio di denaro, beni e valori di spettanza di un ente pubblico, l’ingerenza fattuale nel maneggio suddetto e la materiale apprensione dei citati denaro, beni e valori sono dunque gli elementi identificativi dell’agente contabile di fatto, atti a supplire, ai fini dell’applicazione del regime dell’agente contabile, al mancato possesso da parte dell’agente di un titolo giuridico legittimante la propria attività di maneggio.

Quindi, l'orientamento della giurisprudenza è costante nel ritenere che il maneggio e la custodia di denaro e valori di pertinenza dell'erario pubblico, sia che avvenga a seguito di legittima investitura, sia che avvenga in via di mero fatto, implica l'assunzione da parte di chi li svolge, della qualità di agente contabile (Corte dei conti, Sez. I, 6 marzo 2006, n. 68; 16 febbraio 1998, n. 28; Sez. II, 1 marzo 2006, n. 108; 3 febbraio 1999, n. 32; Sez. III, 9 novembre 2005, n. 682 ; Sez. Lombardia, 14 giugno 2006, n. 373; 16 giugno 2003, n. 667; 2 dicembre 2002 n. 1943; Sez. Abruzzo, 30.5.2001, n. 98; Sez. Sardegna, 13.01.1987, n. 2).

E' stato anche chiarito che il significato dell'espressione "maneggio" di denaro deve essere latamente inteso, sì da ricomprendere non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che abbiano la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico (in ragione della provenienza e/o della destinazione) e siano forniti, in sostanza, del potere di disporre senza l'intervento di altro ufficio (Corte dei Conti, Sez. I, 5.5.1989, n. 167; Id, Sez. Abruzzo, 6.5.2005, n. 445; Id, Sez. Sardegna, 9.10.1997, n. 1312; Id, Sez. I, 28.5.2009 n. 367).

Orbene, nel caso di specie, è incontestato che la convenuta fosse addetta all'ufficio cassa del Dipartimento di Prevenzione – sede di Maglie della ASL LE/2 e che, comunque, fosse anche in fatto preposta alla riscossione di diritti sanitari vari e, pertanto, non può revocarsi in dubbio che la stessa rivestisse la qualità di agente contabile, senza che assuma dirimente rilievo la circostanza che questa non avrebbe mai avuto la qualifica formale di agente contabile, connessa alla categoria C.

Nella sua qualità di agente contabile, la convenuta deve, conseguentemente, ritenersi assoggettata al disposto di cui all'art. 194 del R.D. n. 827 del 1924, secondo cui *“Le mancanze, deteriorazioni, o diminuzioni di denaro o cose mobili avvenute per causa di furto, di forza maggiore, o di naturale deperimento, non sono ammesse a discarico degli agenti contabili, se essi non esibiscono le giustificazioni stabilite nei regolamenti dei rispettivi servizi, e non comprovano che ad essi non sia imputabile il danno, né per negligenza né per indugio frapposto nel richiedere i provvedimenti necessari per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna.*

Non possono neppure essere discaricati quando abbiano usato irregolarità o trascuratezza nella tenuta delle scritture corrispondenti, e nelle spedizioni o nel ricevimento del denaro e delle cose mobili.”.

Peraltro, non può ritenersi che l'applicabilità della riportata disposizione normativa esoneri la Procura, che intenda promuovere un'azione di responsabilità, dal fornire almeno la prova dell'esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento dell'agente contabile.

Ciò è pacificamente ammesso da un più rigoroso orientamento giurisprudenziale, al quale il Collegio ritiene di aderire, secondo cui l'azione risarcitoria promossa nei confronti dell'agente contabile è attratta nell'alveo della responsabilità amministrativa, con i conseguenti riflessi sul piano della prova che deve vertere sia sull'esistenza del danno che anche sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave (Corte dei conti, Sez. I, 5 febbraio 2004, n. 43/A; *id.*, Sez. I, 3 ottobre 2003, n. 341/A; *id.*, Sez. giur. Lazio, 13 ottobre 2003, n. 1998; *id.*, Sez. giur. Lombardia, 23 aprile 1999, n. 483).

Detto orientamento, peraltro, è coerente con l'indirizzo espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 371 del 20 novembre 1998, secondo cui la responsabilità contabile, quanto agli elementi costitutivi e indipendentemente dalla specificità delle obbligazioni incombenti su chi maneggia beni e valori di pubblica pertinenza, si modella sullo stesso paradigma che caratterizza la c.d. responsabilità amministrativa; paradigma rispettoso dei principi del giusto processo (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 3161 del 14.12.2009).

Secondo detta giurisprudenza, sussiste, dunque, identità di elementi costitutivi per la responsabilità amministrativa e per quella contabile, restando diverse solo, per quest'ultima, le obbligazioni fatte valere in causa: la pretesa azionata, in questo caso, attiene all'inadempimento di obblighi di riscossione e versamento di valori pubblici, non all'inadempimento dell'obbligo del *neminem laedere* o dell'obbligo di non arrecare danno ingiusto all'amministrazione.

