Sent. n. 26/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott. Tommaso Miele Presidente

dott. Pasquale Fava Consigliere

dott. Francesco Sucameli Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 80734, iscritto nel registro di segreteria instaurato su domanda della Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti OMISSIS. OMISSIS. X X, nato a OMISSIS(OMISSIS) il OMISSIS, C.F. OMISSIS, residente in OMISSIS (OMISSIS), Via OMISSIS n. OMISSIS, rappresentato e difeso nell'odierno procedimento giudiziale dall'Avv. Prof. Silvano Mazzantini e, con studio in Roma alla Via Monte Santo n. 10/A (Ordine degli Avvocati di Roma - Tessera n. A37630, C.F. MZZSVN74D13H501H, pec: silvanomazzantini@ordineavvocatiroma.org), dall'Avv. Fabrizio Sardella (C.F. SRDFRZ79H20L682D, con studio in Milano, Via Dante n. 9, pec:

fabrizio.sardella@milano.pecavvocati.it, fax 0272170950;)

uditi, nella pubblica udienza del 6 novembre 2025, il relatore, cons. Francesco Sucameli, e il Procuratore Regionale nella persona del V.P.G. dott.ssa Gaia Palmieri, con l'assistenza del Segretario di udienza d.ssa Alessandra Giannotti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La Procura Regionale della Corte dei conti per il Lazio ha citato in giudizio il convenuto X X, per un presunto danno erariale di € 25.031,80 (venticinquemilatrentuno,80) oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

2. Il dott. X è OMISSIS OMISSIS presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Il danno per cui viene citato in giudizio sarebbe stato causato nell'ambito dello svolgimento del suo incarico come OMISSIS OMISSIS presso l'Ambasciata d'Italia a OMISSIS che il convenuto ha svolto dal 1° agosto 2017 al 19 settembre 2021, con particolare riferimento al periodo 2019-2020. Il Ministero avrebbe accertato che, durante tale tempo, il convenuto avrebbe richiesto e ottenuto il rimborso indebito di spese organizzate per eventi organizzati nell'ambito del proprio ufficio. La disciplina per la richiesta e l'effettuazione di tali rimborsi è contenuta nella

circolare n. 2/2014 del MAECI.

3. Nella domanda veicolata con l'atto di citazione, la Procura erariale contesta al X l'illecito rimborso per eventi di promozione della immagine del Paese a OMISSIS, di cui si dubita dell'effettiva celebrazione oltre che della congruità del rimborso, vista l'inattendibilità della documentazione.

4. La condotta illecita contestata al X, dunque, da un lato riguarda la falsa dichiarazione di fatti ed eventi, dall'altro l'irregolarità documentale che tale falsità deriva, con grado soggettivo di dolo. Cionondimeno, la pretesa di risarcimento, da un lato, è circoscritta al *quantum* rimborsato per 25 eventi, nonostante le irregolarità documentali rilevate riguardino il rimborso per 26 eventi. Ciò in ragione del fatto che uno degli eventi originariamente contestati (tenutosi il 3 marzo 2020) risulta *aliunde* essersi tenuto. Per altro verso, nonostante si contesti il dolo, la Procura non ha esteso la pretesa a nessuna altra voce di danno, per lesione di altri interessi patrimoniali o non patrimoniali.

5. Il procedimento erariale si è instaurato a seguito della denuncia pervenuta dal MAECI, che ha condotto un'ampia indagine mediante la collaborazione di più uffici. L'inchiesta interna ha preso abbrivio da una segnalazione pervenuta sulla piattaforma ministeriale

di *whistleblowing,* lo scorso - - febbraio 2024.

5.1. Il MAECI incaricava il proprio ispettorato (ISPE) di effettuare una specifica indagine amministrativa. L'ispezione si è svolta *in loco* tra il - - e il - - febbraio 2024; i risultati di tale primo controllo sono compendiati nell'appunto ISPE n. OMISSIS del - - marzo 2024.

5.2. Sulla base di tali risultanze, l'indagine è poi proseguita con la regia della DGRI - Ufficio OMISSIS del MAECI, in collaborazione con la Camera di commercio estera (Assocamere) e lo stesso ISPE.

6. Dal punto di vista documentale, i rimborsi sono avvenuti sulla base di fatture formalmente inattendibili (indirizzi indicati non corrispondenti alle ditte stesse; assenza di RNC; talvolta mancanza di firma etc.) e comunque relative a fornitori risultati non identificabili o non più esistenti nei registri della locale Camera di commercio.

6.1. L'indagine sulla esistenza delle ditte ha riscontrato che 5 fornitori collegati a 26 eventi non esistono, segnatamente: (a) OMISSIS; (b) OMISSIS*: OMISSIS*;(c) OMISSIS; (d) OMISSIS; (e) OMISSIS. Dal rapporto di audit del Segretario di Legazione X X, condotto in collaborazione con la Camera di Commercio locale, è risultato che "OMISSIS" è chiusa da anni e non risulta operativa; "OMISSIS" e "OMISSIS" non hanno

registri né evidenze di esistenza; l'indirizzo di "OMISSIS" porta a "OMISSIS" ossia un negozio di mobili usati. "OMISSIS" non è rintracciabile e il suo indirizzo è residenziale.

6.2. I riscontri della Camera di commercio, infatti, sono stati supportati da rilievi fotografici *in loco*, effettuati presso gli indirizzi indicati in fattura, dagli ispettori del Ministero. Ulteriori riscontri sulla esistenza e conoscenza delle ditte sono tati ricercati con le interviste al personale e con la verifica dei registri dei carabinieri addetti al servizio di sorveglianza e sicurezza dell'ambasciata, che non hanno dato esito positivo.

6.3. A questa circostanza si unisce quella per cui l'adempimento dell'obbligazione di pagamento del corrispettivo della prestazione, non è avvenuta con mezzi tracciabili, ma in contanti, venendo meno ogni certezza sia sull'effettività del pagamento anticipato da parte dell'OMISSIS sia sulla effettiva destinazione del pagamento al destinatario.

7. I riscontri documentali sono stati supportati da un'indagine ambientale, mediante interviste ai collaboratori interni ed esterni. Tutte le cui dichiarazioni sono state verbalizzate dal MAECI e da loro controfirmate.

7.1. I più stretti collaboratori del X, interrogati

sulle ragioni della mancata rilevazione delle anomalie in sede di controllo interno, hanno affermato che la procedura di rimborso non è stata bloccata in ragione della posizione gerarchica rivestita dell'OMISSIS, il quale mentre chiedeva il rimborso, apponeva contemporaneamente il visto di liquidazione sulla documentazione sottoposta a controllo.

7.2. Tra i collaboratori interni, in ragione delle competenze svolte, assumono particolare rilievo le dichiarazioni dei dipendenti:

i. X X (Vice-Capo Missione presso l'Ambasciata);

ii. X X (funzionaria di ruolo, già in servizio presso la segreteria dell'OMISSIS), in servizio presso la delegazione fino a giugno 2020;

iii. X X X e X X X (lavoratrici interinali che hanno prestato servizio nei periodi in cui si sarebbero tenuti degli eventi contestati, con funzione di assistenti amministrative presso la Segreteria dell'OMISSIS);

iv. i funzionari contabili in servizio presso l'Ambasciata, in particolare, X X (la quale ha svolto tale funzione da fine gennaio fino a metà dicembre 2020), X X X (in servizio in data successiva) nonché X X (in servizio con questa funzione sia per il 2019

che per il 2020);

v. X X X (Commissario Amministrativo presso l'Ambasciata).

7.3. Tra i collaboratori esterni sono stati intervistati in particolare gli addetti alla logistica (OMISSIS. X) e alla sicurezza, ossia i carabinieri che il protocollo impone siano presenti agli eventi (OMISSIS OMISSIS X X e X X).

