

REPUBBLICA ITALIANA

sent. n. 241/06/E.L.

In nome del popolo italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo

composta dai seguenti magistrati:

dott. Vito MINERVA Presidente

dott. Silvio BENVENUTO Consigliere

dott. Marcovalerio POZZATO Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 15944/E.L. del registro di Segreteria, promosso dal Procuratore regionale per l'Abruzzo nei confronti dei signori:

SACCO Renato, nato a Penne (PE) il 4.2.1938 e residente in Pescara, Via Valle di Rose 37;

GALLI Ivana, nata a Ascoli Piceno l'8.2.1950 e residente in Pescara, Via Modesto Della Porta 23.

Visto l'atto introduttivo della causa;

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 22.3.2006, il giudice relatore dott. Marcovalerio Pozzato; l'avv.Marcello Di Iorio per il convenuto Sacco, che insiste per il rigetto della pretesa attorea; l'avv. Walter Putaturo per il convenuto Galli, che insiste per il rigetto della pretesa attorea; il V.P.G. Massimo Perin in qualità di P. M., che conclude per l'accoglimento della propria domanda

FATTO

Riferisce l'atto introduttivo del presente giudizio che alla Camera di Commercio, Industria

Artigianato e Agricoltura di Pescara è stata comminata, per ritardato pagamento IVA, la sanzione pecuniaria di lire 16.517.000 (corrispondente al 30% dell'importo totale versato), poi ridotta del 50%, per un importo di lire 8.258.000, in considerazione della circostanza che l'ente camerale ha effettuato il pagamento entro il 31.7.2000.

Evidenzia parte attrice che, come risulta dalla nota prot. 499 in data 11.1.2002 (integrata dalla nota prot. 3139 del 29.3.2004) della Camera di Commercio di Pescara, la sanzione erogata dall'Ufficio finanziario si riferisce a irregolarità nel pagamento dell'IVA relativa al mese di maggio 1996; in tale periodo svolgeva le funzioni di Economo dell'Ente il sig. Renato Sacco, che avrebbe dovuto vigilare per una tempestiva trasmissione dei dati per la liquidazione delle imposte in questione.

La valutazione degli atti (con particolare riferimento all'esame delle controdeduzioni svolte dal Sacco a fronte della pretesa dell'Amministrazione al recupero delle somme versate a titolo sanzionatorio) ha indotto la precedente Procura a delibare la posizione dei superiori del predetto impiegato, al fine di verificare anche il loro ruolo nell'odierna fattispecie.

Secondo la Procura della Corte dei conti per l'Abruzzo gli importi pagati dalla Camera di Commercio di Pescara costituiscono danno erariale, del quale devono essere chiamati a rispondere (essendo indimostrabile la condotta gravemente colposa del sig. Umberto De Angelis) l'Economo sig. Renato Sacco e il funzionario del Servizio ragioneria sig.ra Ivana Galli, in servizio nel maggio 1996, per la situazione di disordine amministrativo che doveva essere superata con doverosi e prudenti comportamenti d'ufficio.

A seguito della notifica dell'invito di cui all'art. 5, comma 1 del D.L. 15 novembre 1993 n. 453, convertito, con modificazioni, nella L. 14 gennaio 1994, n. 19, gli attuali convenuti (nonché il sig. Umberto De Angelis, dirigente responsabile) hanno fatto pervenire (3.6.2005 Sacco; 16.6.2005 Galli) deduzioni scritte.

Valutate tali controdeduzioni scritte, la Procura della Corte dei conti per l'Abruzzo ha

peraltro emesso, in data 10.8.2005, atto di citazione in giudizio individuando nei comportamenti dei convenuti Sacco e Galli la causazione di un danno erariale, derivante dall'irrogazione della sanzione tributaria, per l'importo di euro 4.256,66 (con condanna dei pervenuti in parti uguali).

