

Custodia di beni mobili appartenenti alla Pubblica Amministrazione

Corte dei Conti - Regione Toscana - Sez. Giurisdizionale - Sentenza 5 febbraio 2013, n. 40

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

- dott. Francesco Pezzella - Presidente
 - dott. Francesco D'Isanto - Consigliere
 - dott. Angelo Bax - Consigliere Rel.
- ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 40/2013

nel giudizio di responsabilità recante il n. 59172/REL del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 16 marzo 2012 nei confronti delle signore:

dott.ssa L. B., rappresentata e difesa dall'avv. Pier Matteo Lucibello, presso il quale è elettivamente domiciliata in Firenze, Borgo Pinti n. 80;

dott.ssa F. G., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Iaria, presso cui è elettivamente domiciliata in Firenze, via de' Rondinelli n. 2 (studio Lessona);

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 luglio 2012 il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona della dott.ssa Letizia Dainelli, l'avv. Pier Matteo Lucibello per la dott.ssa L. B. e l'avv. Domenico Iaria per la dott.ssa F. G.; visto l'atto introduttivo ed i documenti tutti del giudizio

FATTO

Con atto di citazione del 18 marzo 2012 il Sostituto Procuratore Generale conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti le sigg.re L. B. e F. G., in quanto ritenute responsabili di un danno all'Erario pari a euro 37.200,00 oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e le spese di giudizio.

L'odierno giudizio traeva origine da una nota in data 7 ottobre 2008 della Direzione Generale Politiche Formative, Beni e Attività culturali - Settore Biblioteche, Archivi, Istituzioni culturali e Catalogo dei beni culturali della Regione Toscana -, con cui si informava la Procura contabile di un furto di edizioni antiche appartenenti alla Sezione storica della Biblioteca delle Oblate di Firenze.

La relazione, deduceva la parte attorea, aveva accertato "varie carenze sul piano gestionale e organizzativo, che possono aver contribuito ad esporre a rischi di dispersione il patrimonio librario" con particolari profili critici emersi sotto il profilo della sicurezza.

Nell'istruttoria veniva delegata la Guardia di Finanza - Nucleo Polizia Tributaria di Firenze per svolgere accertamenti volti anche alla rilevazione delle disposizioni e dei regolamenti disciplinanti l'organizzazione e l'attività della sezione storica della Biblioteca delle Oblate, nonché gli obblighi di servizio del personale.

Nella ricostruzione disegnata dalla parte attorea emergeva che erano state presentate due denunce di furto: a) la prima (relativa a due libri) presentata in data 2 ottobre 2007 dalla dott.ssa G., nella qualità di responsabile dell'UOC Gestione Biblioteche e, dal 10 dicembre 2007, della P.O. Beni Librari, successivamente alla comunicazione dell'evento alla dott.ssa B., dirigente del Servizio attività culturali nell'ambito della Direzione Cultura del Comune di Firenze; b) la seconda (in data 2 luglio 2008) ad oggetto un libro di Ferdinando Ruggeri "Scelta di architetture antiche e moderne della città di Firenze anno 1955".

A seguito del riscontro del patrimonio storico librario e di una denuncia integrativa del 23 dicembre 2008 presso il Nucleo Tutela Patrimonio Culturale Carabinieri di Firenze, emergeva la mancanza di 11 libri appartenenti alla Sezione Storica e di 21 opere appartenenti al patrimonio moderno (pubblicate dopo il 1959).

Pertanto il 28 settembre 2009 veniva presentata ulteriore denuncia di furto contro ignoti.

La Procura contabile per le suddette "sparizioni" contestava alla dott.ssa L. B., nella qualità di Dirigente del Servizio Attività Culturali del Comune di Firenze (dal 2001 al 31 gennaio 2009) ed alla dott.ssa F. G., a titolo di UOC Gestione Biblioteche (dal 17 ottobre 1998) e dal 10 dicembre 2007 P.O. Beni Librari, di aver cagionato, con la propria condotta, un danno erariale al Comune di Firenze quantificato nella misura pari a euro 37.200,00, oltre ad interessi legali e rivalutazione monetaria.

A seguito dell'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.L. n. 453 in data 15 novembre 1993, siccome convertito con L.n. 19 del 14 gennaio 1994, la dott.ssa B. (in data 14 novembre 2011) deduceva che le carenze organizzative non avevano rivestito incidenza causale relativamente alla sottrazione delle opere, mentre la dott.ssa G. asseriva che le opere in questione non potevano essere state sottratte durante la normale consultazione, viste le procedure adottate in materia.