8. Tutti gli intervistati, a domanda specifica, hanno riposto di non avere conoscenza degli eventi rimborsati, ad eccezione di un evento tenutosi il 3 marzo 2020.

9. Si riportano, di seguito, i contenuti più significativi delle citate dichiarazioni.

9.1. X X, Vice-Capo Missione al tempo, per un verso, ha affermato che non era suo compito occuparsi dell'organizzazione degli eventi; inoltre, avendo preso servizio in Ambasciata a gennaio 2020 non aveva conoscenza delle prassi anteriori al suo arrivo né di conoscere le aziende di *catering* che sono poi risultate inesistenti. Cionondimeno, X ha affermato che durante il periodo successivo alla partenza dell'OMISSIS X, l'Ambasciata si è sempre rivolta ad un numero ristretto di ristoranti italiani di consolidata collaborazione, in coerenza con una prassi già anteriore al X stesso. Ha menzionato in

particolare i ristoranti "OMISSIS", "OMISSIS" e "OMISSIS", utilizzati anche da altre ambasciate. X ha dichiarato, di contro, di non aver mai sentito nominare le ditte "OMISSIS", "OMISSIS", "OMISSIS: OMISSIS" e "OMISSIS" che sono state utilizzate dal dott. X.

9.2. Il compito di organizzare degli eventi in Residenza era invece di X X e della Segreteria. Ella afferma che si occupava di tenere i contatti con le ditte, predisporre le liste degli invitati, trasmettere gli inviti via *e-mail* ed effettuare *follow-up* per confermare la partecipazione. Ha riferito che per gli eventi in Residenza con meno di 12 invitati, di contro, si evitava il *catering* ed il servizio veniva gestito dall'interno, avvalendosi della domestica della residenza; solo per gli eventi con un numero maggiore di invitati si ricorreva a servizi esterni. In merito alle ditte, anche la dott.ssa X ha affermato che la prassi consolidata, già prima dell'arrivo dott. X, era rivolgersi a un numero ristretto di ristoranti italiani di qualità adeguata, in particolare al ristorante "OMISSIS", utilizzato anche da altri esponenti della comunità internazionale. A domanda precisa sulla sua partecipazione o conoscenza organizzativa, o conoscenza della lista degli eventi contestati, Ella

rispondeva: "*Ricordo di aver organizzato un solo evento in Residenza nel 2020 affidato. Per quanto riguarda la parte ristorazione e servizio, a un catering esterno, quello del 3 marzo 2020, prima della dichiarazione dello stato di emergenza*" del Covid-19.

9.3. Gli altri assistenti che hanno svolto funzioni di segreteria per periodi limitati ed in modo interinale (la Sig.ra X X, la Sig.ra X X sono state in servizio e in servizio nei primi 4 mesi del 2020; la Sig.ra X X X anche a giugno 2020 per pochi giorni, poi dimessasi) affermano di non essere mai state coinvolte nell'organizzazione, né di conoscere le ditte citate. In ogni caso hanno dichiarato di non avere memoria alcuna degli eventi rimborsati e contestati, al netto dell'evento del 3 marzo 2020.

9.4. Inoltre, la Sig.ra X X X ha affermato di avere materialmente predisposto la lista dei partecipanti da allegare alla documentazione di rimborso, su indicazioni precise del X, che avrebbe eseguito per *metus* gerarchico. Quest'ultima ha affermato espressamente che le veniva chiesto di compilare le liste dei partecipanti da allegare alle schede di sintesi inserendo nomi di fantasia, aggiungendo sempre "+1" vicino al nominativo per indicare il consorte. Alcuni dei nomi inseriti sarebbero infatti suoi parenti che ha inserito per rispondere alla

richiesta del X. Ha inoltre denunciato un clima impositivo, che la induceva ad eseguire poiché era "impossibile contraddirlo". Ha dichiarato in ogni caso di non ricordare, aver partecipato o avere notizia di alcun evento di quelli contestati.

9.5. Per quanto riguarda gli addetti ai controlli contabili, X X ha ribadito, come gli altri, di non avere partecipato, avuto notizia, o conoscenza dello svolgimento di questi eventi se non per mezzo della documentazione di rimborso presentata. Ha inoltre manifestato sorpresa per il numero e per l'esistenza di tali eventi, visto che si svolgevano in piena crisi pandemica e con la partecipazione del X, del quale era noto il timore per i rischi pandemici, e la sua ritrosia al contatto fisico. Ha affermato che quando visionava la documentazione relativa a tali spese di promozione presentate dal OMISSIS, Ella si limitava alla registrazione contabile dell'operazione di rimborso poiché le pervenivano già provviste del "visto: si liquida" da parte dello stesso OMISSIS, scoraggiando così ogni ulteriore verifica.

9.6. X X X, suo successore nella funzione, ha dichiarato di non aver contestato le irregolarità nelle fatture a causa della grave tensione ambientale in cui ha svolto il suo lavoro. Ha riconosciuto di

avere in effetti rilevato che le fatture presentate erano spesso cumulative (prassi non ammessa dalla DGRI) e prive di timbri, firma, RNC (corrispondente al nostro codice IVA). Ha tuttavia affermato di non avere contestato tali circostanze al X in quanto già oggetto di comportamenti vessatori da parte dall'OMISSIS e aver confidato i suoi dubbi sulle fatture al Commissario Amministrativo X X. Quest'ultimo, secondo X X, gli avrebbe in privato riferito di essere a conoscenza che si trattava di finti eventi organizzati dall'OMISSIS.

9.7. Il dott. X X ha dichiarato di non ricordare con esattezza di aver visionato la documentazione relativa ai rimborsi delle spese di "promozione Italia" presentata dal OMISSIS *pro tempore*, OMISSIS OMISSIS. X X, ma ha precisato che, in virtù delle sue funzioni di "agente contabile", gli sarà probabilmente capitato di farlo. Tuttavia, ha sottolineato che poiché il "visto, si liquida" non era di sua competenza (ossia dello stesso X) si limitava alla registrazione contabile e al bonifico, dopo l'autorizzazione da parte del OMISSIS (X) o del Commissario amministrativo (X X).

9.8. Il dott. XXX sarebbe stato destinatario dei dubbi della regolarità dei rimborsi della Sig.ra X e del dott. X X. Nelle sue dichiarazioni si è peraltro

limitato ad affermare:

(a) di non avere fatto controlli sulla documentazione perché non di sua competenza, in quanto la sua funzione era di coordinare il personale; (b) come la Sig.ra X, di aver appreso dello svolgimento degli eventi di promozione Italia organizzati dal OMISSIS, solo a seguito della presentazione dei moduli per il rimborso delle spese connesse. Come la Sig.ra X, inoltre, ha espresso sorpresa per il fatto che tali attività di rappresentanza si siano svolte nel 2020, anno della pandemia da Covid-19, considerando la nota preoccupazione dell'OMISSIS per il rischio di contagio e le precauzioni personali che Egli adottava. X X ricorda che X si recava raramente in Ambasciata in quel periodo e che lo ha incontrato non più di un paio di volte nel corso dell'anno.

10. Gli uffici del MAECI hanno quindi raccolto le dichiarazioni del consulente esterno della sicurezza logistica, OMISSIS. X X. Questi afferma che non gli è mai stato chiesto di predisporre misure di sicurezza per la celebrazione di eventi conviviali, confermando, di contro, l'estrema cautela dell'OMISSIS rispetto alla possibilità del contatto fisico durante la pandemia.

11. I due carabinieri in servizio presso l'Ambasciata, hanno confermato che la loro presenza

in caso di eventi pubblici era necessaria per protocollo e sicurezza e che di tale servizio veniva regolarmente lasciata traccia scritta. In particolare, l'OMISSIS X svolgeva il servizio di sicurezza per questo tipo di eventi. Nessuno dei due è stato in grado di confermare l'effettiva celebrazione di alcuno degli eventi contestati. I registri di servizio sono stati acquisiti al fascicolo istruttorio (cfr. allegato 10.35 dell'atto di citazione).