Il sig. Sacco si è formalmente costituito in giudizio, con il patrocinio dell'avv. Marcello Di Iorio, in data 2.3.2006. Il convenuto ha prodotto comparsa di costituzione e risposta, rilevando che gli atti di causa dimostrano la scarsa attenzione dei Dirigenti e dei Responsabili circa la corretta organizzazione dell'Ufficio; risulta altresì la non imputabilità al sig. Sacco del ritardo nella elaborazione dei conteggi I.V.A., non essendo stato possibile verificare la corretta e tempestiva consegna della documentazione utile alla Ragioneria; di tale circostanza è prova la corrispondenza, inviata al Segretario generale dell'Ente, con cui venivano sollecitati i vertici di quest'ultimo a provvedere in merito all'organizzazione (carente) dell'Economato.

Viene inoltre evidenziato che né il Responsabile del Servizio né il Dirigente di settore emisero alcun ordine di servizio sollecitando i conteggi e l'importo della somma da versare, né, successivamente all'avvenuto pagamento, non mossero alcun rimprovero all'Economato circa il ritardato pagamento.

In tale quadro di incuria, si sottolinea che i dirigenti dell'Ufficio Ragioneria, venuti a conoscenza dell'impossibilità a pagare il corrispettivo dovuto nei termini di legge, non hanno maggiorato l'importo I.V.A. di quel minimo percentuale utile a evitare l'irrogazione della sanzione.

Da ultimo, nessuna disposizione o ordine di servizio riconduce all'Economo la redazione dei conteggi I.V.A.

Si conclude chiedendo il rigetto della pretesa attorea.

La sig.ra Galli si è formalmente costituita in giudizio, con il patrocinio dell'avv. Walter

Putaturo, in data 27.2.2006, contestando la domanda attorea, nel rilievo che non può ritenersi sussistente alcuna propria colpa grave, atteso che la prevenuta risultava assente dall'ufficio per ferie dal 17 al 20 giugno 1996 (ovvero, nei giorni in cui si sarebbe dovuto predisporre il mandato per il pagamento dell'I.V.A.).

Viene sottolineata l'esclusiva responsabilità del sig. Sacco (che aveva irrisolvemente rinunciato all'incarico di Economo) in ordine al colpevole ritardo, ricordando fra l'altro la prevenuta, "in vista delle sue ferie, tra l'altro precedute da due giorni festivi....di avere raccomandato alla sua collaboratrice, sig.ra Rita Miele, di far presente al rag. Carosa Fulvio, il funzionario destinato a sostituirla, la tempestiva redazione del mandato di pagamento IVA".

All'odierna udienza l'avv. Di Iorio e l'avv. Putaturo si riportano alla propria rispettiva comparsa di costituzione e risposta, concludendo per il rigetto della pretesa attorea e per l'assoluzione del proprio assistito.

Il rappresentante del Pubblico Ministero si riporta agli atti di causa e conclude insistendo per l'accoglimento della pretesa azionata.

DIRITTO

1. La pretesa attorea è meritevole di accoglimento, essendo fondata sulla antidoverosità dei comportamenti seguiti dai convenuti, economo e responsabile del servizio di ragioneria della Camera di Commercio di Pescara, consistente nel mantenere e tollerare una prassi di disordine amministrativo, con conseguente possibilità di disguidi o ritardi (nella specie produttivi di danno erariale, non essendosi provveduto al regolare pagamento IVA relativa al maggio 1996, con conseguente sanzione a carico dell'ente da parte del Ministero delle Finanze).

Pacifica risulta la consistenza del danno erariale, costituita dall'importo (lire 8.258.000, pari a euro 4256,66) erogato dalla Camera di Commercio a seguito di definitiva liquidazione

della sanzione.

2. Va preliminarmente osservato che -specie in sede orale- la difesa del convenuto Sacco ha costantemente sottolineato le "stranezze" verificatesi nella vicenda in questione, sia evidenziando la mancata prova della data di ricezione dei documenti contabili societari, sia palesando l'estrema incuria dei superiori con riferimento alle gravi carenze di organico dell'ufficio economale, sia rilevando che tutti i passaggi documentali non venivano in alcun modo formalizzati, con apposizione di date e di firme di presa in carico.

Dal canto suo l'avv. Putaturo ha rilevato che i compiti del convenuto Galli si sarebbe trovato nella impossibilità di provvedere al tempestivo pagamento dovuto, atteso che alla data di scadenza detto prevenuto si trovava in ferie (non essendo peraltro stati tempestivamente trasmessi i documenti utili alla liquidazione del dovuto).