I due tipi di responsabilità sono quindi diversificati quanto agli “obblighi di servizio” che, nel caso della responsabilità “contabile”, sono puntualizzati in specifici doveri di versamento delle somme riscosse per ragioni d'ufficio.

Tale obbligo ha una particolare intensità ed è connesso ad una “posizione di

garanzia” qualificata (che sul piano penalistico può comportare la configurabilità di reati propri quali il peculato), che connota un “dovere di protezione”, gravante sul contabile.

Con riferimento a tale peculiare posizione giuridica, la individuazione della condotta inadempiente gravemente colposa deve, pertanto, ritenersi raggiunta ogniqualvolta si dimostri e resti accertata la violazione dell'obbligo di versamento delle entrate riscosse, senza che sussistano ragionevoli giustificazioni o circostanze impeditive.

In tale prospettiva, il grado della colpevolezza dovrà essere commisurato alla specificità dell'obbligazione che incombe sull'agente contabile.

Peraltro, deve essere rilevato che anche quella giurisprudenza che arriva ad ipotizzare, nel giudizio amministrativo contabile, l'esonero dell'attore dall'obbligo di fornire la prova dell'elemento soggettivo nel caso di responsabilità di agenti contabili, tuttavia non si spinge, comprensibilmente, a configurare anche la possibilità di prescindere dall'onere di prova del danno erariale e della sua addebitabilità oggettiva a fatto dell'agente convenuto.

In particolare, secondo detto orientamento giurisprudenziale, la responsabilità dell'agente contabile si configurerebbe come obbligazione di restituzione, nella quale il collegamento funzionale con l'art. 1218 c.c. comporterebbe l'esonero, per l'attore, dall'obbligo di fornire la prova della colpevolezza da parte del debitore.

Accedendo a tale ricostruzione, non occorrerebbe che il Giudice accerti la prova dell'esistenza del dolo o della colpa grave dell'agente contabile, poiché, sussistendo una presunzione di responsabilità con inversione legale dell'onere probatorio, spetterebbe al convenuto dimostrare che l'ammanco è conseguenza di un evento a lui non imputabile, dovuto a causa di forza maggiore o caso fortuito (Corte dei Conti, Sez. II, 4 febbraio 2004, n. 69; *id.*, Sez. II, 28 ottobre 1985, n. 195; *id.*, Sez. giur. Abruzzo, 29 ottobre 2002, n. 764; *id.*, Sez. Giur. Abruzzo, 16 aprile 1999, n. 280).

Va, tuttavia, evidenziato, con riferimento all'elemento soggettivo, che la più recente giurisprudenza della Corte dei Conti (Sez. I d'Appello, sent. n. 208 del 2010), che pure ha ritenuto tale limitazione di responsabilità coordinabile con la disposizione di cui all'art. 1218 c.c. (che, in caso di inadempimento, addossa al debitore l'onere di fornire eventuale prova contraria), ha, peraltro, convenuto

sul fatto che, quando sia richiesto il dolo o la colpa grave, il debitore resta liberato dalla pretesa attrice se prova che l'inadempimento è derivato da causa a lui non imputabile o che nel suo comportamento sono ravvisabili solo elementi di colpa lieve.

Secondo la citata giurisprudenza, infatti, il richiamo all'art. 1218 c.c. non implica l'esistenza di una sorta di "presunzione di colpa" nei confronti del contabile, ma è da intendersi solo nel senso che, quando l'attore abbia dato dimostrazione circa l'inadempimento "inescusato" della restituzione del denaro o dei beni in carico e sia mancata qualsiasi prova contraria di fatti impeditivi, l'omesso esercizio degli obblighi incombenti sul contabile, secondo le regole di legge e gli adempimenti di servizio, risulta per ciò stesso portato in evidenza da dati oggettivi e fattuali (Corte dei Conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 208 del 2010).

Da ciò emerge anche, con chiarezza, per quanto attiene agli elementi oggettivi costitutivi della fattispecie di danno erariale, che resta, in ogni caso, indiscutibilmente, a carico dell'attore la dimostrazione dell'esistenza del danno e dell'addebitabilità dello stesso a fatto dell'agente convenuto.

Anche laddove, cioè, si riconduca la responsabilità dell'agente contabile, nell'ambito del giudizio amministrativo-contabile, nell'alveo dell'art. 1218 c.c., non viene meno l'onere del danneggiato – e per esso, della Procura che agisce in giudizio per veder ripianato il danno – di fornire la prova dell'esistenza del danno lamentato e della sua riconducibilità al fatto del "debitore" (*rectius*: dell'agente contabile).