12. Tutte le altre dichiarazioni raccolte, anche quando ricordavano di avere partecipato genericamente ad eventi in Ambasciata (es. OMISSIS X X; OMISSIS X X) non hanno in nessun modo dato conferma della partecipazione e/o della conoscenza di nessuno degli eventi contestati (con la sola eccezione dell'evento del 3 marzo 2020).

13. Sulla base di questi elementi, a conclusione dell'istruttoria, il MAECI contestava al X il rimborso irregolare di spese per 26 eventi, assumendo a prova della contestazione: (a) l'irregolarità della documentazione presentata, non conforme agli standard richiesti dal paragrafo 10 della circolare n. 2/2014; (b) l'assenza di tracciabilità finanziaria ai sensi del paragrafo 4 della circolare ministeriale n. 2/2024 (che ammette il pagamento in contatti solo in

casi eccezionali e giustificasti, su autorizzazione del Capo dell'ufficio); (c) la documentata inesistenza di cinque delle ditte che avrebbero erogato le prestazioni rimborsate; (d) la concorde testimonianza del personale e dei collaboratori della locale ambasciata che ha negato di avere mai notizia degli eventi contestati e di avere ricevuto istruzioni precise nella compilazione della documentazione circa l'inserimento di nomi di fantasia; (e) riscontro documentale della presenza negli elenchi di partecipanti di nomi anagraficamente non riconducibili a persone esistenti. Infatti, sia l'elenco dei contatti in Ambasciata e che il registro dei carabinieri non danno alcun riscontro, della presenza/esistenza delle persone i cui nomi sarebbero di fantasia.

14. Di conseguenza, il MAECI procedeva:

- ad emettere un atto di costituzione *in mora* ex art. 1219 c.c., chiedendo la restituzione di 1.674.512 OMISSIS OMISSIS (circa 29.291,41 euro), al tasso di cambio di Sede applicabile *pro tempore* (prot. n. OMISSIS/OMISSIS, in data 09 agosto 2024),
- ad avviare un procedimento disciplinare nei confronti del dott. X (dispaccio n. OMISSIS del 4.12.2024);
- a segnalare i fatti alla Procura erariale con più

note (nota prot. OMISSIS del 22.05.2024; nota prot. n. OMISSIS/OMISSIS del 2.10.2024; nota n. OMISSIS/OMISSIS del 10.01.2025 e nota prot. n. OMISSIS/OMISSIS del 29.04.2025).

15. Cionondimeno, nell'ambito del procedimento disciplinare la contestazione è stata dequotata ai rimborsi per soli 25 eventi, in ragione di elementi documentali e dichiarazioni che confermavano la celebrazione effettiva di un evento il 3 marzo 2020 (dichiarazioni della d.ssa. X, dell'OMISSIS X X; del OMISSIS X X; documentazione presentata dallo stesso X).

16. La Commissione di disciplina proponeva quindi di irrogare la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per 6 mesi, in quanto riteneva accertata l'illecita e dolosa richiesta di rimborso di almeno 25 eventi sui 26 contestati.

17. La proposta veniva raccolta con decreto del OMISSIS del MAECI del - - marzo 2025 che irrogava la sanzione richiesta, su cui pende ricorso al TAR da parte del dott. X.

18. Anche il procedimento erariale, con l'invito a dedurre, aveva contestato inizialmente la somma di circa € 29.291,41, corrispondente a quanto percepito a titolo di rimborso per tutti e 26 gli eventi originariamente contestati.

La pretesa è stata abbassata al momento dell'introduzione del giudizio, con la richiesta di soli € 25.031,80 euro, convenendo con le conclusioni garantistiche della Commissione di disciplina, che si è limitata a contestare 25 eventi su 26.

19. Il dott. X si è costituito in giudizio e ha respinto radicalmente le accuse di fraudolento rimborso, con varie e copiose argomentazioni, che in sostanza possono ridursi a tre:

(i) insufficienza e parzialità dell'istruttoria disciplinare, a base dell'odierna richiesta di danno, che (a) non farebbe ostensione di dati tenuti presso l'Ambasciata e alla quale lui non ha più accesso (in particolare la sua vecchia *e-mail* dell'ambasciata). La documentazione prodotta relativa all'evento del 3 marzo 2020, infatti, era a lui disponibile perché per caso fortuito aveva effettuato della comunicazione mediante altro indirizzo di posta elettronica;(b) non ha attribuito rilevanza a varie dichiarazioni scritte di soggetti autorevoli che ricorderebbero le celebrazioni di altri eventi oltre a quelli del 3 marzo 2020;

(ii) contestazione dell'irregolarità della documentazione a causa del pagamento in contanti, in quanto la Circolare n. 2/2014 consente di derogarvi se, in base alle circostanze ambientali (note nel

caso di OMISSIS , in cui il mercato spesso impone l'uso del contante);

(iii) vizio logico della prova presuntiva su due profili:

iii.1. in merito al fatto della mancata celebrazione degli eventi, come dimostra che nonostante l'inesistenza giuridica delle aziende e l'irregolarità della documentazione presentata, è stato riconosciuta la celebrazione dell'evento del 3 marzo 2020;

iii.2. in merito all'elemento soggettivo.

19.1. Quanto alla colpa grave, presunta dal sistematico visto di liquidazione apposto dall'OMISSIS sulla documentazione, si denuncia la mancanza del requisito della "precisione" richiesta dall'art. 2729 c.c., in quanto l'imputabilità del dovere di controllo documentale, in base dell'ordinamento del MAECI, era di competenza dei funzionari amministrativi-contabili. In ogni caso, il dott. X contesta la gravità della colpa anche in ragione delle circostanze oggettive in cui i fatti si sono svolti, ossia la concreta difficoltà operative degli uffici di OMISSIS, non dotati di personale stabile ed adeguato al suo supporto, tanto più durante la situazione pandemica, in cui, nonostante tutto l'Ambasciata, grazie all'impegno personale di X, ha

continuato a svolgere le sue funzioni di rappresentanza.

19.2. Quanto al dolo, si contesta il requisito della "concordanza" ai sensi dell'art. 2729 c.c. La presunzione, infatti, sarebbe basata sulla convergenza delle irregolarità documentali e alcune dichiarazioni del personale che attribuiscono al X direttive di manipolazione e atteggiamenti intimidatori. Da un lato, il X denuncia tali dichiarazioni come prive di fondamento, di contro evidenzia la "discordanza" con altre circostanze di fatto: (a) ove ci fosse stato l'intento di locupletare con falsi rimborsi, sarebbe stato molto più conveniente chiedere il rimborso forfettario *ad personam*, come da circolare 2/2014; (b) la richiesta di rimborso non è mai stata oggetto di rilievi da parte del personale con funzione contabili, generando affidamento sulla congruità della documentazione prodotta. La richiesta di rimborso sarebbe dunque legittima e congruente con l'interpretazione che gli Uffici hanno dato della circolare n. 2/2014.

20. La difesa del dott. X, in particolare, ritiene di potere sconfessare il fondamento della presunzione di dolo sulla base dei seguenti "contro- elementi".

20.1. In primo luogo, afferma che i dipendenti

agirebbero per risentimento personale nell'ambito di una condotta di *mobbing* da parte del Ministero, in prossimità della sua possibile promozione.

20.2. In secondo luogo, né il procedimento disciplinare, né la citazione erariale tengono conto delle dichiarazioni a favore del X rese da persone "autorevoli", riportate agli allegati nn. 32 e seguenti della propria memoria di costituzione.

