

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. Vincenzo LO PRESTI	Consigliere
dr.ssa Laura CAFASSO	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 3120 / 2005

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 38212 del registro di segreteria

promosso ad istanza del Procuratore Regionale nei confronti di:

- Giovanni ****, nato a Chiaramonte Gulfi (Ragusa) il 3 agosto 1941 e residente in Ragusa, via Colajanni n. 75, rappresentato e difeso dall'Avv. Carmelo Giurdanella ed elettivamente domiciliato presso il di lui studio in Palermo, via Giacomo Serpotta n. 66.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 9 marzo 2005.

Vista la comparsa di costituzione in giudizio depositata in data 3 giugno 2005.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi, alla pubblica udienza del 23 giugno 2005, il relatore Referendario dott.ssa Laura Cafasso, il Procuratore regionale nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. ssa Adriana La Porta e l'Avv. Carmelo Giurdanella per il convenuto.

Ritenuto in

F A T T O

Il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio, con atto di citazione notificato in data 29 marzo 2005, il dr. Giovanni ****, in qualità di Presidente del Comitato provinciale della Croce Rossa Italiana (di seguito C.R.I.) di Ragusa.

L'azione del Pubblico Ministero contabile si basa sugli esiti di una complessa indagine svolta dal Comando Nucleo Regionale di Polizia Tributaria su fattispecie di danno erariale riscontrate presso i diversi Comitati Provinciali della C.R.I. distribuiti sul territorio della Regione Siciliana. In particolare, l'indagine aveva ad oggetto la corresponsione di somme a titolo di rimborsi forfetari al personale impegnato nel servizio di urgenza ed emergenza sanitaria 118.

Riguardo al Comitato Provinciale di Ragusa, dalle risultanze investigative è emerso che per il servizio 118, la cui postazione era inizialmente ubicata in località Pozzallo, il Comitato aveva disposto pagamenti di somme, per rimborsi forfetari, nella misura di €. 50.000 per turni di dieci ore.

Inoltre, ai volontari residenti fuori Ragusa era riconosciuto un rimborso pari al quinto del prezzo della benzina per i chilometri percorsi dal luogo di residenza alla sede della C.R.I. di Ragusa, mentre il tragitto Ragusa-Pozzallo, e viceversa, veniva effettuato con mezzi della stessa C.R.I.

La predetta postazione veniva soppressa soltanto a seguito dell'attivazione di una postazione di rianimazione presso l'ospedale civile di Ragusa. Da tale momento, ai volontari non residenti a Ragusa veniva riconosciuto un'indennità pari al quinto del prezzo della benzina e l'indennità di missione. Successivamente, a decorrere dal mese di gennaio 2002 si procedeva al pagamento in favore degli stessi dell'importo pari al quinto della benzina.

Pertanto, tra il mese di marzo 2000 ed il mese di novembre 2001 venivano emessi mandati di pagamento per un importo pari a £. 78.985.530 (Euro 40.792,62), per l'erogazione dei rimborsi di cui si è detto. Successivamente, tra il mese di febbraio 2002 e il mese di ottobre 2003, venivano emessi mandati di pagamento per un importo pari ad Euro 5.064,34.

Ad avviso della parte attrice, trattandosi di liquidazione in assenza di rispetto di norme giustificatrici, si è generato un danno erariale pari all'importo di Euro 45.856,96.

Infatti, sostiene l'Organo requirente che la normativa vigente all'epoca prevedeva o il rimborso delle spese di missione per il personale regolarmente inviato fuori dall'ordinaria sede di servizio o l'attribuzione di un buono pasto, pari a £. 8.000, per prestazioni lavorative superiori ad otto ore.

A seguito della notifica dell'invito a dedurre, il dr. **** ha presentato deduzioni difensive e ha dichiarato che la sua nomina a presidente risale al 29 gennaio 2000, che i criteri di gestione del servizio da applicare a livello provinciale erano stati fissati in precedenza in sede di riunione dei vari presidenti dei Comitati provinciali e dei responsabili regionali, che all'atto dell'insediamento aveva avuto modo di riscontrare una situazione di assoluto disordine operativo e contabile e, infine, che, senza alcuna valida ragione giustificatrice, la postazione era stata individuata nella località Pozzallo, nella quale non solo non risiedeva nessun volontario, ma che, addirittura, distava circa 45 Km. dalle località di residenza dei diversi volontari.