Infatti, pure a volerlo riconoscere pertinente, il richiamo all'art. 1218 c.c. non diversifica la posizione del danneggiato in ordine alla prova dell'effettiva esistenza del danno derivante dall'inadempimento: *"Nella responsabilità contrattuale, non diversamente dalla responsabilità aquiliana, spetta al danneggiato fornire la prova sia dell'esistenza del danno lamentato, sia della sua riconducibilità al fatto (e quindi all'inadempimento) del debitore. L'art. 1218 c.c., se pone una presunzione di colpevolezza dell'inadempimento, non agevola la posizione del danneggiato, per quanto attiene all'onere di provare l'effettiva esistenza del danno derivante dall'inadempimento, onere che non è diverso da quello incombente su colui che faccia valere una responsabilità extracontrattuale."* (Cass., sent. n. 5960 del 18.3.2005).

In sintesi, quindi, la responsabilità contabile, in aderenza alla sentenza n. 351/1998 della Corte costituzionale ed alla più recente giurisprudenza di questa Corte, non si modella su un paradigma diverso rispetto alla responsabilità amministrativa e, di conseguenza, se, per un verso, non può non tener conto della specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno maneggio di beni e valori di pubblica pertinenza, per altro verso, ritrova, laddove sussista e sia dimostrato l'inescusato, mancato assolvimento dell'obbligo proprio dell'agente contabile, e, quindi l'esistenza del danno e l'addebitabilità dello stesso all'agente contabile, l'elemento della grave colpevolezza, che affranca l'addebito rivolto al contabile da superate connotazioni di responsabilità formale (C. Cost. sent. n.72 del 1983; Corte dei Conti, Sez. Riun. n. 251 del 1 ottobre 1980; Corte dei Conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 208 del 29.3.2010).

Per ciò che qui rileva, quindi, per un verso va ribadita la necessità di verificare l'esistenza della prova del danno erariale e della attribuibilità dello stesso alla convenuta e, per altro verso, non si può conseguentemente convenire con l'assunto della Procura, secondo cui la responsabilità contabile di tale tipo di dipendenti pubblici può affermarsi sulla semplice constatazione del danno, configurandosi la colpa come *in re ipsa*, con l'ulteriore conseguenza che il Procuratore Regionale non avrebbe alcun onere di fornire una prova positiva di tale peculiare forma di responsabilità.

Proprio con riferimento alla prova dell'esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento della convenuta, atteso che nei confronti della stessa è stata emessa, per i medesimi fatti, una sentenza di condanna penale ai sensi dell'art. 444 c.p.c., occorre precisare quale sia la valenza della sentenza penale a seguito di patteggiamento nel processo amministrativo contabile.

Va cioè chiarito se, ed eventualmente in quali limiti, detta sentenza sia da considerarsi condizionante per la decisione del Giudice contabile e quanto, invece, questi possa e/o debba decidere in autonomia anche rispetto alla ricostruzione dei fatti operata dal Giudice penale.

Concordemente con la costante giurisprudenza di questa Corte, ritiene il Collegio che, nel giudizio contabile, la sentenza emessa ex art. 444 c.p.p. non abbia efficacia di giudicato, che gli accertamenti contenuti in tale tipo di

sentenza possano costituire un importante strumento probatorio utilizzabile nei giudizi civili o amministrativi di danno, ma che, in ogni caso, alla stessa ed agli accertamenti su cui si fonda non vada attribuita efficacia vincolante (*cfr.* Corte dei Conti, Sez. Lombardia, 12 febbraio 2007, n. 106; *id.*, 29 settembre 2005, n. 571).

Il materiale istruttorio del processo penale può, cioè, senz'altro fornire elementi di valutazione ai fini del convincimento del Giudice contabile, ma permane il potere del Giudice contabile di discostarsi, sia pure motivatamente, dalla ricostruzione dei fatti operata nel giudizio penale conclusosi con patteggiamento (*cfr.*, *ex multis*, Corte dei Conti, Sez. Lombardia, 22 maggio 2009, n. 384; *id.*, 15 maggio 2009, n. 353; *id.*, Sez. Abruzzo, 12 novembre 2003, n. 601; *id.*, Sez. II, 9 ottobre 2003, n. 285/A; *id.*, Sez. I, 6 giugno 2003, n. 187/A; *id.*, Sez. III, 16 ottobre 2001, n. 274/A; *id.*, Sez. I, 3 maggio 2001, n. 106/A; *id.* Sez. I, 14 marzo 2001, n. 55/A; *id.* Sez. Lombardia, 15 dicembre 1999, n. 1551; *id.*, Sez. Emilia Romagna, 10 novembre 1997, n. 555; SS.RR. 2 ottobre 1997, n. 68/A; *id.* Sez. I, 21 dicembre 1995, n. 34), nonché di pervenire a conclusioni differenti con riferimento alla sufficienza della prova del danno erariale e della ascrivibilità della condotta al soggetto convenuto nel giudizio contabile.