20.3. Lo stesso X X (Allegato 32), di cui sopra sono state riportate le dichiarazioni rese al Ministero, in una *e-mail* all'OMISSIS riferisce infatti di aver partecipato a vari incontri e cene in Residenza con ospiti esterni, caratterizzati da un taglio operativo e promozionale, sebbene non ricordi con precisione i dettagli degli eventi o degli ospiti. Menziona specificamente altresì eventi conviviali tenuti fuori dalla Residenza, ed espressamente un evento tenuto il 2 giugno (senza precisare se 2019 o 2020). Della celebrazione di tale evento si ha riscontro in altri allegati prodotti (39, 39-bis e 40) dove si fa riferimento all'organizzazione di un evento al OMISSIS OMISSIS, il 2 giugno 2020 presso il *Gran Salón OMISSIS.*

20.4. L'allegato 33 e 34 (nonché 34-bis e ter) riportano gli scambi *e-mail* con Prof. OMISSIS. X – Laboratorio di Ricerca Sperimentale OMISSIS, Dip. Di

OMISSIS dell’Università degli studi di OMISSIS – e altri relativi all’organizzazione dell’evento del 3 marzo 2020, per la presentazione dell’opera "*Il lascito italiano nella storia e cultura OMISSIS* ".

20.5. L’allegato 35 è *una e-mail* che riguarda sempre l’evento del 3 marzo 2020 (la professoressa X - X X X comunicava di non poter partecipare all'evento del 3 marzo a causa di un progetto di ricerca a OMISSIS).

20.6. L’allegato 36 è una *e-mail* con la segreteria organizzativa che riguarda sempre un evento che si sarebbe tenuto il 3 marzo 2020 alle 12:30 presso la residenza dell'OMISSIS.

20.7. L’Allegato 36-bis è una lettera di X X, OMISSIS della Camera di Commercio OMISSIS-Italiana, datata 10 luglio 2024, che ringrazia l’OMISSIS per l’attività svolta e riconosce l’organizzazione di eventi anche durante la pandemia, che hanno favorito il rafforzamento delle relazioni bilaterali tra i due Paesi. Non è presente, peraltro, alcuna specifica menzione o riferimento agli eventi specifici contestati.

20.8. L’Allegato 35-bis è una lettera ufficiale dell'Ambasciata della OMISSIS OMISSIS in Italia, datata 1° agosto 2024, indirizzata all'OMISSIS X X, che esprime gratitudine per il lavoro svolto per rafforzare le relazioni diplomatiche tra la OMISSIS

OMISSIS e l'Italia, evidenziando alcune iniziative culturali e diplomatiche realizzate. Sono citati in modo imprecisato eventi ed iniziate che si sarebbero svolte durante il 2020, in particolare: (a) la Cerimonia in onore di X X X presso il OMISSIS OMISSIS OMISSIS, che ha celebrato il fondatore della Marina di Guerra Nazionale della OMISSIS OMISSIS; (b) la celebrazione dell'anno culturale nel 2020; (c) un evento solenne presso il Ministero della Difesa, che avrebbe attirato l'attenzione dei media nazionali.

20.9. L'Allegato 37 e 38 sono una comunicazione interna tra membri dell'Ambasciata riguardante la preparazione e la consegna di libri e regali a diverse personalità istituzionali, religiose e accademiche della OMISSIS OMISSIS (ed eventualmente a collaboratori), anche questi, senza alcun riferimento a eventi, aziende, date.

20.10. L'allegato 41 è una comunicazione *whatsaap* tra il X e X X. X (ambasciatrice OMISSIS all'epoca dei fatti). Il dottore X chiede alla seconda se ricorda un evento organizzato a febbraio 2020 (senza data precisa) presso la sua residenza, dedicato alla cucina italiana nel mondo, per completare un report sulle sue attività. L'Ambasciatrice risponde confermando di ricordare l'evento e menziona alcune

persone che potrebbero essere state presenti, stimando che ci fossero circa una dozzina di partecipanti.

20.11. L'allegato 42 è una comunicazione e-mail sollecitata dal X di X X X, Rappresentante della Banca OMISSIS nella OMISSIS OMISSIS nel giugno 2020 – in pieno COVID. Egli riferisce di due eventi: (a) uno a febbraio 2020, lo stesso a cui fa riferimento la X, ossia un ricevimento all'ora di pranzo dedicato alle fiere OMISSIS e alle aziende per celebrare la settimana della cucina italiana; (b) un altro a febbraio o marzo 2020 presso la città di OMISSIS, per il lancio della settimana del design.

20.12. L'Allegato 43 è uno scambio *whatsapp* (con relativo allegato documento di programma) con X X, il quale ha organizzato una mostra-evento in collaborazione con l'Ambasciata per celebrare il 500° anniversario dell'arrivo X X, primo vescovo residente a OMISSIS e una figura intellettuale di grande importanza per le Americhe. L'evento si sarebbe tenuto il 17 settembre 2020; la documentazione non contiene però alcun riferimento a rinfreschi e catering a carico dell'Ambasciata.

20.13. L'Allegato 44 contiene un *panel* illustrativo, pubblicato su internet, relativo ad un progetto espositivo, organizzato X X, fotografo e giornalista,

che ha collaborato alla realizzazione del progetto, inaugurata il 12 marzo 2020 e prorogata per tutto l'anno successivo. La documentazione non contiene alcun riferimento a rinfreschi e *catering* a carico dell'Ambasciata.

20.14. L'allegato 45 è una relazione dell'attività del Prof. OMISSISS. X X relativa alle attività di ricerca e didattica svolte nel gennaio 2020 da docenti e ricercatori dell'Università di OMISSIS in OMISSIS OMISSIS, focalizzandosi sul patrimonio culturale italiano legato all'architettura militare di X X. In essa si fa riferimento ad un incontro in residenza con l'OMISSIS (22 gennaio 2020), con la delegazione dell'Università di OMISSIS coinvolta nel progetto di ricerca. Nulla è specificato sulla dimensione della delegazione e sul numero dei partecipanti, né sulla presenza di un rinfresco.

20.15. L'Allegato 46 è una relazione delle attività svolte dal prof. X X X e dall'Ambasciata d'Italia nella OMISSIS OMISSIS per promuovere la figura e l'opera del già citato X X. Contiene il riferimento ad alcuni eventi organizzati presso l'Ambasciata: due Tavole rotonde in Residenza (18.9.2020 e 23.10.2020); la Presentazione di un volume con tavola rotonda in Residenza (3.3.2020); un incontro sulla figura di X X X in Residenza (4.12.2020); un *Workshop* sul

restauro del patrimonio culturale OMISSIS in Residenza (11.2.2020). Non sono contenute informazioni su rinfreschi, cene o pranzi organizzati durante questi eventi a carico della Ambasciata, di cui invece si è acquisito riscontro per l'evento del 3 marzo 2020.

20.16. L'ultimo documento (Allegato 47) è una relazione di X X, Direttore Generale della "OMISSIS", una azienda italiana di vini, che riferisce di una due missioni esplorativa a OMISSIS OMISSIS (5-7 marzo 2019 e dicembre 2019) con operatori del settore enogastronomico, ristorazione e consulenti amministrativi. In tale contesto si sarebbero svolte presso l'ambasciata 4 eventi: una Giornata dedicata alle eccellenze culinarie italiane (26 febbraio 2020); due eventi sulla politica commerciale in tempo di COVID (7 e 22 settembre 2020); un evento ristretto durante la OMISSIS *Wine Week* (8 ottobre 2020) per promuovere la partecipazione OMISSIS alle fiere di settore in Italia; un incontro per partenariato pubblico-privato e conferenza virtuale per la promozione economica ed export (25 novembre 2020). Non sono contenute informazioni su rinfreschi, cene o pranzi organizzati durante questi eventi.

21. Sulla base di questi elementi, ritenuto di avere sconfessato le presunzioni su cui si basa la pretesa

della Procura, nella denegata ipotesi si ritenesse presente "colpa grave", la difesa evidenzia che, dal punto di vista erariale, i fatti si sono svolti sotto la vigenza del c.d. "scudo erariale" che limita la responsabilità per fatti commissivi al solo dolo "penalistico". Di conseguenza si chiede di respingere in toto, in ogni caso, la domanda della Procura.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare è bene ricostruire il quadro normativo all'interno del quale si è svolta la procedura di rimborso oggetto della contestazione di illecito e della connessa richiesta di risarcimento erariale.