Il Procuratore regionale ha ritenuto inconferenti, al fine di escludere la responsabilità amministrativa, le ragioni esposte dal convenuto in sede di deduzioni difensive, e, ravvisando nella condotta del medesimo l'elemento soggettivo della colpa grave, per violazione delle disposizioni in ordine al trattamento di missione e all'eventuale attribuzione dei buoni pasti, lo ha citato per sentirlo condannare alla refusione del danno come quantificato.

Il convenuto, come rappresentato, si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 3 giugno 2005.

Sostiene, in primis, che l'atto di citazione sia dichiarato nullo e/o inammissibile per evidente genericità ed indeterminatezza della domanda della Pubblica Accusa, atteso che nella stessa non viene individuata la normativa vigente e, quindi, risultando del tutto insufficiente l'esposizione delle ragioni di diritto che porterebbero alla conclusione della illegittimità degli esborsi.

Inoltre, l'avvocato del signor ****, dopo aver puntualizzato che il convenuto fu eletto Presidente del Comitato Provinciale di Ragusa con deliberazione del 29.1.2000, sottolinea la grave disorganizzazione più volte denunciata dal medesimo al Presidente Regionale del C.R.I.

Pertanto, alla luce delle norme dello Statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa (artt. 17, 23, 27, 29, 32, 33, 34, 35, 38) chiede l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Presidente Regionale

C.R.I., del Consiglio Direttivo regionale, del Presidente generale del Comitato Centrale e dei membri del Consiglio direttivo del Comitato Provinciale di Ragusa.

Nel merito, il difensore del convenuto afferma l'infondatezza della domanda del Pubblico Ministero contabile per insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave. In proposito, rileva che il giudizio sul grado di colpevolezza non può che essere ancorato alla concretezza dell'azione amministrativa e, a supporto di tale affermazione, cita copiosa giurisprudenza di questa Corte.

Inoltre, a riguardo, la parte convenuta sottolinea che il dr. **** si è attenuto alle direttive del Consiglio Direttivo della C.R.I. e ha garantito, con la propria condotta, il servizio del 118 il cui espletamento era, altrimenti, compromesso per la "minaccia" dell'arresto dell'attività da parte dei volontari, tutti residenti in luoghi distanti dalla località in cui il servizio aveva sede.

Per ciò che attiene al danno, a dire della parte convenuta, nessun danno è stato arrecato dal dr. **** che, in ottemperanza alle disposizioni di cui alla Circolare centrale della C.R.I. n. 4448 dell'11.9.1997, provvedeva ad erogare la somma di €. 50.000, somma addirittura inferiore a quella che si sarebbe dovuta erogare per i turni di 12 ore.

Rileva, poi, che, tenuto conto dell'assenza di contestazione da parte dell'Organo inquirente riguardo ai compensi erogati a titolo di rimborso delle spese di viaggio, la quantificazione compiuta nell'atto introduttivo dell'odierno giudizio è errata, essendo determinata dalla somma di tutti i mandati di pagamento emessi dal 7.3.2000 al 27.10.2003, mentre, invece, avrebbe dovuto essere sottratto l'importo erogato per le predette spese, pari ad un totale di Euro 8.086,00.

A tale proposito, la parte convenuta osserva che non deve, inoltre, considerarsi, il mandato di pagamento n. 217 del 2.8.2001 emesso per l'importo di €. 3.138.206, trattandosi di liquidazione di compensi non per il servizio 118, bensì per il pagamento di volontari impegnati nello svolgimento di servizi effettuati dal luglio al settembre 1998 presso il Centro di accoglienza profughi di Pozzallo.