In tal senso, è stato da ultimo rilevato che la sentenza di patteggiamento, *“presuppone il consenso dell'imputato e, quindi, un suo particolare atteggiamento psicologico che può essere valutato dal giudice al pari degli altri elementi di giudizio (Sez. I, 18 marzo 2003, n. 103/A; n. 149/A del 16 marzo 2004; n. 282/A del 11.6.2004; Sez. Trentino Alto Adige – Trento, ord. n. 9/2007). Tale riscontro probatorio circa l'effettivo compimento dei fatti costituenti reato potrà essere disatteso dal giudice solo con adeguata motivazione ed ove il soggetto autore del contestato illecito spieghi e renda idonea prova delle ragioni per cui ha ammesso una responsabilità penale ed il giudice non lo abbia tuttavia assolto (Corte dei conti, Sez. I nn. 149/2004/A e 3/2004/A). Ne consegue che nei giudizi diversi da quello penale, pur non essendo precluso al giudice l'accertamento e la valutazione dei fatti difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., questa assume particolare valore probatorio vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie. (Corte conti, Sez. I Centrale n. 209/2008/A; n.*

187/A/2003).” (Campania n. 1296 del 8.7.2010; in senso conforme, anche Corte dei Conti, Sez. I d’Appello n. 188 del 2010).

Per quanto finora detto, quindi, per un verso, al fine di accertare la presunta responsabilità erariale della odierna convenuta, occorrerà verificare che risultino comprovati il danno e l’imputabilità dello stesso alla condotta della convenuta e, per altro verso, a tal fine, non può ritenersi di per sé decisiva l’intervenuta sentenza di patteggiamento, che non ha efficacia di giudicato nel presente procedimento e che, quindi, andrà valutata in concomitante relazione a tutti gli altri elementi emersi dall’istruttoria.

Orbene, sulla scorta dell’assunto che, essendo la convenuta agente contabile, non sussistesse un onere di fornire la prova positiva della responsabilità della stessa a proprio carico, la Procura si è limitata, per un verso, ad asserire la mancanza di un riscontro contabile dell’avvenuto versamento nelle casse della ASL delle somme pagate dagli assistiti, e, per altro verso, ad asserire che la responsabilità sarebbe stata ampiamente confermata, in sede penale, con sentenza resa ex art. 444 c.p.p., senza null’altro aggiungere.

Ebbene, premesso che, per quanto detto, la circostanza che la convenuta rivestisse funzione di agente contabile non esonera la Procura dal provare gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale, quantomeno con riferimento al danno e all’imputabilità dello stesso alla convenuta, e che la sentenza penale di patteggiamento non ha efficacia di giudicato nel giudizio contabile, occorre valutare se, nell’ambito del presente giudizio, siano emersi elementi sufficienti a provare la fattispecie di danno erariale e la responsabilità della convenuta.

Al proposito, occorre innanzitutto rilevare che nell’atto di citazione non è evidenziato alcun elemento – diverso dalla qualità di agente contabile rivestito dalla convenuta e dalla mera esistenza di una sentenza penale di patteggiamento – atto a provare l’esistenza del danno erariale, ma risulta solo allegata la asserita mancanza di un riscontro contabile dell’avvenuto versamento nelle casse della ASL delle somme pagate dagli assistiti.

Nel fascicolo d’ufficio, poi, non vi è traccia degli atti dell’istruttoria penale, sulla base dei quali è intervenuta la sentenza di patteggiamento e cui fa riferimento la Procura per affermare l’indubitabilità sia dell’esistenza degli ammanchi che della riconducibilità di essi alla condotta almeno gravemente

colposa della convenuta, ma vi è solo copia delle verifiche contabili effettuate dalla USL Le/2, relative agli anni 2002, 2003, 2004, contenenti i meri elenchi delle fatture annullate e rimesse con lo stesso importo, delle fatture annullate e non rimesse, delle fatture annullate e non rimesse per pagamenti non dovuti, delle fatture con anomalie; la nota con la quale si comunica alla convenuta l'attivazione del procedimento disciplinare, recante data 25 novembre 2004; la denuncia penale, recante data 14 dicembre 2004; la denuncia alla Corte dei Conti delle asserite irregolarità amministrative contabili, recante data 7 marzo 2005; la sentenza di patteggiamento del Tribunale di Lecce, n. 10287/04, passata in giudicato, che, in coerenza con la finalità deflattiva che connota il tipo di decisione, nulla specifica in ordine alle risultanze istruttorie del processo penale ed alla ricostruzione della fattispecie.

E non si può condividere la tesi adombrata dalla Procura, secondo la quale la mancanza in atti di un riscontro contabile dell'avvenuto versamento nelle casse della ASL delle somme pagate dagli assistiti sarebbe elemento sufficiente a provare l'esistenza del danno e la responsabilità della convenuta.

Tanto perché, ai fini della prova dell'esistenza del danno, che certamente incombe sulla Procura, non doveva essere la convenuta a dimostrare la esatta corrispondenza tra le somme effettivamente pagate dagli utenti e quelle versate alla ASL, ma doveva essere la Procura a dimostrare che non vi fosse corrispondenza tra i diritti dovuti dagli utenti, le somme riscosse e le somme versate alla ASL.