Non ritenendo le deduzioni idonee a giustificare le ingiustificate sparizioni, il P.M. contabile citava in giudizio le odierne convenute, responsabili di non aver esercitato un'adeguata azione di controllo e di vigilanza, e nel non aver adottato delle misure organizzative - gestionali per quanto di propria competenza, sui beni di cui è causa (ad es. inventario annuale delle proprie raccolte, disciplina di tutte le fasi di gestione del patrimonio e attribuzione di precise responsabilità al personale addetto alle varie fasi di movimentazione del materiale antico).

Concludeva, la parte attorea, per la condanna delle odierne convenute al pagamento in favore dell'Erario della somma di euro 37.200,00, ciascuna nella misura del 50%, oltre alla rivalutazione monetaria, gli interessi legali e le spese di giudizio.

La dott.ssa Luna B., dapprima presente in giudizio in data 25 maggio 2012 con memoria formale di costituzione, chiedeva il rigetto di ogni domanda con vittoria di spese, ed in seguito (20 giugno 2012) depositava memoria defensionale con cui deduceva:

a) il difetto di legittimazione passiva della parte convenuta, visto il disegno organizzativo del Servizio Attività Culturali del Comune di Firenze succedutosi nel tempo che non poteva delineare alcuna responsabilità a carico della convenuta;

b) un'erronea stima del presunto danno erariale;

c) l'infondatezza dell'azione di responsabilità erariale, per assenza di colpa grave.

Nella denegata ipotesi di accoglimento della pretesa attorea, la dott.ssa B. chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.

La sig.ra F. G. si costituiva in giudizio con memoria formale di costituzione in data 7 giugno 2012 e successivamente - con memoria del 21 giugno 2012 - rilevava la mancanza di antigiridicità nelle contestazioni mosse.

Deduceva, la convenuta, l'impossibilità della sottrazione delle opere da estranei, deducendo che le stesse non potevano che essere state prese da una persona che aveva avuto la possibilità di accedere alla libreria a scaffale chiuso con la apposita chiave custodita al front office, e quindi o un dipendente infedele (o dal maggio 2007 un dipendente della ditta esterna affidataria dei servizi bibliotecari) o un estraneo cui era stata fornita la chiave da un dipendente infedele (o, dal maggio 2007, un dipendente della ditta esterna affidataria dei servizi bibliotecari).

La dott.ssa G. deduceva anche in ordine alle specifiche contestazioni:

- mancanza di impianto antifurto o anticaccheggio;
- assenza di allarme alle porte di sicurezza delle due sale studio;
- carenze nel sistema di tenuta delle chiavi;
- carenze nel sistema di registrazione delle consultazioni;
- mancanza di armadietti per il deposito delle borse;
- carenza nelle procedure di sicurezza nella movimentazione del materiale antico;
- carenza di attribuzione di precise responsabilità al personale;

- esigenza di porta del deposito librario, accessibile direttamente da una delle sale studio, non stabilmente sorvegliata dal personale, ed evidenziava una gestione del tutto corretta della biblioteca, sia sul piano della individuazione delle procedure di custodia del materiale librario e delle modalità di consultazione dello stesso, sia su quello della applicazione delle procedure e modalità stesse.

Parimenti assente, secondo la convenuta, era il nesso causale e la prova dello stesso tra le singole carenze contestate e la scomparsa dei libri, soprattutto considerando che vi poteva essere anche il fatto illecito altrui, ritenute le dimensioni di alcune opere.

Particolari competenze e poteri (con le relative responsabilità, responsabilità) aveva il Direttore Responsabile della Direzione Cultura - dott. G. G. -, il quale aveva i poteri per intervenire, acquisendo, se del caso, le relative risorse necessarie per introdurre eventuali modifiche organizzative o più sofisticati sistemi di sicurezza.

Assente era, inoltre, il requisito soggettivo della colpa grave, mentre la quantificazione del danno, correttamente operato, era pari a euro 20.000,00 e, pertanto, occorreva rimodulare il danno nei siffatti termini.

Nella ripartizione del danno la dott.ssa G. riteneva sussistere una responsabilità di altri soggetti, non evocati in giudizio, nella specie il dott. G. G., cui doveva essere virtualmente essere assegnata una quota del 70% del danno erariale, ed in ogni caso chiedeva l'applicazione del potere di riduzione.