2. L'ordinamento del MAECI, con il D.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54 (così come modificato dal D.P.R. 19 novembre 2021, n. 211) ha stabilito gli organi e le competenze in materia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari all'estero (da ora innanzi D.P.R.).

2.1. L'interpretazione ministeriale di queste disposizioni è contenuta nelle "Manuale per la gestione amministrativo contabile degli uffici all'estero" (da ora innanzi, "Manuale").

2.2. La procedura per il finanziamento diretto di eventi di promozione o per il rimborso delle anticipazioni da parte dei dipendenti dell'Ambasciata

è contenuta nella Circolare n. 2/2014 (da ora innanzi, "Circolare").

3. Sulla base della richiamata disciplina ordinamentale, il "Capo Missione" alloca le risorse disponibili sulla base della dotazione di bilancio messa a disposizione dall'Amministrazione centrale (AC). In particole, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. e del Manuale, il Capo Missione è responsabile della programmazione strategica e della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con l'obiettivo di realizzare gli obiettivi strategici e strutturali dell'AC. In quest'ottica, il Manuale stabilisce che «*La finalizzazione delle somme introitate quali entrate proprie è responsabilità del titolare della sede che valuterà le priorità di spesa in modo da valorizzare, specie nei confronti degli sponsor e donanti, il contributo riscosso con interventi o attività di promozione dell'immagine dell'Italia e della sede nel suo complesso, al fine di "fidelizzare" i partners dell'ufficio all'estero.*»

3.1. Il Coordinatore Amministrativo, ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, è invece è preposto al settore amministrativo-contabile e ha il compito di coordinare e supervisionare le attività contabili del personale amministrativo, presiedendo all'impegno del

bilancio di sede, all'ordinazione e alla liquidazione della spesa, con eccezione del pagamento che è competenza dell'agente contabile.

3.2. Il personale addetto al settore amministrativo-contabile contabile collabora in tutte le attività del settore stesso, conformemente alle indicazioni del titolare dell'ufficio all'estero e del coordinatore del settore amministrativo-contabile (art. 3, comma 11).

3.3. Un ruolo particolare svolge il funzionario amministrativo che ha funzione di "agente contabile" secondo le norme di contabilità generale dello Stato (art. 3, comm9 8-10). Secondo il Manuale è "agente pagatore", pertanto, esso effettua materialmente gli eventuali rimborsi al personale, effettuando le registrazioni contabili, a valle del visto per la liquidazione.

4. La Circolare disciplina la possibilità dei dipendenti di organizzare attività di promozione e di anticipare le spese dietro successivo rimborso, che può essere forfettario, sulla base dell'elenco delle persone partecipanti, oppure a piè di lista, sulla base di una rendicontazione accompagnata da "pezze giustificative".

4.1. La Circolare n. 2/2014, dunque, da un lato, è atto interpretativo del Regolamento e atto di

supremazia speciale dell'AC, determinativo del contenuto dell'obbligo di rendicontazione per chi anticipa le spese (il "dipendente organizzatore") e degli obblighi di controllo del "Capo Missione", del "Coordinatore amministrativo" e l'"ufficio amministrativo".

4.2. La procedura, più nel dettaglio, consente di verificare preventivamente la compatibilità dell'attività promozionale con i fini istituzionali e con le risorse della spesa (rendendolo il compimento della spesa un atto *intra vires* del dipendente) e stabilisce le forme documentali che garantiscono un grado di certezza accettabile sull'effettività della spesa sostenuta, individuando i criteri sull'*an* che sul *quantum* del rimborso.

4.2. Secondo la circolare, le competenze del personale coinvolto sono le seguenti: (i) il "dipendente organizzatore" istruisce l'evento e anticipa le spese fornendo il rendiconto per il rimborso attraverso apposite "schede di sintesi" ed allegati; (ii) "l'ufficio amministrativo" iscrive la spesa "nel registro degli impegni del bilancio di sede" e poi la liquida, previo controlli contabili previsti l'ordinamento generale e successivamente; (iii) il "Capo delegazione", peraltro, in concorrenza, "*è tenuto ad un'assidua azione di*

verifica e vigilanza a garanzia del corretto utilizzo delle risorse, a maggior ragione nei casi in cui esse vengano rimborsate a dipendenti. Su questi ultima grava l'obbligo di svolgere le iniziative stesse nel rispetto delle norme vigenti, della presente circolare e delle indicazioni del capo dell'ufficio all'estero" (enfasi aggiunta).

5. Più nel dettaglio, la lettura sistematica di tutte e tre i materiali normativi citati (D.P.R.; Manuale; Circolare, in particolare i §§ 4, 7, 10, 13) consente di ricostruire la procedura di rimborso nei seguenti termini, distinguendo tre fasi: una autorizzativa e di controllo preventivo; una rendicontativa; una di controllo successivo.

5.1. La prima fase si articola nei seguenti atti: (a) la redazione di una scheda di sintesi da parte del dipendente organizzatore; (b) l'approvazione dell'iniziativa da parte del Capo dell'ufficio estero (controllo preventivo di destinazione e compatibilità economica); (c) la registrazione dell'impegno sulla dotazione di bilancio della delegazione ad opera dell'ufficio amministrativo-contabile.

5.2. Successivamente si apre la fase rendicontativa che è responsabilità del dipendente organizzatore. Essa si articola nella: (d) documentazione della celebrazione dell'evento con (d.1.) raccolta dei

titoli (fatture, scontrini, ricevute); (d.2.) anticipo delle spese da parte del dipendente con pagamento con modalità di pagamento tracciabile. La forma tracciabile ha anch'essa funzione documentativa dell'effettivo sostentamento della spesa, dell'esistenza del destinatario, del *quantum* della prestazione anticipata.

5.2.1. La disposizione è in linea con il principio di ordine pubblico economico espresso dagli artt. 3 e 6 di cui alla L. n. 136 del 2010, secondo cui i soggetti "*a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali* ...[e devono effettuare pagamenti]...*esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni*". Il principio, come è noto, mira ad evitare la commissione di illeciti come il riciclaggio o i reati contro le pubbliche amministrazioni, eleggendo a modalità di pagamento la "moneta" scritturale su circuito bancario e equipollente. Il carattere imperativo del principio che impone tale a modalità di pagamento, infatti, emerge delle gravi sanzioni in generale comminate alla violazione di tale obbligo (nullità contrattuali e sanzioni amministrative, cfr. art. 6 l. n. 136 del 2010).

5.2.2. La circolare, peraltro, prevede la possibilità di derogare alla regola della tracciabilità (prevista per le commesse della p.a.) sulla base del concorrente principio del buon andamento della p.a., in particolare, nel caso di "*documentata impossibilità*" di utilizzare strumenti di pagamento tracciabili "*accertata con provvedimento del capo dell'ufficio*".

5.2.3. Infine, (e) la fase di rendicontazione si chiude con la presentazione della scheda di sintesi da parte del dipendente che ha anticipato la spesa, che firma la richiesta di rimborso.

5.3. La fase (f) di controllo interno successivo (verifiche di conformità alla procedura della circolare n. 2/2014) è invece responsabilità del personale amministrativo e del Capo dell'ufficio. Essa si articola, in un (f.1) controllo di primo livello ad opera dell'ufficio amministrativo che verifica la completezza ed idoneità dei giustificativi ai sensi del paragrafo 10 della Circolare in fase di registrazione dell'impegno e poi di liquidazione finale; in un (f.2) controllo di secondo livello da parte del Capo della delegazione che emette il c.d. "visto: si liquida". A tale controllo gerarchico di secondo livello è attribuito l'effetto autorizzativo alla liquidazione del rimborso da parte dell'agente contabile.