Tali deduzioni si presentano tuttavia prive di rilievo, posto che il presente giudizio è incentrato dalla precedente Procura sulla censurabilità dei comportamenti dei soggetti che consapevolmente mancarono (da qui, in concreto, scaturì il danno erariale) di dotare l'ente camerale di un'organizzazione efficace, che consentisse la regolare liquidazione dell'IVA.

Dall'esame degli atti emerge una situazione di disordine amministrativo cui si sarebbe dovuto provvedere con doverosi atti di ufficio, in particolare da parte del funzionario responsabile della ragioneria.

I convenuti avrebbero dovuto verificare, nell'ambito delle rispettive competenze, che i versamenti dell'I.V.A. venissero effettuati in maniera regolare, evitando di esporre l'Amministrazione alle sanzioni irrogate per i ritardi nel versamento.

3. La progressiva maggiore attenzione alla disciplina dell'attività amministrativa, come è noto, ha gradualmente fatto emergere nell'ordinamento principi che sono stati cristallizzati nelle coeve leggi, emanate nel 1990, n. 142 e n.241, rispettivamente di riforma

delle autonomie locali e di normazione del procedimento amministrativo.

La progressiva dinamica dell'azione amministrativa ha portato a spostare il baricentro di quest'ultima dal momento finale, o provvedimentale, al momento formativo, al divenire degli elementi che, combinati, concretizzano l'agire dei pubblici poteri.

Se, in altre parole, tutta l'attenzione degli aventi interesse era focalizzata sul momento finale (provvedimentale) dell'agire della P.A., mano a mano si è venuta sviluppando una costruzione (prima dottrina e, quindi, giurisprudenziale) che riconduce lo svolgimento della funzione amministrativa a uno "schema seriale".

La funzione amministrativa è pertanto attentamente considerata nella sua interezza, non già esclusivamente nel suo momento "produttivo" finale, poiché gli interpreti più avveduti avevano già, da tempo, potuto riconoscere che a una determinata successione degli atti che compongono il procedimento (ovverossia la "forma" della funzione amministrativa) consegue un determinato esito conclusivo e un certo atteggiarsi del pubblico potere.

La produzione amministrativa, pertanto, viene ricondotta a "procedimento", ovverossia a ordinato, articolato e precostituito processo (normalmente) seriale di atti tesi a un risultato finale.

In tale contesto è pertanto agevole riconoscere un accresciuto valore di tutti gli atti componenti la serie procedimentale, con particolare riferimento agli atti preliminari.

L'attenzione all'intelaiatura dell'agire amministrativo si è ulteriormente estrinsecata, nell'ordinamento vigente, nel progressivo affermarsi dei principi (successivamente, come si è detto, positivizzati nelle Leggi 142 e 241 del 1990) di trasparenza dell'attività dei pubblici poteri.

In verità il concetto di trasparenza (a fatica affermatosi nel diritto positivo italiano) non corrisponde soltanto a una elementare esigenza di compartecipazione e di controllo dell'agire amministrativo, ma vuole contemporaneamente ridisegnare il "potere" e la

correlativa responsabilità amministrativa, analiticamente distinguendo la rilevanza degli interessi (pubblici e privati) in gioco.

Ai fini che qui rilevano la trasparenza e la pubblicità dell'agire amministrativo trovano correlazione nell'attribuzione della responsabilità degli atti agli operatori (funzionari) amministrativi, di talché, per ogni singolo atto facente parte delle "serie" confluenti nel provvedimento finale, deve esistere una figura di riferimento cui imputare, per l'appunto, l'atto.

E' da palesare che la prima ed essenziale ragione dell'affermarsi nell'ordinamento di tali principi è la necessità che l'agire amministrativo si presenti come esito di "compartecipazione" dei cittadini all'esercizio dei pubblici poteri e non come misteriosa espressione di poteri sacerdotali.