Infine, in considerazione delle circostanze dedotte, come anche riconosciute dal Pubblico Ministero contabile che ha accertato lo stato di disorganizzazione del comitato provinciale C.R.I. di Ragusa, il difensore del signor **** ha chiesto che il Collegio disponga la riduzione dell'addebito.

All'odierna pubblica udienza, il Procuratore Regionale ha insistito nelle proprie richieste.

Tuttavia, l'Organo inquirente ha riconosciuto che il mandato di pagamento n. 217 del 2.8.2001 è stato erroneamente considerato nella quantificazione complessiva del danno e, pertanto, ha precisato che non deve tenersi conto dell'importo del predetto.

La parte convenuta ha insistito nell'accoglimento delle proprie conclusioni.

Considerato in

D I R I T T O

In via preliminare, il Collegio non ritiene fondata l'eccezione sollevata dalla parte convenuta relativa alla nullità o inammissibilità dell'atto di citazione per indeterminatezza della domanda della parte attrice.

Invero, la Procura regionale, dopo aver citato la normativa concernente la C.R.I., fa un espresso richiamo alle diverse ordinanze presidenziali della stessa Associazione che disciplinano la materia del rimborso delle spese di missione (ord. pres. N. 456 del 15.2.1979) e della somministrazione dei buoni pasti al personale volontario (ord. commissariale n. 1766 del 3.8.1990).

Inoltre, precisa l'attrice che la questione relativa all'erogazione dei buoni pasti, materia oggetto di disciplina risalente all'ottobre 1998, è stata già sottoposta all'attenzione di questi Giudici ed in proposito cita la sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 3611 del 2004.

Parimenti, il Collegio non ritiene di accogliere la richiesta della parte convenuta riguardo all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei responsabili della C.R.I., a livello centrale e a livello provinciale, indicati nella parte in "Fatto".

In disparte ogni considerazione sul meccanismo processuale che legittima l'intervento del terzo nel giudizio di responsabilità amministrativa alla luce dei principi costituzionali (artt. 24 e 111 Cost.), la decisione del giudice contabile di chiamare in giudizio terzi, ex art. 47 R.D. 13.8.1933 n. 1038, deve necessariamente implicare una valutazione di non estraneità dei terzi, risultando altrimenti inutile l'ordine di integrazione.

Orbene, nella fattispecie l'ordine di questo Collegio di chiamata in giudizio non può essere giustificato proprio sulla base dell'estraneità dei soggetti citati dalla difesa del convenuto rispetto alla pretesa erariale azionata con la citazione del Pubblico Ministero, che espressamente insiste sulla responsabilità del solo convenuto per l'emissione e la sottoscrizione dei diversi mandati di pagamento forieri di danno all'erario.

Passando al merito della vicenda, la difesa del convenuto ha insistito sull'esclusione dell'elemento soggettivo della colpa grave, atteso che nessuna grave negligenza e trascuratezza può imputarsi al dott. ****, stante lo stato di disorganizzazione, noto allo stesso Organo inquirente, in cui versava l'apparato amministrativo di cui era responsabile. Ha, infine, insistito sulla insussistenza del danno. Orbene, il Collegio osserva che la pretesa attorea verte sull'inesistenza di una norma legittimante il rimborso forfetario in favore del personale volontario, così come, invece, disposto dal Comitato provinciale di Ragusa a decorrere dal 1999.

La prospettazione accusatoria appare fondata.

In proposito, va preliminarmente ricordato che il dott. **** era stato nominato presidente del Comitato provinciale della C.R.I. in data 29 gennaio 2000 e, come accertato dalla Pubblica Accusa, l'apparato amministrativo versava in condizioni di grave disordine, peraltro denunciate dal medesimo agli Organi centrali (lettera del 31.3.2000 prodotta in atti).

Ciò premesso, è necessario prendere in considerazione la normativa inerente alla C.R.I. ed al suo funzionamento.

Come detto dal Procuratore regionale nell'atto di citazione, la C.R.I., ente di diritto pubblico, è dotata di un ordinamento statutario ispirato al principio volontaristico.