Ed ancora, sempre sulla Procura incombeva l'onere di dimostrare, una volta accertato che non vi fosse detta corrispondenza, che l'ammanto fosse ascrivibile esclusivamente alla condotta della attuale convenuta.

La Procura, cioè, avrebbe dovuto dimostrare, per ciascuna delle ipotesi di distrazione attribuita alla attuale convenuta, che alla comprovata doppia fatturazione effettivamente corrispondesse il versamento da parte degli utenti degli importi maggiori; che detto versamento fosse stato effettuato proprio nelle mani della convenuta e che la stessa avesse poi riversato, con dolo o colpa grave, nelle casse della ASL, somme minori corrispondenti agli importi indicati nelle fatture annullate.

Ma di tutto questo nel compendio documentale offerto dalla Procura non v'è traccia e non è dato sapere se i descritti profili siano stati esaminati nell'ambito

dell'istruttoria penale, i cui atti, qualora prodotti, avrebbero potuto essere valutati.

A fronte della descritta allegazione della Procura, per come già ampiamente riportato in fatto, la difesa della convenuta ha, con specifico riferimento a numerose fatture puntualmente indicate, evidenziato la genericità e le inesattezze della denuncia.

In particolare, ai punti 2, 3, 4 e 5 della comparsa di costituzione e risposta, ribadendo quanto già evidenziato in sede di deduzioni all'invito, la difesa della convenuta precisava che: *"2. In atti sono state prodotte numerosissime fatture (a titolo meramente esemplificativo si indicano le fatture n. 267 del 16.01.2004 e n. 308 del 19.01.2004, all. n. 3 della verifica del 2004) la cui fattura che si asserisce annullata non reca sul frontespizio la dicitura "Ann. Non risc." (annullata, non riscossa) e quella emessa a correzione non reca la firma per quietanza della sig.ra Vero.*

Poiché la ASL ha considerato comunque distratta dall'indagata la somma afferente la differenza tra le due fatture, si rileva che: 1) non risulta che la prima fattura sia stata annullata; b) non si sa chi ha formato la seconda fattura non firmata dalla sig.ra Vero; c) non si sa quale dei due importi, e a chi, il contribuente abbia effettivamente corrisposto.

3. In alcuni casi, quale prova del fatto che il contribuente avrebbe corrisposto l'importo indicato nella fattura annullata, la ASL ha prodotto la ricevuta di pagamento: tale ricevuta non corrisponde mai alla relativa fattura, nel senso che ha importo e data differenti e che, pertanto, in realtà non è prova alcuna di quel che vorrebbe dimostrare. Ad esempio, alla fattura n. 380 del 29.01.2002 (all. n. 2 della verifica del 2002) è stata allegata la ricevuta datata 23.01.2002 di Euro 254,10 e firmata non dalla sig.ra Vero ma da altro funzionario responsabile: la somma portata dalla suddetta ricevuta è stata considerata distratta dalla sig.ra Vero, nonostante dalla allegata ricevuta risulta versata nelle mani di altra persona!

4. La ASL ha inoltre considerato distratte dalla sig.ra Vero (...) somme che i contribuenti hanno attestato di aver versato tramite bollettino di conto corrente postale, allegandone la relativa ricevuta alla richiesta di prestazione (v. ad esempio, all. n. 1, 3, 4 e 5 della verifica contabile 2004).

5. Sfugge infine il motivo per il quale la ASL ha ritenuto che la sig.ra Vero si

sia appropriata della somma di Euro 750,00, nonché della somma di Euro 1.200 portate dalle fatture all. n. 34 e 35 della verifica 2003, atteso che la stessa ASL non dice che tali somme non siano state versate in Tesoreria, ma soltanto che la causale della fattura quietanzata e quella dell'archivio informatico, tra l'altro incompleta, risultano differenti.”.

Le puntuali osservazioni della difesa della convenuta evidenziano effettivamente numerose asserite inesattezze contenute nella denuncia della ASL.

Attesa la natura dei documenti cui si fa riferimento, tutti nella esclusiva disponibilità della ASL, e la funzione dei predetti documenti essenzialmente e prioritariamente probatoria dell'esistenza del danno erariale, ritiene il Collegio che fosse onere della parte pubblica acquisirli e versarli in atti proprio a dimostrazione dell'esistenza e della consistenza del danno, oltre che della addebitabilità dello stesso alla convenuta.

Invece, neppure a seguito delle puntuali osservazioni critiche difensive, che evidenziavano carenze dell'istruttoria penale, la Procura ha ritenuto di non procedere al riscontro diretto delle ipotesi accusatorie, con riferimento all'elemento oggettivo costitutivo dell'illecito contabile.

E d'altro canto, dalla sentenza penale di patteggiamento non è dato evincere alcunché in ordine alla ricostruzione dei fatti di causa e, soprattutto, non è dato evincere se siano state prese in considerazione le discrasie evidenziate, nell'ambito del giudizio contabile, dalla difesa della sig.ra Vero e con quali argomentazioni siano state eventualmente superate le carenze probatorie rappresentate dalla attuale convenuta.