Nell'odierna udienza di discussione i legali difensori insistevano sulle deduzioni difensive, mentre la parte attorea ribadiva la richiesta di condanna delle odierne convenute; quindi, dopo le controrepliche, la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

1. Deve il Collegio in via iniziale qualificare il giudizio oggetto della presente decisione come giudizio di responsabilità contabile per la dott.ssa G., consegnataria dei beni, e di responsabilità amministrativa per la dott.ssa B., a titolo di omessa e dovuta vigilanza sui soggetti preposti alla consegna dei beni, non avendo rilievo e non essendo decisivo né la impostazione attorea né la prospettazione dei convenuti in ordine alla individuazione del tipo di giudizio attivato.

Costituisce principio consolidato in giurisprudenza di legittimità che l'oggetto della domanda è da identificare non in base al criterio della "prospettazione" (ossia ossia avendo riguardo alle deduzioni ed alle richieste formalmente avanzate dall'istante) ma sulla base del petitum sostanziale quale può individuarsi indagando sulla effettiva natura della controversia, in relazione alle caratteristiche del rapporto e della situazione fatta valere in giudizio: cfr. Cass. SS.UU. 15 maggio 2003 n. 7503.

La giurisprudenza contabile ha statuito che, in tema di responsabilità contabile colui il quale, in ragione delle funzioni svolte, in via di diritto o di fatto, abbia maneggio di denaro e/o di altri beni o valori pubblici, è responsabile della deficienza quantitativa o qualitativa del denaro, dei valori o dei beni affidati, salvo che l'agente fornisca la prova che il danno si sia verificato per causa di forza maggiore o per naturale deperimento del bene o a causa di qualsiasi altro fatto determinante la non imputabilità del danno a suo carico: in termini Sez. I Centr. 21 febbraio 2007 n. 35 e Sezione giurisdizionale Regione Lombardia 11 aprile 2005 n. 251.

Ambedue le parti convenute hanno contestato l'attribuzione dell'inosservanza colpevole di specifici obblighi di servizio, sostenendo che la scomparsa dei libri era dovuta ad un fatto illecito altrui, ed in particolare la sig.ra F. G. ha sostenuto che le opere non potevano che essere state prese da una persona che aveva avuto la possibilità di accedere alla libreria a scaffale chiuso con la apposita chiave custodita al front office, e quindi o un dipendente infedele (o dal maggio 2007 un dipendente delle ditte esterne affidatarie dei servizi bibliotecari) o un estraneo cui era stata fornita la chiave da un dipendente infedele (o dal maggio 2007 un dipendente della ditta esterna affidataria dei servizi bibliotecari).

Osserva il Collegio che presupposto fondamentale della responsabilità amministrativa - contabile dei dipendenti pubblici è la sussistenza del rapporto di causalità, ovvero che il danno, certo e concreto, sia dipeso dalla condotta di chi si assume come responsabile.

Senza dubbio appaiono responsabili entrambe le parti convenute.

Infatti è emerso che le chiavi di apertura degli scaffali custodite al front office potevano essere asportate facilmente (in quanto non custodite adeguatamente) e quindi erano sostanzialmente a disposizione di chiunque, evidenziando una superficialità, gravemente colpevole, con cui la sig.ra G. - responsabile dell' UOC Gestione Biblioteche e, dal 10 dicembre 2007, della P.O. Beni Librari, ha espletato i propri compiti di consegnatario.

Né astrattamente rileverebbe la formale individuazione del consegnatario, essendo sufficiente a fondare la responsabilità la qualità di consegnatario di fatto dei beni.

Non ha operato, la convenuta, con la dovuta diligenza nella gestione e conservazione dei beni dell'Amministrazione, e la scomparsa dei beni è da ricollegare alla trascuratezza con cui sono stati effettuati i controlli.

Occorre rimarcare, peraltro, che il Regolamento della Biblioteca Comunale Centrale (delib. Cons. Comunale di Firenze 5 febbraio 2001 n. 35/15) prevede (art. 4) che "il materiale librario e documentale, gli oggetti di interesse artistico, storico, scientifico, i mobili e le attrezzature esistenti nella Biblioteca Comunale Centrale sono affidati per la custodia e la conservazione al Dirigente del Servizio Biblioteche e Archivio del Comune di Firenze.... E' fatto obbligo ad ogni dipendente di comunicare subito al Dirigente qualunque danno, sottrazione o dispersione di suppellettili o di materiale della Biblioteca di cui abbia notizia. Lo smarrimento o la sottrazione di opere dovranno essere annotate sul registro cronologico di entrata".