Al personale volontario che svolge servizio fuori dalla sede di servizio, secondo il suddetto ordinamento, viene disposta la corresponsione di un rimborso delle spese di missione nella misura pari a quella corrisposta ai dipendenti dello Stato, ai sensi della legge n. 836 del 18.12.1973.

Pertanto, con l'ordinanza presidenziale n. 456 del 15.2.1979, sono state dettate disposizioni in materia di missione.

In seguito, con ordinanza commissariale n. 1766 del 3.8.1990 sono state recate norme in materia di erogazione dei buoni pasti ed è stato disposto che deve essere garantito al personale che presta servizio presso la sede di appartenenza e per turni superiori alle 8 ore un "adeguato" trattamento di vitto, stipulando apposite convenzioni con ristoranti o affini.

Con successiva ordinanza presidenziale n. 04448 dell'11.9.1997, è stata definita la materia del trattamento di missione.

In particolare, la circolare detta una serie di disposizioni relative: all'invio in missione del personale dipendente e volontario della C.R.I., che deve essere disposto dal Presidente dell'Unità competente per territorio; all'indennità di missione spettante al personale che si reca in località distanti almeno 10 Km dal centro abitato sede dell'ufficio (per ogni 24 ore di assenza dalla sede di servizio); al rimborso per spese di vitto, fissate per un solo pasto nel limite massimo di £.43.100 e per missioni comprese fra le otto e le dodici ore; all'autorizzazione per l'utilizzo del mezzo privato; ai documenti giustificativi, sia per i pasti, sia per la missione in se stessa (punti 3, 7, 11, 12, 13).

Tutto ciò premesso, nella vicenda in esame l'importo forfetario di £. 50.000 corrisposto a ciascun volontario per turni di 10 ore (di cui otto ore di servizio e due di viaggio) è stato determinato senza tenere conto delle disposizioni testè citate.

L'indennità di missione, come si evince dalle citate disposizioni, deve essere liquidata sulla base di criteri precisi, in presenza di documentazione giustificativa che attesti l'effettuazione delle spese, e ciò a garanzia dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

L'omessa allegazione delle ricevute e delle fatture fiscali richieste dalle disposizioni in materia di trattamento di missione comporta gli estremi dell'illecito erariale, dovendo escludersi a priori ogni erogazione a carattere forfetario al fine di evitare eventuali ingiustificate locupletazioni con conseguenti danni all'erario pubblico.

Per questa ragione, è priva di fondamento l'obiezione mossa dalla parte convenuta in ordine alle minori somme che, nella fattispecie, sarebbero state erogate per i turni di 12 ore, con conseguente convenienza dei contestati rimborsi forfetari.

Né rilievo alcuno può attribuirsi, nell'indicata prospettiva, agli eventuali vantaggi conseguiti dalla Comunità amministrata.

Se è vero, infatti, l'indubbia importanza del servizio del 118, tale rilievo non può legittimare il rimborso delle spese sostenute per garantire l'attività dei volontari al di fuori del rispetto dei precisi criteri fissati dalle leggi.

Fondata, è, invece, ad avviso del Collegio l'osservazione della difesa del convenuto riguardo alla erronea quantificazione del danno.

In proposito, si legge nell'atto di citazione nella parte in "Diritto": "..Tuttavia tali considerazioni non giustificano i pagamenti effettuati nei confronti dei volontari, giacchè gli stessi sono stati disposti violando le precise disposizioni in ordine al trattamento di missione e sull'eventuale attribuzione del buono pasto. Tutto ciò considerato, ritenuto che in assenza di qualsiasi disposizione che legittimasse i pagamenti nella misura in cui sono stati disposti, tale somma costituisce certamente indebita erogazione di denaro in danno alla Croce Rossa Italiana...".

Come è noto, il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. impone al giudice del merito di pronunciarsi esclusivamente sull'azione proposta e non su azione diversa, dovendo tenere conto del contenuto sostanziale della pretesa e non potendo sostituire d'ufficio una diversa azione rispetto a quella formalmente proposta.