Non trovando traccia nel fascicolo dell'attività istruttoria espletata nell'ambito del processo penale ed essendo la sentenza di patteggiamento solo succintamente motivata è impossibile, prima che condividere, anche solo comprendere le ragioni per le quali il giudice penale è pervenuto alla decisione.

Ciò considerato, rifuggendo l'ipotesi dell'attribuzione di responsabilità erariale a titolo oggettivo, è indispensabile, in questa sede, una valutazione autonoma dei fatti che costituirebbero, a detta della Procura, la fonte della responsabilità amministrativo – contabile della convenuta, per come emergono nel presente giudizio.

Ebbene, agli atti non v'è prova né dell'esistenza effettiva del danno erariale, né della sua misura, né della addebitabilità dello stesso alla convenuta.

La denuncia della Asl, cui è allegato esclusivamente, come già detto, l'elenco delle fatture contestate, di per sé, non costituisce prova degli ammanchi e non vi è traccia di alcun riscontro.

Manca cioè la prova che alle irregolarità procedurali commesse dalla convenuta e dalla stessa non negate – che, tuttavia, non costituiscono di per sé danno erariale - corrisponda la distrazione di somme effettivamente versate dai contribuenti e manca altresì la prova che di tali somme, ammesso che distrazione vi sia stata, si sia appropriata la sig.ra Vero.

In realtà, a fronte delle puntuali allegazioni della difesa della convenuta - già prospettate in sede di deduzioni all'invito a dedurre - contenenti specifiche e documentate contestazioni degli addebiti, la Procura si è limitata a sostenere, per un verso, la mancanza della necessità di provare alcunché e, per altro verso, apoditticamente, la decisività degli elementi derivati da un'istruttoria penale, di cui però, come detto, non vi è traccia agli atti del presente giudizio.

Laddove, nel caso di specie, a fronte degli elementi rappresentati dalla difesa della convenuta, che evidenziano ed argomentano una molteplicità di inesattezze contenute nella denuncia della ASL e carenze obiettive nel riscontro anche della mera esistenza del danno erariale, a meno di non operare sulla base di un atto di fede, non è possibile ritenere decisiva, ai fini dell'attribuzione della responsabilità per tale tipologia di danno, l'esistenza di una sentenza penale di patteggiamento, sia pure passata in giudicato, che pure affermando la responsabilità penale della convenuta, nulla dice in ordine alla ricostruzione dei fatti, né fornisce elementi atti a neutralizzare le incongruenze evidenziate.

Ancora, pure a volere ammettere che vi sia stato un danno, non vi è alcuna prova della misura dello stesso. Né vi è prova della riconducibilità del suddetto danno alla convenuta.

Dagli atti, infatti, non è dato evincere se ed in che misura le somme siano state realmente distratte dalla convenuta determinando, così, un tangibile depauperamento per l'Ente.

Gli elementi evidenziati dalla difesa - in particolare, la circostanza che in alcuni casi si tratti di somme versate attraverso bollettini di conto corrente

postale e in altri casi, vi siano ricevute della riscossione delle somme firmate da altri dipendenti – suscitano ragionevoli e seri dubbi in ordine alla ricostruzione dei fatti prospettata dalla Procura.

Tali dubbi non vengono meno analizzando il corredo documentale posto a base di questo processo.

Ed alla mancanza, più che alla insufficienza, di prove della sussistenza del danno e della addebitabilità dello stesso alla convenuta non è possibile porre rimedio mediante l'utilizzo dei poteri istruttori del Collegio.

Per quanto si è già diffusamente argomentato, infatti, la qualità di agente contabile rivestita dalla convenuta non incide sull'onere della prova con specifico riferimento a sussistenza e misura del danno e a riferibilità dello stesso a comportamenti della convenuta.

Ciò premesso, nel giudizio di responsabilità amministrativa, a norma dell'art. 2697 c.c., sul PM grava l'onere di provare l'elemento oggettivo dell'illecito contabile: condotta, evento [*rectius*: danno patrimonialmente valutabile] e nesso di causalità (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 2108 del 12.10.2010 e sent. n. 1783 del 2.8.2010).

Il Giudice contabile non può sostituirsi alle parti del processo nell'esercizio dell'onere probatorio incombente su di esse e non può, conseguentemente, supplire al difetto probatorio, da cui risulti affetta la domanda, ma può solo far uso del cd. potere sindacatorio nei limiti di cui all'art. 15 del r.d. n. 1038/1933 in presenza di una domanda già suffragata da sufficienti elementi probatori, ma che *“presenti aspetti fattuali problematici i quali, ai fini della formazione di un più sereno ed illuminato convincimento del giudicante, richiedono un ufficiale approfondimento istruttorio anche in assenza di un'apposita istanza di parte”* (Corte dei Conti, Sez. Campania, sent. n. 875 del 9.5.2007).