5.4. Gli obblighi rendicontativi, le cautele e la procedura di controllo descritta è richiesta anche

nel caso in cui "*sia il capo dell'ufficio all'estero a sostenere la spesa per lo svolgimento dell'attività di promozione dell'Italia*".

6. Tanto permesso sull'ordinamento generale, va altresì evidenziato che la disciplinata sopra descritta, da un lato, è espressione del principio generale di rendicontazione pubblica, per altro verso, è espressione del potere di supremazia speciale dell'amministrazione nei confronti dei propri dipendenti. Sulla base d tale potere di supremazia speciale, l'amministrazione ha con circolare determinato i contenuti concreti dell'obbligo di rendicontare le proprie attività che ricadono nelle proprie funzioni e per cui si impiegano o chiedono rimborsi pubblici.

6.1. Quanto al primo (l'obbligo di rendicontazione pubblica) giova ricordare nel nostro ordinamento vige un principio generale che in forza degli artt. 28 e 54 e 97 comma 2 Cost. e numerose norme di legge ordinaria, obbliga tutti i funzionari pubblici a rendere conto dei fondi a qualunque titolo percepiti o geriti a causa dei loro uffici, nelle forme stabilite dalla legge.

6.2. Di tale principio, emerge chiara evidenza nella giurisprudenza del Giudice delle leggi che, infatti, nella sentenza n. 39 del 2014, in ricordava che

"***l'obbligo di restituzione*** *può* [...] *ritenersi anzitutto* ***principio generale delle norme di contabilità pubblica*** [e] *strettamente correlato al* ***dovere di dare conto*** *delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali*" (punto 6.3.9.6 *in diritto*; enfasi aggiunta). Nel caso si trattava dell'obbligo di rendicontazione gravante su organi della Regione (i gruppi consiliari) e, per essi, sui membri che ne fanno parte, a dimostrazione che tale obbligo riguarda non solo gli organi individuali (e i loro titolari), ma tutti gli organi della pubblica amministrazione.

6.3. Del resto, già nella sentenza, sent. n. 114 del 1975 si affermava che "*é principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione*".

6.4. Questa garanzia, appunto, si attua attraverso l'obbligo di rendicontazione pubblica, i connessi controlli interni predisposti dall'ordinamento (vigilanza) e, infine, i collegati controlli giudiziari della Corte dei conti (artt. 100 e 103

Cost.). Tali controlli si svolgono nelle forme contenziose del codice di giustizia contabile quando l'obbligo di rendicontare e la relativa responsabilità assume carattere personale, in forza di un rapporto di servizio (responsabilità amministrativa-contabile) o del "maneggio di danaro pubblico o cose fungibili" (giudizio di conto), oppure, nelle forme e con le modalità stabilite per i controlli successivi sui bilanci degli enti territoriali, quando la sanzione è istituzionale e consiste nel ripristino del violato equlibrio del ciclo finanziario (art. 20 della l. n. 243/2012).

7. Nel caso di specie, l'obbligo di rendicontare si radica nel rapporto di servizio del convenuto e si traduce nella sua esposizione a responsabilità amministrativo-contabile. Detto in altri termini, sussiste un obbligo di rendicontazione "non giudiziale" (un conto amministrativo), distinto ed a monte di quello dell'agente contabile.

7.1. Si tratta di un obbligo e di una responsabilità che ha matrice contrattuale e si radica nel più generale dovere, di diritto comune, che grava a carico di tutti i titolari un ufficio. La norma civilistica (art. 1173 c.c.), infatti, è espressione di un principio di ordine pubblico economico, stabilisce che "*Il mandatario deve rendere al mandante il conto*

del suo operato e rimettergli tutto ciò che ha ricevuto a causa del mandato". La circolare, in questa prospettiva, determina il grado di diligenza richiesta per l'adempimento dell'obbligo di rendicontazione, ai sensi dell'art. 1176 comma 2 c.c.

7.2. Il rapporto di servizio, le norme generali di diritto comune, la circolare, sono quindi fonte di uno specifico obbligo di *facere*, prestabilito dalla legge (1173 c.c.), a carico dei soggetti che impegnano le risorse dell'amministrazione con la loro gestione.

8. La violazione, da parte del dipendente pubblico, dell'obbligo di "dare conto" della gestione (c.d. *accountability*) e dei rimborsi che ottiene, nelle forme prescritte dalla legge e dalla disciplina sub-primaria, obbliga a risarcire il danno causato dall'inesatto adempimento di tale dovere (*liability*).

9. Inoltre, quando la gestione amministrativa non abbia impegnato direttamente le risorse di bilancio, ma determinato soltanto un "diritto al rimborso" del dipendente che le ha sostenute, l'obbligo di rendicontazione vincola l'ufficiale a fornire certezza dell'adempimento dei propri doveri d'ufficio (per cui si è anticipata la spesa) attraverso le forme prestabilite (dalla legge e/o dall'amministrazione). Tali forme costituiscono pertanto condizione legale del diritto al rimborso.

10. In questa prospettiva, l'obbligo rendicontativo soddisfare l'interesse patrimoniale dell'amministrazione (art. 1174 c.c.) a rimanere indenne dal rischio di *mala gestio*.

10.1. A tale scopo le forme della rendicontazione servono a fornire certezza su tre fatti: l'esistenza del titolo della spesa e della sua coerenza con gli scopi pubblici che il dipendente ha il mandato di realizzare (dovere d'ufficio); l'esistenza della spesa (nella specie dell'anticipazione a carico del dipendente connessa ad un evento esistente); infine, del *quantum* della spesa per cui si chiede il rimborso.

10.2. A tale obbligazione, ovviamente, possono collegarsi interessi non patrimoniali, come quelli all'imparzialità della pubblica amministrazione e alla sua immagine.

11. Le vicende afferenti all'adempimento dell'obbligo di rendicontazione, inoltre, possono avere sia effetti probatori che sostanziali.

11.1. Dal primo punto di vista, giova rammentare che per principio generale, la contabilità, se "regolare" rispetto alle convenzioni che regolano il rapporto, può fare prova "a favore" di chi la predispone (cfr. ad es. art. 2710 c.c.). In caso contrario, fanno prova contro di lui, salvo adeguata prova fornita *aliunde*.

11.2. In secondo luogo, come si anticipava, la

"regolare" rendicontazione è un elemento della fattispecie del diritto al rimborso in favore del dipendente. Pertanto, il riscontro dell'inadempimento di tale dovere, fa venire meno una condizione di legge del movimento patrimoniale in suo favore, e obbliga il dipendente alla restituzione di quanto percepito, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 39 del 2014.

11.3. Cionondimeno, come si accennava, *ex fide bona* (art. 1175 c.c.) in caso di "irregolarità" della documentazione, resta sempre possibile soddisfare l'interesse dell'amministrazione (art. 1174 c.c.), assolvendo all'onere documentativo *aliunde*, con prova a carico dello stesso debitore. Si tratta di una prestazione documentativa diversa in luogo dell'adempimento originario (1197 c.c.), eppure potenzialmente in grado di soddisfare lo stesso interesse del creditore.

11.4. L'agente pubblico, pertanto, dovrà dimostrare la spesa, sia dal punto di vista dell'ammissibilità (l'*an*, dipendente dalla coerenza della spesa con i doveri d'ufficio, ossia dall'essere *intra-vires*) che sul piano del *quantum*, con mezzi documentali un grado di fornire una certezza su questi dati prossima a quello garantito da un'idonea rendicontazione, ovviamente in base alle circostanze.

11.5. Se anche tale adempimento alternativo non

perviene o non è possibile, la percezione del rimborso diventa "senza causa", costituendo voce del danno (della ingiusta diminuzione patrimoniale) arrecata all'erario.

12. Coerentemente con tale quadro normativo, la circolare n. 2/2014 non ha soltanto disciplinato il contenuto dell'obbligo di rendicontazione strumentale all'ottenimento del rimborso, ma anche istituito un sistema di garanzia del suo esatto adempimento (*accountability*), attraverso un sistema di controllo interno e gerarchico sulla documentazione, che dovrebbe consentire di intercettare anomalie della richiesta di rimborso rispetto alle finalità istituzionali, e alla coerenza tra il *quantum* effettivamente anticipato e il rimborso ottenuto.

13. Tale sistema si basa sulla separazione organizzativa tra soggetto rendicontante e apparato amministrativo di controllo. Non v'è chi non veda, peraltro, come il OMISSIS. OMISSIS. X, nell'ambito della procedura di rimborso sopra descritta, occupasse in concreto il doppio ruolo di controllato e vertice della catena di verifica, alterando completamente il sistema di garanzia, operando in un conflitto di interessi.

14. Il conflitto di interessi in concreto – pur ammesso dalla stessa procedura – si verificava in

quanto, con l'organizzazione diretta dell'evento, il X, ai sensi della procedura, cumulava la posizione organizzativa di:

- dipendente organizzatore, tenuto alla rendicontazione (attraverso la compilazione dei moduli di rimborso e alla produzione della documentazione giustificativa). Doveva quindi predisporre le schede di sintesi sia in sede di autorizzazione che di rendicontazione; pagare con modalità tracciabili (salva "documentata impossibilità") per avere certezza dell'identità del destinatario e del *quantum* rimborsato, ottenere e conservare l'idonea documentazione giustificativa, sulla base del regime civilistico e fiscale del paese di riferimento;
- "capo dell'ufficio estero", preposto i. all' "autorizzazione" preventiva della spesa; ii. all'autorizzazione dell'uso del contante; iii. all'"approvazione" della rendicontazione (controllo di secondo livello) con effetto autorizzativo della liquidazione.

15. Tale circostanza, peraltro, non faceva venire meno gli obblighi di *accountability* del X, ma al contrario, ex *fide bona* (art. 1175 c.c.), elevava lo standard di cautela esigibile, come del resto richiesto dalla circolare n. 2/2014.

16. Più nel dettaglio, in base alla regola dell'equivalenza stabilita dalla circolare (secondo cui "*Identiche modalità di rimborso si applicano anche nei casi in cui sia il capo dell'ufficio all'estero a sostenere la spesa per lo svolgimento dell'attività di promozione dell'Italia*"), a causa del suo conflitto d'interesse egli era tenuto a adottare non solo tutte le cautele rendicontative già previste dalla circolare, ma a mantenere un standard di sicurezza equivalente, evitando ogni possibile dubbio sulla congruità/esistenza della spesa.

17. Detto in altri termini, la sua funzione di controllo interno (che la procedura gli imputa espressamente, su tutto il procedimento, con autorizzazioni e visti) lo obbligava ad attivarsi d'ufficio per compensare e mantenere lo stesso standard di sicurezza contabile per la AC, prescritta dalla circolare n. 2/2014 e più in generale dalla l. n. 136 del 2010, quanto alle modalità di pagamento.

17.1. Tale sicurezza avrebbe potuto essere facilmente garantita, ad esempio, allegando alla richiesta di rimborso la documentazione attestante lo svolgimento degli eventi; in secondo luogo avrebbe potuto scegliere operatori che garantivano la tracciabilità della spesa; in terzo luogo, avrebbe potuto protocollare gli atti e documenti dell'iniziativa,

garantendo l'ufficialità, anche a proprio vantaggio, della connessione tra spesa ed eventi (che oggi sarebbe stata facilmente documentabile, indipendentemente dall'accesso alla propria vecchia posta elettronica). Avrebbe altresì dovuto assolutamente evitare di apporre il visto "si liquida" sulla documentazione, ancora prima dei controlli degli agenti.

17.2. Al contrario, il dottor X, scegliendo ditte diverse da quelle che assicurano lo standard contabile richiesto dalla procedura (esistenti, come dimostra la prassi dell'Ambasciata, prima e dopo il suo arrivo) e autorizzando sé stesso a fare pagamenti in contanti (modalità non tracciabile), senza dare in nessun modo prova che le circostanze impedivano l'uso di strumenti di pagamento compatibili con la i principi della l. n. 136/2010, ha abbassato il livello di sicurezza e certezza contabile richiesta dalla procedura.

17.3. Il risultato è un rimborso che è avvenuto senza la adeguata documentazione e senza che vi fosse una corrispondente filiera di controllo in grado di intercettarlo, al contrario di quanto avviene in presenza di un obbligo rendicontativo di altri dipendenti in analoghe circostanze. Di conseguenza, il X ha ottenuto il rimborso con una

documentazione civilistica e fiscale che normalmente sarebbe stata inadeguata.

18. Tali scelte organizzative e i comportamenti conseguenti costituiscono in sé all'un tempo inadempimento degli obblighi di rendicontazione e di controllo che gravavano sul X in forza del suo doppio ruolo. La condotta causativa del danno, pertanto, è una condotta mista, al contempo sia commissiva (fase rendicontativa) che omissiva (controllo su verificabilità documentale di destinatario, causa e *quantum* della prestazione con modalità tracciabile, nell'interesse dell'AC).

19. Sul piano probatorio, non vi è dubbio che tale doppio inadempimento risulti provato. È infatti incontestato che: (a) le fatture sono irregolari nella forma e prodotte da aziende che sono rimaste non identificate o risultano addirittura insistenti; (b) sul piano sostanziale, i registri dei carabinieri non contengono dati corrispondenti per partecipanti ed eventi. Inoltre, nessuno dei dipendenti ricorda eventi in Ambasciata eccetto quello del 3 marzo 2020, organizzato con la collaborazione degli uffici e le dichiarazioni addotte dal X riportano rifermenti generici ad attività promozionale presso l'ambasciata e non sono posti in diretta connessione con gli eventi contestati; (c) non è possibile avere certezza

dell'effettiva destinazione delle somme ad aziende a causa degli eventi e per quale somma, per mancanza di tracciabilità o prove alternative.

20. Pertanto, le difese del X non colgono nel segno quando affermano che l'istruttoria sarebbe incompleta e che le prove sarebbero presuntive e contraddittorie. Innanzi tutto, perché: (a) è provata (e peraltro non contestata) l'inadeguatezza della rendicontazione, che il X attribuisce all'impreparazione dei suoi collaboratori, nella assistenza a lui prestata nella rendicontazione. Come si è visto, era suo obbligo diretto rendicontare quanto garantire lo standard di sicurezza contabile offerto dalla procedura (b) l'oggetto della prova non è la celebrazione di eventi, ma l'esistenza di una documentazione irregolare e la mancanza di evidenze con forza probatoria equipollente da cui scaturisce il diritto al risarcimento, comprensivo della restituzione di quanto percepito a titolo di rimborso.

21. Inequivocabile è il riferimento delle fatture a ditte che sono risultate inesistenti, e tale inequivocabilità è corroborata (da assenza) di dati congruenti nei registri e dalle dichiarazioni dei suoi collaboratori.

22. Di contro, la celebrazione degli eventi non va

provata per presunzioni da parte della Procura, ma resta onere del X in quanto soggetto tenuto alla rendicontazione. Né può lamentare la difficoltà della prova, poiché ha da sé stesso, con il proprio comportamento contabile, assunto il rischio di non potere documentare e rintracciare le relazioni con ditte che operavano al di fuori del circuito di pagamenti ufficiale. L'uso di strumenti di pagamento tracciabili, infatti, avrebbe eliminato ogni incertezza sulla identità, destinazione e *quantum* della spesa per cui si è richiesto rimborso.