Deriva da ciò, ad avviso del Collegio, che l'importo del danno complessivo non deve comprendere la somma erogata dal Comitato provinciale di Ragusa nel periodo in contestazione per rimborso delle spese di viaggio, pari all'importo di 8.086,00 Euro, in quanto non costituente oggetto della pretesa dell'attrice.

Parimenti, come riconosciuto dallo stesso Pubblico Ministero nell'odierna udienza dibattimentale, deve essere sottratta la somma erogata con il mandato di pagamento n. 217 del 2 agosto 2001, pari all'importo di £. 3.138.206 (Euro 1620,75), emesso per la liquidazione di compensi per il servizio svolto presso il Centro di accoglienza profughi di Pozzallo nel periodo dal 14 luglio al 2 settembre 1998.

Il danno, pertanto, complessivo deve essere quantificato in Euro 36.150,21.

La difesa del convenuto ha, infine, chiesto a questo Collegio la riduzione dell'addebito, ex art. 52, comma 2, del R.D. 12.7.1934 n. 1212 ed art. 83 del R.D. 8.11.1923 n. 2440, in considerazione della situazione di disorganizzazione obiettiva nella quale il dott. **** aveva dovuto svolgere le proprie funzioni.

Per consolidata giurisprudenza, il potere riduttivo dell'addebito è applicabile anche alla luce delle riforme normative che hanno ancorato la responsabilità amministrativa alla sola colpa grave, e ben si concilia con il principio dell'integralità del risarcimento, trattandosi non di un'affermazione di ridotta colpevolezza dei responsabili, ma di una valutazione del rischio dell'amministrazione quale datore di lavoro. In buona sostanza, si vuole dire che il rischio proprio dell'azione amministrativa non può ricadere in toto sul dipendente pubblico (Corte dei conti Sez. III, n. 132/a del 14.5.1998).

Come osservato dalla parte convenuta, la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento del potere riduttivo ogni circostanza, materiale o psicologica, che abbia incidenza nella connotazione in concreto della fattispecie di responsabilità e, comunque, la rilevanza di comportamenti concorrenti alla produzione del fatto dannoso anche se tenuti da soggetti non convenuti o non convenibili (Corte dei conti, Sez. III n. 307 del 3.12.1998; Sez. II n. 208 del 14.10.1998).

Premesso ciò, deve essere valutato ogni elemento, circostanza o fatto che, secondo un prudente apprezzamento, consente di contenere l'addebito in una misura inferiore al danno così come quantificato.

Nella fattispecie, devono essere sicuramente considerate le difficoltà organizzative ed il disordine contabile, peraltro denunciati dal dott. ****, in cui si trovava il Comitato Provinciale di Ragusa all'epoca della nomina a presidente del medesimo.

Inoltre, altre circostanze rilevanti, quali la carenza di personale e la mancanza di specifica professionalità nel settore dello stesso convenuto costituiscono fondamento per l'esercizio del potere riduttivo.

Conclusivamente, il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito e, in considerazione di tutte le predette circostanze oggettive e soggettive, fissa l'importo totale del danno da risarcire all'erario in Euro 18.075,11, misura pari alla metà dell'importo del danno come sopra quantificato.

La condanna alle spese di giudizio segue la soccombenza.

P. Q. M.

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Sicilia, definitivamente pronunciando, sul giudizio di responsabilità di cui in epigrafe, condanna il signor Giovanni **** al pagamento della

somma complessiva di Euro 18.075,11 in favore della Croce Rossa Italiana , secondo quanto definito in motivazione.

Condanna, altresì, il predetto Giovanni **** al pagamento, in favore dello Stato, delle spese del presente giudizio che si liquidano in complessivi EURO 125,45 (euro centioventicinque/45).

Ordina che, ai sensi dell'art. 24 del R.D. 12 agosto 1933, n.1038, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla segreteria, in forma esecutiva, all'ufficio del Procuratore regionale, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n.260.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 23 giugno 2005.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Laura Cafasso

F.to Fabrizio Topi

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 26 ottobre 2005

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele