

Sent. N. 1351/2003 Responsabilita'

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

Composta dai signori magistrati:

dott. Furio Pasqualucci	Presidente
dott. Piera Maggi Nardone	Consigliere
dott. Gaetano Russo	Consigliere relatore

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al n. 057677 del registro di segreteria; Visti gli atti di causa; Uditi nella pubblica udienza del 19 maggio'03, con l'assistenza del segretario Rita Vasta, il relatore consigliere dott. Gaetano Russo, i difensori, il V. Procuratore Regionale nella persona del dott. Zappatori ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità istituito dal V. Procuratore Regionale presso la Corte dei Conti per il Lazio dott. Remo Ripoli nei confronti dei seguenti signori, elettivamente domiciliati presso gli studi legali dei rispettivi avvocati: 1) prof. Paci Massimo difeso dagli avv. Lucia Marini e Davide Jona Falco di Roma via S. Costanza, 27; 2) Giannuzzi Giovanni difeso dagli avv. Antonietta Giannuzzi e Cristina Mazzieri di Roma piazza della Balduina, 59; 3) Mazzieri Angiolino difeso dagli avv. Antonietta Giannuzzi e Cristina Mazzieri di Roma piazza della Balduina, 59; 4) dott. Scanu Giampiero non rappresentato; 5) Trizzino Fabio

(poi deceduto) i cui eredi sono rappresentati e difesi dallo studio legale De Petris e Coletti di Roma piazza dei Martiri di Belfiore,2.

FATTO

Il V.Procuratore Regionale nell'atto di citazione depositato il 19 giugno 2002 ha premesso che il Collegio dei Revisori dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), con lettera del 27.4.2001 aveva segnalato: a) che il Consiglio di Amministrazione dell'Ente, aderendo all'invito del rettore della Pontificia Università Gregoriana, aveva autorizzato con delibera n. 107 del 27.3.2001 lo stanziamento della somma di £ 30.000.000 (trenta milioni) per la partecipazione dell'ente, il 4 e 5 aprile 2001 e con l'utilizzazione di uno spazio espositivo, alla celebrazione del 450° anniversario della fondazione della Pontificia Università Gregoriana; b) che la spesa per la partecipazione dell'INPS a manifestazioni nazionali ed internazionali, pur essendo consentita, dall'istituzione di un apposito capitolo di bilancio (n.1041/2001) " spese per la partecipazione a convegni, congressi, conferenze, mostre ed altre manifestazioni ", non poteva che avere a riferimento attività di interesse istituzionale che, non rinvenendosi in specie, aveva determinato la conseguente illegittimità della delibera consiliare. Il P.M provvedeva conseguentemente ad esperire l'indagine relativa, a seguito della quale, assumendo che i relativi funzionari, con l'espressione di voto favorevole, avevano deliberato la spesa illegittima, per estraneità della stessa alle finalità dell'ente notificava relativo invito a dedurre ai signori: prof. Paci Massimo quale presidente; dott. Giannuzzi Giovanni, sig. Mazzieri Angiolino, dott. Scanu Giampiero, quali consiglieri; dott Trizzino Fabio quale direttore generale dell'INPS. Prosegue il PM che le deduzioni degli indagati sono state prospettate