Vale peraltro la pena di evidenziare che, comunque, l'attribuzione di poteri e l'imputazione a "centri di responsabilità" del successivo prodursi seriale degli atti, risponde a finalità di controllo (su sé stessa) della medesima P.A., nonché a elementari regole di buona amministrazione.

Da tali premesse -oltre che da fondamentali norme di buona amministrazione- scaturisce la necessità che in ogni momento possa e debba essere precisamente identificato il funzionario o l'amministratore affidatario (anche nel senso di mera detenzione) di un determinato atto.

La figura del responsabile del procedimento conferma la rilevanza pratica dei collegamenti che si verificano tra organizzazione e azione amministrativa, in ragione dell'esigenza di stabilire i nessi tra la produzione e l'imputazione dell'attività e di stabilire per questa via i centri di responsabilità dell'agire amministrativo, dispersi nei rivoli delle competenze amministrative.

Proprio la prassi amministrativa aveva enucleato -ben prima della "codificazione" operata

con la L. 241 del 1990- una sorta di “segmentazione” (talora delimitata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, superata peraltro in fase della “positivizzazione” operata dalla legge da ultimo citata) di questa nuova forma di responsabilità in corrispondenza di altrettanti fasi (o segmenti) di procedimento.

Tali le premesse, non può essere ritenuto ammissibile che:

un funzionario (responsabile del servizio ragioneria) ometta di organizzare il lavoro in modo da evitare disguidi, a maggior ragione pianificando le attività di ufficio nel periodo di assenza (evidenziando, in particolare -all'occorrenza per iscritto- la cura delle pratiche urgenti);

il medesimo funzionario ometta, pur in ritardo (come correttamente evidenziato dall'avv. Di Iorio) nel pagamento, di maggiorare l'importo I.V.A. di quel minimo percentuale utile a evitare l'emaneazione di sanzioni tributarie;

un dipendente qualificato (econo) ometta di svolgere i compiti assegnati (coerenti con il proprio profilo funzionale); all'uopo, giova evidenziare che il disbrigo delle pratiche I.V.A. era attribuito (ordine di servizio n.15 del 16.5.1994) a impiegato dell'Economato.

Un tale stato di cose nell'organizzazione di qualsiasi ente consente, evidentemente, non solo che si verifichino i ritardi e disguidi cui patologicamente talora possono essere correlate alcune attività complesse del pubblico ufficio, ma che, in determinate situazioni sensibili (è da pensarsi a che cosa potrebbe accadere qualora somme e interessi ben più rilevanti fossero in gioco), taluni soggetti possano colpevolmente trascurare gli adempimenti prescritti dalla normativa tributario, senza che tali irregolarità possano neppure (proprio per la situazione di manifesto caos organizzativo) immediatamente palesarsi e essere tempestivamente segnalate.

4. Proprio le ridotte dimensioni dell'ente avrebbero consigliato e consentito l'agevole formalizzazione dei passaggi, atteso che la (in)tempestività della trattazione di atti sensibili

può indurre la causazione di rilevanti danni erariali (specie quando si tratti di svolgere attività connesse a procedimenti giudiziari, sanzionatori o tributari).

Alla luce di quanto esposto, fornite di pregio si appalesano pertanto le richieste attoree, fondate sulla manifesta antidoverosità del comportamento serbato dagli odierni convenuti, nel tollerare e consentire una prassi di passaggi di carte tra diversi uffici non annotati, tali da non consentire l'individuazione dell'impiegato o dell'amministratore affidatario, con conseguente possibilità di disguidi o ritardi.

I comportamenti omissivi dei convenuti, contrariamente a quanto sostenuto dagli avvocati Di Iorio e Putaturo, risultano improntati alla evidente inosservanza di regole e principi generali di buona organizzazione, essendo assolutamente pronosticabile (in ciò consiste la colpa grave con previsione) che l'incuria organizzativa poteva e poté provocare gravi disguidi o ritardi (ai fini che qui rilevano, produttivi di danno erariale).

Era in altre parole macroscopicamente chiaro che, non risultando la presa in carico della documentazione contabile societaria, né essendo nominato uno specifico responsabile del procedimento della liquidazione dell'I.V.A., nella fase di passaggio documentale e dell'approntamento dei calcoli, non vi sarebbe stata la possibilità di vincolare temporalmente l'iter dovuto, senza che tale patologico stato di cose potesse (neppure) essere tempestivamente segnalato.