23. Di contro, avere autorizzato sé stesso a pagare in contanti, senza provare che tale modalità di pagamento era giustificata da circostanze eccezionali (come il breve tempo in cui l'evento è stato organizzato; la necessità di rivolgersi ad un determinato operatore privo di strumenti di pagamento trcciabili; ovvero circostanze opposte a prestazione effettuata dall'operatore medesimo e non dipendenti dalla sua volontà) rendono imputabile al X stesso la difficoltà probatoria che oggi lamenta e imputa a comportamenti del Ministero.

24. Questo è tanto più vero di fronte alle dichiarazioni dei dipendenti, i quali affermano che era prassi antecedente, ma anche successiva al mandato del dott. X, interfacciarsi con fornitori che

danno garanzia di compatibilità dei loro flussi documentali compatibili con la procedura prevista dalla circolare n 2/2014 e con le modalità di pagamento normalmente imposte dalla legge n. 136/2010. Tale legge, si rammenta, è applicabile come disposizione di principio ed è derogabile quindi solo in caso di dimostrata situazioni eccezionali (secondo la circolare, "comprovata impossibilità").

25. Inoltre, la decisione della Procura di abbassare la pretesa di risarcimento al *quantum* rimborsato per 25 eventi anziché 26, sulla base della dichiarazione concordanti per personale dell'Ambasciata, soggetti esterni, e della documentazione rassegnata dal X, non è un vizio logico della prova, ma una scelta insindacabile da parte di chi propone la domanda. Si tratta cioè di aspetti che afferiscono al principio dispositivo dell'odierno giudizio e che non sono in contestazione.

26. Sul piano del merito e della prova, invece, resta indiscusso che è ingiusto e senza titolo il rimborso per spese che non sono state regolarmente rendicontate.

26.1. Come si è detto, la prova del diritto al rimborso (e alla ritenzione del percepito), in caso di inadempimento inesatto dell'obbligo di rendicontare, resta a carico dell'ufficiale, il quale

deve porre in essere comportamenti sostitutivi che in grado assicurare, *ex fide bona,* lo stesso grado di certezza sulla effettuazione di una spesa *intra vires* e, contemporaneamente, dalla sua consistenza (su *an* e *quantum*).

26.2. Tale onere documentativo/probatorio, come si è sopra argomentato, non è stato adempiuto e di conseguenza viene meno il diritto alla ritenzione di quanto percepito, sorgendo l'obbligo a risarcire il danno all'amministrazione.

27. Sul piano soggettivo, inoltre, non possono trovare accoglimento gli argomenti spesi dalla difesa del X, essendo evidente la condotta oltre che commissiva è del pari omissiva ed è senz'altro dolosa.

27.1. Tanto risulta dalle molteplici circostanze evidenziate: l'improvviso cambio di prassi; (ovverossia il ricorso inusitato ad aziende che non erano mai state abituali fornitori dell'Ambasciata); la presenza di nomi di fantasia nelle liste; la mancata partecipazione dei carabinieri agli eventi; le dichiarazioni convergenti del personale (specie quelle di X X e di X X).

27.2. Queste dichiarazioni affermano che: (a) il X si è attivato per manipolare la documentazione, dando indicazioni per compilare i moduli con nomi inventati; (b) neutralizzava i controlli di primo

livello mediante la prassi di apporre preventivamente il visto “si liquida”, relegando la funzione del personale amministrativo alla mera registrazione contabile dell’operazione, in un clima ambientale da più parti denunciato come non sereno.

27.3. Sono dichiarazioni che hanno un valore assai significativo per ragioni funzionali e per un fatto di prossimità agli eventi e ai fatti, che non può essere messo in crisi dalle dichiarazioni raccolte dal X presso personalità che, dal punto di vista probatorio, non sono di per sé più “autorevoli” per il ruolo sociale svolto, e che non possono per questo smentire i primi.

27.4. Detto in altri termini, i riscontri documentali in uno con le indizi gravi, precisi e concordanti di esistenza del dolo. Di contro non hanno capacità “contraddittoria” gli argomenti spesi dal X.

28. In primo luogo non è accoglibile l’argomento secondo cui la mancata contestazione da parte dei funzionari contabili generava un legittimo affidamento sula congruità della documentazione presentata: la fonte dell’obbligo di rendicontare e del grado di dettaglio richiesto, infatti, sono la legge, i regolamenti e la circolare che il X ha mostrato di conoscere bene (come del resto non avrebbe non potuto) e sulla base della quale chiedeva

abitualmente il rimborso per eventi da lui stesso organizzati; non costituisce fonte dell'obbligo, il grado di accuratezza del controllo dei suoi dipendenti che, peraltro – in base alla circolare – aveva a sua volta il dovere di sottoporre ad "*assidua...di verifica e vigilanza a garanzia del corretto utilizzo delle risorse*"; controllo che i dipendenti non hanno potuto svolgere anche solo per effetto della sua abitudine di inoltrare la documentazione già provvista del "visto: si liquida".

29. Di fronte a queste evidenze, la circostanza che la procedura del rimborso forfettario *ad personam* avrebbe ottenuto un rimborso maggiore non esclude il dolo, piuttosto solleva il dubbio che sia stato preferibile il rimborso documentato perché ciò avrebbe posto i suoi collaboratori in una posizione di complicità e cointeressenza a non disvelare le anomalie passate in rassegna, diminuendo il rischio di contestazione in caso di controlli della AC.

30. Di contro, le dichiarazioni prodotte attestano al massimo che il X ha organizzato e svolto attività di promozione, ma non danno prova sostitutiva della celebrazione dei 25 eventi per cui si chiede il risarcimento del danno né sanano le lacune documentali con analogo grado certezza su *an* e *quantum* del rimborso.

31. Tanto premesso sul quadro normativo di riferimento e sulla qualificazione della condotta la domanda come inestricabile doppio inadempimento dell'obbligo di rendicontazione e all'obbligo di controllo, nonché, sull'accertamento del dolo, è evidente che da tale condotta scaturiscono responsabilità di vario genere, che ai fini di questo giudizio, radicano il diritto dell'Erario al risarcimento del danno ammnistrativo-contabile.

32. Alla somma da porre a carico del convenuto, come sopra determinata (€ 25.031,80 (venticinquemilatrentuno,80), vanno, inoltre, aggiunti la rivalutazione monetaria, ai sensi dell'art. 150 delle Disp. di att. cod. proc. civ., dalle date degli effettivi pagamenti fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, e gli interessi legali sulla somma così rivalutata, decorrenti, questi ultimi, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino alla data dell'effettivo soddisfo.

33. Quanto alle modalità di riscossione della predetta somma, la Sezione rammenta che la stessa va recuperata dall'amministrazione creditrice, e cioè, da Poste italiane s.p.a., ai sensi e con le modalità di cui alle disposizioni di cui alla Parte VII, Titolo I, Capo II (artt. 212-216) del c.g.c.

34. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da

liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico della convenuta.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, accoglie integralmente la domanda della Procura erariale e condanna il dott. X al versamento all'Erario, nella specie del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, della somma di € 25.031,80 (venticinquemilatrentuno,80, oltre a rivalutazione ed interessi).

Le spese seguono la soccombenza.

Quanto alle modalità di riscossione della predetta somma, la Sezione rammenta che la stessa va recuperata dall'amministrazione creditrice, e cioè, da Poste italiane s.p.a., ai sensi e con le modalità di cui alle disposizioni di cui alla Parte VII, Titolo I, Capo II (artt. 212-216) del c.g.c.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente

sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 novembre 2025.

Il Magistrato estensore — Il Presidente

Francesco Sucameli — Tommaso Miele

f.to digitalmente — *f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria 19 gennaio 2026

Il Dirigente

Sebastiano Alvise Rota

f.to digitalmente

CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO
SEGRETERIA

Ai sensi dell'art. 31, c.5, del D.Lgs. 26 agosto 2016, n.174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in € **493,10 (quattrocentonovantatre/10).**

Il Dirigente
Sebastiano Alvise Rota
f.to digitalmente