con argomentazioni di equivalente contenuto, fondate essenzialmente sul fatto che tra le finalità dell'Istituto non si annoverano solo la tutela previdenziale ma anche la promozione ed il sostegno delle fasce più deboli, attraverso interventi a sostegno dell'occupazione, del reddito, del nucleo familiare, delle madri lavoratrici, degli indigenti, unitamente all'esigenza di conoscere gli indicatori di bisogno legati ai fenomeni migratori, all'andamento demografico, all'economia globale, alla domanda di giustizia sociale dei più deboli. Hanno addotto i deducenti che in siffatto contesto, si inserisce la partecipazione al convegno organizzato dall' Università Gregoriana, concludendo che la esigua spesa è conforme alle finalità dell'Ente. Il PM, ritenute le deduzioni non atte a superare il comportamento illegittimo degli indagati, ha convenuto in giudizio, per colpa grave, con pari responsabilità, i sopra nominati funzionari per la condanna al pagamento di euro 15.493,70 (pari a £ 30 milioni) oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio perché, nonostante il motivato avviso contrario del Collegio dei Revisori, era stato deliberato, a favore dell'Università Gregoriana, un contributo non riconducibile alla previsione dell'art. 4 punto 4° del rdl n. 1827/1935, non previsto da alcuna disposizione normativa ed estraneo alle finalità istituzionali dell' INPS. I convenuti a mezzo delle rispettive difese - con riferimento al programma delle manifestazioni ed ai temi trattati in occasione della celebrazione dell'anniversario della fondazione dell'Università Gregoriana, rivestenti rilevanza nell'ambito dell'attività dell'INPS - hanno sostanzialmente opposto che le contestazioni mosse dal P.M sono infondate, in quanto il contributo rientra tra le finalità istituzionali dell'INPS. La difesa del dott. Trizzino Fabio, in particolare, ha rappresentato che per la morte di questi avvenuta il 25.11.2002 si sono costituiti gli eredi nella persona di

Giulia Topi, Simona e Paolo Trizzino, affermando conclusivamente essere pertinente alle finalità dell'ente il contributo concesso alla Università Gregoriana, in quanto rientrante nella categoria delle spese discrezionali ammissibili che, secondo la previsione dell'art. 4, punto 3° del r.d.l del 4 ottobre 1935, n. 1827 si annoverano tra le ' opportune iniziative di carattere tecnico culturale e propagandistico '. In udienza l'avv De Petris, convenendo con quanto affermato dal P. M, ha chiesto per il convenuto Trizzino (deceduto) la cessazione della materia del contendere per non riscontrato arricchimento degli eredi.

DIRITTO

Il P.M nell'atto di citazione rileva che l'insorgenza del danno di euro 15.493,70 (pari a £ 30 milioni) - quale contributo disposto con atto n. 107/2001 deliberato dai convenuti a favore della Pontificia Università Gregoriana in occasione della manifestazione celebrativa del 4 e 5 aprile 2001 per il 450° anniversario della fondazione di detta università - è stato causato dalla colpa grave dei convenuti, che nel disporre detto contributo, non rispondente alle finalità dell'Istituto avrebbero agito in spregio delle disposizioni normative e della riserva dichiarata dal Presidente del Collegio dei Revisori dell'Istituto nell'adunanza del 27.3.'01; la riserva era stata così espressa " dobbiamo dichiarare la nostra riserva per l'allocazione inappropriata rispetto ai compiti dell'Istituto di queste risorse. D'altra parte dovrete averlo letto che c'è una denuncia di un componente del Consiglio di indirizzo e vigilanza per quanto riguarda altra questione. Quindi per motivi anche di coerenza, dobbiamo dichiarare la nostra riserva ". Prima di passare all'esame delle singole responsabilità dei convenuti, si pone preliminarmente la risoluzione della