Orbene, nel caso di specie, la Procura, sebbene sollecitata dalla evidenziazione, da parte della difesa della convenuta, di carenze istruttorie atte a gravare di seri dubbi la ricostruzione dei fatti prospettata nell'invito e fondata sul mero rinvio al processo penale, non ha ritenuto di procedere ad una indipendente attività istruttorio e ad un'autonoma acquisizione probatoria, ritenendo evidentemente superflui approfondimenti e verifiche sulle criticità della ricostruzione pure venute in rilievo.

In tale situazione, l'esercizio di poteri istruttori da parte del Collegio non

potrebbe ritenersi ad integrazione di un corredo probatorio della domanda solo da completare o perfezionare, ma si porrebbe in totale sostituzione dell'attività istruttoria e probatoria propria della Procura, che, in disparte la sentenza di patteggiamento, nulla ha ritenuto di allegare e produrre a supporto dell'accusa, atteso che nella citazione si è limitata alla mera riproduzione della posizione del denunciante.

Per le ragioni esposte, in mancanza di una comprovata perdita economica non può affermarsi l'esistenza del danno erariale e, comunque, l'asserito danno, così come allegato dalla Procura, non è provato che possa essere con certezza ascritto a comportamenti della convenuta.

Conseguentemente, non può ritenersi sussistente un'obbligazione risarcitoria in capo alla convenuta, che, con riferimento a tale profilo, deve essere mandata assolta dalla domanda attrice.

La ritenuta mancanza di prova in ordine all'esistenza del danno erariale ed alla ascrivibilità dello stesso alla sig.ra Vero, essendo già di per sé sufficienti alla assoluzione della convenuta dalla asserita responsabilità amministrativo contabile, esimono il Collegio dallo svolgere considerazioni in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo della fattispecie.

Secondo l'assunto della Procura, poi, i fatti decritti avrebbero causato anche *“un evidente detrimento dell'immagine del pubblico Ente dal quale la sig.ra Vero dipende.”*.

Sostiene la Procura che il nocumento all'immagine va qualificato *“quale voce di danno, non di natura patrimoniale, rientrante in una delle fattispecie di danno-evento di tipo esistenziale (...) e connessa al riconoscimento del diritto dell'Amministrazione alla tutela del diritto di esistenza, di identità, al nome, all'immagine ed alla reputazione (...). Nella vicenda presente, risultano palesemente realizzati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di danno in argomento e, la dimensione del nocumento è riconducibile alla dolosa attività illecitamente posta in essere dalla Sig.ra Vero, trae riscontro probatorio negli elementi qualificati in sede giurisprudenziale ed individuati nei criteri “oggettivo”, “soggettivo” e sociale” (...). Difatti, in ordine ai primi due elementi, oggettivo e soggettivo, la gravità dell'attività illecita posta in essere dalla Vero, si qualifica chiaramente in relazione alle dolose modalità di realizzazione degli illeciti ed all'entità del danno complessivamente arrecato*

all'AUSL, nonché alla primaria funzione gestoria svolta con la qualifica di agente contabile da questi rivestita all'interno dell'Amministrazione di appartenenza. In ordine all'elemento sociale, la gravità dei fatti risulta amplificata dalle limitate dimensioni della comunità gestita nell'ambito territoriale del Dipartimento di Prevenzione dell'AUSL Le/2 sede di Maglie (LE) e dall'elevato impatto sociale intrinsecamente rivestito dalle funzioni svolte dall'AUSL in quel territorio. Circostanze che hanno verosimilmente suscitato vasto scandalo nella comunità amministrata, ledendo gravemente l'immagine dell'AUSL di Maglie.”.

Avendo questo Collegio ritenute non comprovate, nell'ambito del presente giudizio, l'esistenza del danno e la riconducibilità dello stesso al comportamento della convenuta, appare arduo argomentare efficacemente una lesione al bene-immagine della struttura pubblica di riferimento.

Peraltro, non è stato dimostrato alcun serio allarme sociale generato dai fatti per i quali è causa, né di un connesso discredito per il decoro e il buon nome della AUSL, nell'occasione.

“E' ormai pacifico in giurisprudenza che per la sussistenza di tale forma di pregiudizio è necessario il superamento di una soglia minima di rilevanza del comportamento tenuto dal pubblico agente e della conseguente potenzialità lesiva dell'immagine e del prestigio della P.A. di detto comportamento, tale cioè da minacciare l'affidamento riposto dalla comunità sociale in quell'amministrazione (v. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Veneto, 17.4.2009, n. 322; Sezione giurisdizionale Umbria, 19.4.2007, n. 103)” (Corte dei conti, Sez. Giur. I d'Appello, n. 387 del 1.6.2010).

“Tale tipo di danno presuppone l'esplicazione di una condotta che abbia causato la reiterata violazione dei doveri di servizio e abbia comportato una lesione all'immagine dell'ente.