Parimenti responsabile è la dott.ssa B., dirigente del Servizio Attività Culturali del Comune di Firenze (dal 2001 al 30 gennaio 2009), per le carenze organizzative in ordine alla idonea custodia dei beni librari.

Infatti, sebbene il dirigente non sia responsabile di ogni singolo atto del funzionario a lui subordinato, è anche vero che egli ha un dovere di vigilanza ed un potere di gestione e ingerenza su una unità operativa subordinata potendo intervenire con atti di impulso o di direttive: cfr. sez. I Centr. 305/2009.

In altri termini il dirigente avrebbe dovuto coordinare l'attività del consegnatario e l'assoluta mancanza di coordinamento nel caso di specie costituisce grave inadempimento agli obblighi di servizio.

Vi è stata, pertanto, colpevole incuria e negligenza da parte di tutti coloro che, direttamente o indirettamente, avevano le funzioni di consegnataria (la dott.ssa F. G.) e di verifica e vigilanza nell'organizzazione della libreria (la dott.ssa L. B.).

L'impossibilità di individuare gli autori (diretti) della sottrazione (e del conseguente reato) e l'insussistenza di segni di effrazione nella biblioteca, rende probabile che il soggetto autore della sottrazione abbia goduto della complicità di chi operava all'interno della biblioteca, ma in ogni caso la mancanza di un doveroso ed assiduo controllo ha facilitato l'ammancio e, di converso, il corretto e puntuale espletamento delle funzioni avrebbe impedito, ostacolato o limitato gli effetti dannosi.

Sicché le modalità di furto non escludono la responsabilità delle parti convenute in giudizio, atteso che il comportamento adottato non ha manifestato l'adozione di alcuni elementari cautele, quale una custodia idonea della chiave da parte del consegnatario.

Acclarata la responsabilità, appare corretto riquantificare il danno nella misura pari a euro 20.000,00 e, tuttavia, viste le modalità con cui è stato perpetrato l'ammancio, appare più aderente alla realtà dei fatti applicare il potere riduttivo nella misura del 50% al fine di adeguare la condanna all'effettiva efficienza causale riferibile al comportamento dei soggetti responsabili, alla luce, oltre che dell'applicazione del rapporto di causalità, di tutti gli altri elementi che determinano la produzione dell'evento.

Sicché la determinazione del danno va quantificato nella misura pari a euro 10.000,00 da ripartire nella misura del 50% per ognuna delle due parti convenute, con conseguente condanna della dott.ssa L. B. e della dott.ssa F. G. ognuna al pagamento di euro 5.000,00, oltre, trattandosi di un debito di valore conseguente all'inadempimento di una obbligazione non originariamente pecuniaria, la rivalutazione monetaria e gli interessi secondo i criteri che seguono: a) la rivalutazione va calcolata secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), a decorrere dalla data del 2 luglio 2008 (data dell'ultimo illecito - furto accertato) e fino alla pubblicazione della presente sentenza; b) gli interessi legali vanno calcolati dalla stessa data fino al soddisfo, sulla somma originaria rivalutata anno dopo anno, cioè con riferimento ai singoli momenti con riguardo ai quali la predetta somma si incrementa nominalmente in base agli indici di rivalutazione monetaria (cfr. Cass., Sez. II n. 18028 del 2010, Sez. III n. 5671 del 2010, Sez. I n. 4587 del 2009 e SS.UU. n. 1712 del 2005).

a) Le spese seguono la soccombenza e vanno quantificate in euro 342,23=(Euro trecentoquarantadue/23.=) da suddividersi in pari misura per ambedue i convenuti.

P. Q. M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti delle dott.sse sig.ra L. B. e F. G., respinta ogni contraria istanza ed eccezione, così decide:

b) Condanna le signore dott.sse L. B. e F. G. ognuna al pagamento di euro 5.000,00, oltre rivalutazione ed interessi come in motivazione;

c) le spese processuali seguono la soccombenza e sono quantificate in euro 342,23=(Euro trecentoquarantadue/23.=) da ripartire in pari misura tra i convenuti.

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio dell'11 luglio 2012.

IL PRESIDENTE

A. Bax

L'ESTENSORE

F.Pezzella

Depositata in Segreteria il 5 febbraio 2013

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Paola Altini.....