questione della chiamata in giudizio del dott. Fabio Trizzino, deceduto il 25.11.2002, per conto del quale si sono costituiti gli eredi nella persona di Giulia Topi, Simona e Paolo Trizzino. Va dichiarata, in conformità alla richiesta fatta in udienza dal P.M, cui si è associato l' avv. De Petris, difensore di parte l'estinzione del giudizio, in merito al dott. Trizzino Fabio, in quanto non risulta in alcun modo evidenziato un arricchimento degli aventi causa. Il tema della legittimità della spesa, deliberata e sostenuta - che costituisce l'oggetto pregnante del presente giudizio, dalla cui qualificazione si perviene all'ammissione od all' esclusione delle singole responsabilità dei convenuti - presuppone un'analisi ed esame rispettivamente: A) delle norme che disciplinano l'ordinamento dell'INPS ed in particolare di quelle che delineano i fini istituzionali dell'ente, cui si connettono, per stretta colleganza, le spese ammesse; B) del programma (detto solenne anno accademico) delle celebrazioni, per il 4 e 5 aprile '01, del 450° anniversario della fondazione della Pontificia Università Gregoriana che con nota del 28.2.'01 aveva rivolto l'invito al Presidente dell' INPS a partecipare alle celebrazioni, caldeggiando un intervento contributivo per venire incontro alle esigenze di spesa della Gregoriana. Quanto al punto (A) si osserva che l'art. 3 del rdl n.1827/1935 e successive modificazioni ed integrazioni dispone che l'INPS è preposto all'esercizio delle assicurazioni obbligatorie: a) per la invalidità e per la vecchiaia; b) per la tubercolosi; c) per la disoccupazione involontaria; d) per la maternità; e) per la gente di mare e per il personale delle aziende esercenti servizi marittimi sovvenzionati, secondo le leggi particolari che le governano; f) per determinate categorie di lavoratori per le quali siano stabilite speciali norme di previdenza; g) di ogni altra assicurazione obbligatoria che sia per

legge affidata all'Istituto e nei limiti fissati dal presente decreto l' esercizio delle assicurazioni facoltative individuali e collettive. Il successivo art. 4 delinea i caratteri e le finalità dell'Istituto statuendo che esso: 1) può gestire servizi assistenziali e attuare provvidenze intese a prevenire od attenuare i rischi delle assicurazioni obbligatorie e intensificare i vantaggi di queste, mediante convalescenziari, case di cura, ambulatori antitracomatosi, ed altre analoghe attività; 2) attua i compiti deferitigli nei riguardi della mutualità scolastica, e ogni altro compito che, in applicazione dell'art. 2 del presente decreto, entro la sfera di attività dell'Istituto, possa emanare da leggi o decreti speciali e da accordi sindacali o da norme corporative; 3) può esplicare azione intesa a diffondere la pratica e l'educazione sociale della previdenza, con opportune iniziative di carattere tecnico culturale e propagandistico; 4) può stipulare accordi con le istituzioni che hanno tra i propri compiti l'assistenza sanitaria curativa e preventiva per la migliore reciproca utilizzazione dei propri ordinamenti sanitari, nell'apprestamento dell'assistenza sanitaria alle categorie di persone rientranti nella rispettiva competenza. Restando nel campo di analisi delle norme, l'art. 1 della legge n. 88/89 recante titolo " Funzioni e finalità dell'Istituto nazionale della previdenza social - INPS " annovera tra gli scopi istituzionali dell'Istituto quello della gestione di forme di previdenza integrativa nell'ambito delle disposizioni generali derivanti da leggi o regolamenti.

Così delineato il quadro normativo delle funzioni istituzionalizzate dell'INPS che, secondo il dettato dell'art. 1 del richiamato rdl, è ente di diritto pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma, il Collegio: a) - tenuto conto del principio di legalità cui è tenuto a conformarsi un organo investito di