Non può essere revocato in dubbio che ambedue i convenuti fossero perfettamente a conoscenza che la prassi di passaggi di carte non controllati e non scanditi avrebbe potuto condurre a significativi ritardi o disguidi nell'attività amministrativa, posto che la "sfuggevolezza" nel passaggio dei documenti in visione non consentiva un immediato, consapevole e tempestivo controllo sulla trattazione degli atti.

Si può dunque conclusivamente inferire che al disordine nell'organizzazione amministrativa (consistente in particolare nella trattazione diacronica delle pratiche I.V.A.)

sono direttamente e causalmente conseguiti i fatti (sanzione dell'Amministrazione finanziaria) che hanno determinato l'esborso economico, da parte della Camera di Commercio di Pescara in favore del Ministero delle Finanze.

La colpevole tolleranza nel tardivo adempimento delle formalità tributarie (aventi nella formalizzazione chiara ragione di essere) induce pertanto questo Collegio a ravvisare nelle condotte dei convenuti, gli elementi di colpa grave (concretantesi nella sprezzante trascuratezza dei propri doveri), necessari ai fini dell'iscrizione a carico dei signori del danno erariale prodottosi.

6. Questo Collegio ritiene, in parziale adesione alle conclusioni orali formulate dal rappresentante del Pubblico Ministero, di porre a carico dei responsabili così individuati parte del danno causato e del valore perduto (art. 52 r.d. 12.7.1934, n. 1214), in considerazione del fatto che la riduzione dell'addebito costituisce applicazione del principio generale di colpa del creditore (art. 1127 c.c.), adattato al carattere impersonale dell'organizzazione amministrativa, relativo cioè a deficienze e manchevolezze preesistenti del modulo organizzativo camerale.

Tale circostanza costituisce, nella fattispecie, elemento di attenuazione ai fini della determinazione del quantum da porre a carico dei convenuti, tanto più che potrebbero configurarsi ulteriori concorrenti responsabilità (da ascrivere ad altro soggetto, non convenuto) nella tolleranza dello stato di disordine degli uffici interessati..

Ritiene pertanto che, ai sensi dell'art. 52 del r.d. 12.7.1934, n. 1214, del danno erariale di complessivi euro 4256,66, vada posta a carico dei convenuti, più interessi e accessori:

la somma di euro 1500 nei confronti della signora Ivana Galli, (responsabile del servizio ragioneria) avendo in particolare a) omesso di organizzare il lavoro in modo da evitare disguidi, a maggior ragione pianificando le attività d'ufficio nel periodo di assenza (evidenziando - all'occorrenza per iscritto - la cura delle pratiche urgenti), b) omesso, pur in

ritardo nel pagamento, di maggiorare l'importo I.V.A. di quel minimo percentuale utile a evitare l'emanazione di sanzioni tributarie;

la somma di euro 800,00 nei confronti del signor Renato Sacco, avendo omesso di svolgere i compiti assegnati, coerenti con il proprio profilo funzionale (la trattazione delle pratiche I.V.A. era attribuito - ordine di servizio n.15 del 26.5.1994 - a impiegato dell'Economato).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo

CONDANNA

al pagamento in favore della Camera di Commercio di Pescara:

il signor Renato Sacco della somma di euro 800,00(ottocento/00);

la signora Ivana Galli della somma di euro 1.500,00 (millecinquecento/00=;

con rivalutazione dal 21.12.2002 alla data di pubblicazione della sentenza e interessi dalla predetta ultima data fino all'effettivo soddisfo;

condanna altresì gli stessi al pagamento delle spese di giustizia, che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano in euro 261,21 (ducentosessantuno/21).

Così deciso in L'Aquila nella Camera di Consiglio del 22.3.2006

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(f.to dott. Marcovalerio Pozzato)

(f.to dott. Vito Minerva)

Pubblicato nei modi di legge in Segreteria 26/04/2006

Il Direttore della Segreteria

f.to Berardino Santucci