Rammenta questo Giudicante che la giurisprudenza contabile ritiene che per l'accertamento del clamore sociale si debba fare riferimento alla risonanza e diffusione che la condotta illecita ha avuto nell'ambiente lavorativo e socio-economico presso cui operano i convenuti, a partire dall'ente pubblico di appartenenza; alla sussistenza di risonanza sociale negli ambienti giudiziari, nonché al grado di diffusione della notizia nell'opinione pubblica. (Corte dei Conti, Sez. Giur. I d'Appello, n. 494 del 1.9.2010. In senso conforme, Corte

dei Conti, Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 384 del 2009).

E, nel caso di specie, non risulta comprovato il clamore sociale derivato dall'evento, né sono allegati specifici fatti a sostegno dell'asserita lesione del bene – immagine della AUSL, laddove, peraltro, lo scandalo nella comunità amministrata è dalla stessa Procura prospettato solo come “verosimile”.

Per le esposte ragioni, anche per tale profilo la convenuta deve essere assolta.

Con riguardo alle spese del giudizio, l'art. 3, comma 2 *bis*, del D.L. 23/10/1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 20/12/1996, n. 639, ha disposto che *«In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (...), le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza»*.

Inoltre, l'art. 18, rubricato “Rimborso delle spese di patrocinio legale” del D.L. 25/3/1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla L. 23/5/1997, n. 135, ha previsto, al comma 1, che *«Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità»*.

Successivamente, l'art. 10 *bis*, comma 10, del D.L. 30/9/2005, n. 203 convertito, con modificazioni, dalla L. 2/12/2005, n. 248 ha previsto che *«Le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate*

all'amministrazione di appartenenza».

Infine, l'art. 17, comma 30 *quinquies*, del D.L. 1/7/2009, n. 78 ha interpretato tale ultima disposizione inserendo dopo le parole: «procedura civile,» le seguenti: «*non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e*».

Sicché, per effetto di tale stratificazione di norme, il Giudice della Corte dei Conti, ove, definendo il processo davanti a sé, assuma la decisione di prosciogliere nel merito (nell'accezione chiarita dalle SS.RR. di questa medesima Corte con la Sent. 3/2008/QM), non può compensare, nemmeno parzialmente, le spese processuali tra le parti, ma è tenuto a liquidare l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto.

Invero, la disciplina appena delineata presenta dei connotati di indubbia specialità rispetto a quella recata dall'art. 92 c.p.c., in quanto deroga alla regola di carattere generale ivi prevista.

Quest'ultima consiste nella possibilità di compensare, per intero o parzialmente, le spese fra le parti nell'ipotesi in cui vi sia una «*soccombenza reciproca*» ovvero, avendo riguardo alla formulazione vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 45 della L. 69/2009, quando «*concorrano altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione*», e, avendo riguardo alla formulazione vigente dopo le indicate modifiche, quando «*concorrano altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione*».

L'eccezione alla regola generale opera su plurimi aspetti.

Con riguardo al profilo soggettivo, la disciplina sopra indicata detta prescrizioni vevoli solo in uno dei plessi giudiziari (la Corte dei Conti), nei quali ordinariamente la previsione codicistica sarebbe destinata ad operare (cfr. art. 26 del RD. 1038/1933).

Per ciò che attiene ai profili oggettivi, la stessa, da un lato, prende in considerazione solo una particolare tipologia di giudizi (quella dei giudizi di responsabilità che, com'è noto, rappresentano solo una delle tipologie di processi che si celebrano innanzi alla Corte dei Conti), e, dall'altro, in tale delimitato ambito, restringe le opzioni decisorie escludendo la possibilità della compensazione delle spese tra i contraddittori.

Per la liquidazione delle spese di lite, va rilevato che è mancata presentazione

della nota delle spese di cui all'art. 75 disp. att. c.p.c.. Il mancato assolvimento di tale onere, se non impedisce la liquidazione di diritti ed onorari in base agli adempimenti, contemplati nella Tariffa professionale forense (di seguito «TPF»), di cui vi sia evidenza nella documentazione di causa, preclude la liquidazione delle spese (diverse da quelle generali).

Orbene, considerato che il valore della controversia da prendere in considerazione ai fini della liquidazione delle spese processuali è, ai sensi dell'art. 6, comma 1 del DM 8/4/1994, n. 585, € 21.044,68, e tenuto conto delle attività difensive di cui sussistono evidenze in atti, appare equo liquidare l'importo di €1.000,00 (euro mille/00), oltre gli accessori di legge, come e se dovuti. Detti importi devono intendersi posti a carico della AUSL LE/2, Amministrazione presso la quale prestava servizio la prosciolta all'epoca dei fatti.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29846 del registro di segreteria, assolve la convenuta Vero Lucia e liquida le spese del giudizio in favore della difesa della convenuta nella misura di complessivi €1.000,00 (mille/00), oltre gli accessori di legge, come e se dovuti.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 23 settembre 2010.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE f.f.

F.to Dott.ssa Giuseppina Mignemi

F.to Dott. Vittorio Raeli