potere nell'esercizio delle funzioni pubbliche; b) scrutato in concreto e per sintesi che l'INPS, normativamente, attende a funzioni assistenziali e previdenziali con estensiva possibilità di stipulare accordi con le istituzioni che hanno tra i propri compiti l'assistenza sanitaria curativa e preventiva, oltre che a quella di esplicare azione intesa a diffondere la pratica e l'educazione sociale della previdenza, con opportune iniziative di carattere tecnico culturale e propagandistico - è chiamato a giudicare se il contributo erogato alla Pontificia Università Gregoriana, ad opera dei convenuti, in occasione della celebrazione del 450° anniversario della fondazione di detta università, possa inquadarsi in uno dei compiti e funzioni proprie dell'Istituto o se esso esorbiti dalle sue finalità, tra le cui ammesse si inserisce anche quella di cui all'art. 4 punto 3 del rdl, nel punto in cui stabilisce che l'INPS sia abilitata ad 'esplicare azione intesa a diffondere la pratica e l'educazione sociale della previdenza, con opportune iniziative di carattere tecnico culturale e propagandistico'. Si manifesta con pacifica e solare chiarezza che, secondo il delineato quadro normativo, il contributo concesso non può farsi minimamente rientrare tra i compiti e le funzioni istituzionali dell'Ente, che per tipicità e peculiarità proprie poggia la sua esistenza ed essenzialità sul perseguimento di fini di previdenza ed assistenza, che allo stato non appaiono rinvenibili nell'elargizione del contributo assentito all'Università in occasione delle manifestazioni celebrative, i cui scopi erano di natura storica, filosofica, teologica, religiosa. Quanto al punto (B) occorre stabilire se le celebrazioni del 450° anniversario della fondazione dell'Università potessero, in qualche modo, considerarsi occasione per l'Istituto di diffondere la pratica e l'educazione sociale della previdenza. Per trovare siffatta corrispondenza occorre, per

coerenza logica, far riferimento al programma di dette celebrazioni, inviato al presidente dell'INPS con lettera del 28.2.'01 della Università Gregoriana. Il programma delle manifestazioni del 4 e 5 aprile '01, secondo l'enunciazione fatta con la lettera di invito dell'Università, prevedeva la trattazione di temi, cardini essenziali delle celebrazioni, sui seguenti contenuti: il primo giorno - La missione della Pontificia Università Gregoriana e la giustizia. - Università, giustizia e bene comune.- L'insegnamento del collegio romano sulla giustizia e le origini del pensiero moderno.- L'approccio a rete per promuovere la giustizia nel mondo: il suo utilizzo da parte della Pontificia Università Gregoriana. - Sources of injustice in the spirit of the time.- La filosofia tra modernità e tradizione.-La teologia alla Pontificia Università Gregoriana nella cultura di domani.- Education for a culture of peace. - Fede e cultura, oggi e domani; il secondo giorno-The roman college and the missions: mutual influence and interaction.-dialogo interreligioso:distanze convergenti verso orizzonti infiniti.- Educative for diversità.-The pontifical Gregorian University and inter-religious dialogue. Come emerge chiaramente ed inequivocabilmente dal programma, i temi della celebrazione riguardavano aspetti, dibattiti e riflessioni di contenuto teologico, filosofico e storico, come già sopra riferito, aspetti che se pur legati a diritti della persona, giustizia sociale, lotta alla povertà, emarginazione sociale, movimenti migratori non si legano in alcun rapporto di relazione, di attinenza o di analogia alle finalità dell'ente, che se pure al suo interno include, come sostengono nelle loro difese i convenuti, una struttura preposta al " monitoraggio dei flussi migratori ", essa si propone come finalità lo studio degli andamenti della spesa previdenziale e/o assistenziale, per la risoluzione di problemi connessi al governo della corretta e regolare erogazione degli oneri

finanziari dell'Istituto. Neppure costituisce ragione di legittimità dell'erogazione del contributo, la circostanza che sia stato messo a disposizione dell'INPS uno spazio espositivo, in quanto è ed era agevolmente da presumere dal programma delle celebrazioni che i temi trattati nel corso del 450° anniversario della fondazione dell'Università Gregoriana, non avevano alcuna attinenza con le finalità specifiche e gli scopi dell'Ente e perciò esorbitanti dalla sfera di attività dell'Istituto. Il contributo in questione, non è peraltro neppure riconducibile alla categoria delle spese discrezionali, in quanto disposto in aperto contrasto con le disposizioni normative, sopra richiamate, che, si ripete, individuano e delineano le direttrici e le linee guida dell'azione amministrativa, la cui discrezionalità, con riferimento alla gestione finanziaria dell'Istituto, è ammessa solo nell'ambito della rispondenza dell'azione alle finalità statuite. Occorre a tal punto stabilire se, in ordine alla vicenda, il comportamento dei convenuti sia caratterizzato da colpa grave. Nel verbale di adunanza del consiglio di amministrazione del 27.3.'01 avente ad oggetto " convegno Pontificia Università Gregoriana solenne atto accademico in occasione del 450° anniversario della fondazione del collegio romano 1551-2001 ", si attinge che i convenuti, quali partecipanti alla votazione, abbiano votato a favore dell'elargizione, nonostante la riserva avanzata dal presidente del Collegio dei Revisori circa " l'allocazione inappropriata rispetto ai compiti dell'Istituto di queste risorse ". Detto presidente aveva, infatti, osservato: " d'altra parte dovrete aver letto che c'è una denuncia di un componente del Consiglio di indirizzo e vigilanza per quanto riguarda altra questione...". A siffatta osservazione replicava il consigliere Giannuzzi con l'affermazione: " Presidente, il Collegio dei sindaci per coerenza, siccome aveva fatto delle

riserve sulla precedente questione, è naturale che debba avanzarle anche adesso. Dato che ritengo che in questo caso si tratta di un evento particolarmente rilevante nell'ambito della cultura nazionale e nell'ambito di quella cultura cristiana cui fa parte la generalità del popolo italiano, data l'esiguità del contributo, non ho paura dell'eventuale denuncia, anche se poi la Corte dei Conti mi addebiterà un tot di milioni che stiamo dando ". La rappresentazione e la riproduzione di quanto avvenuto in sede di votazione della delibera, con un astenuto non compreso tra i chiamati in causa, offre il quadro di una deliberata e cosciente volontà dei convenuti di disporre il contributo a carico del bilancio dell'ente, in macroscopica violazione delle norme che delineano e descrivono dettagliatamente le finalità perseguibili. Colpa che assurge a particolare gravità perché era noto ai convenuti: a) sia il motivato avviso contrario del Presidente del Collegio dei Revisori circa l'inappropriata utilizzazione delle risorse, per finalità estranee ai compiti istituzionali dell'INPS; b) che l'ammissione ed esplicita accettazione di responsabilità del consigliere Giannuzzi, membro votante del consiglio di amministrazione, perché con dichiarazione espressa, come risulta dal verbale dell'adunanza, aveva accettato le implicazioni conseguenti al voto favorevole della delibera ed a pagarne le conseguenze, come si desume dalla sua contestuale affermazione: "anche se poi la Corte dei Conti mi addebiterà un tot di milioni". Siffatte enunciazioni pronunciate ed ascoltate, prima della votazione, anche dagli altri membri del consesso, rendono evidente una loro responsabilità per colpa grave in quanto, con l'espressione di voto favorevole alla delibera di concessione del contributo all'Università Gregoriana, tutti i convenuti erano consapevoli e consci dell'arbitrarietà e dell'irregolarità della

spesa disposta per finalità estranee ai compiti istituzionali dell'INPS.

P.Q.M

La Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio definitivamente pronunciando

DICHIARA

per il dott. Trizzino Fabio, deceduto, l'estinzione del giudizio, in conformità alla richiesta fatta in udienza dal P.M, cui si è associato l' avv. De Petris, difensore di parte, in quanto non risulta in alcun modo evidenziato un arricchimento degli aventi causa.

CONDANNA

in conformità a quanto richiesto con atto di citazione del V.Procuratore Regionale presso la Corte dei Conti per il Lazio, i convenuti: 1) prof. Paci Massimo; 2) Giannuzzi Giovanni; 3) Mazzieri Angiolino; 4) dott. Scanu Giampiero al pagamento cadauno di € 3098,00 (tremilanovantotto,00), oltre rivalutazione monetaria. Su ciascuno importo saranno calcolati gli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza fino alla data della soddisfazione del debito.

Li condanna altresì alle spese di giudizio che si liquidano, per ciascuno, in €.....

Demanda alla Segreteria per tutte le incombenze relative.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 19 maggio '03.

L'estensore

Il Presidente

Cons. Gaetano Russo

Dott. Furio Pasqualucci