

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Antonietta BUSSI	Consigliere
Valeria MISTRETTA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti del sig. Paolo SERRA, nato a Cagliari il 6 dicembre 1961 e residente in via Domusnovas n. 11 a Quartucciu, codice fiscale SRRPLA61T06B354T, rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio SERRA (C.F. SRRFBA69E07B354K pec fabio.serra@legalmail.it), presso il cui studio in Cagliari, via Tuveri n. 16, è elettivamente domiciliato.

Visto l'atto di citazione depositato il 3 luglio 2023, iscritto al n. 25988 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 13 marzo 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Annalisa LOMBARDINI, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Elisabetta USAI, e l'Avvocato Fabio SERRA, nell'interesse del convenuto.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio il sig. Paolo SERRA per vederlo condannare al pagamento, in favore del Comando Militare Autonomo della Sardegna, della somma di euro 9.109,00 (novemilacentonove,00) o, in subordine, di euro 8.198,00 (ottomilacentonovantotto,00), o di quella diversa che risulterà all'esito del giudizio, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia.

La Procura regionale ha avviato il procedimento a seguito della trasmissione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, in data 26 febbraio 2016, della nota n. 60/1 del 29 settembre 2015 del Nucleo Carabinieri Polizia militare del Comando Militare Autonomo della Sardegna, avente per oggetto la comunicazione della notizia di reato ex art. 316 c.p. formulata nei confronti del convenuto, dipendente civile del Ministero della Difesa, per l'indebita fruizione dell'energia elettrica e dell'acqua nell'Alloggio di Servizio per Incarico (ASI) ubicato nella via Tramontana a Cagliari.

In data 3 marzo 2023, la Procura della Repubblica ha, poi, trasmesso il decreto di archiviazione del procedimento penale scaturito dalla suddetta notizia, datato 24 marzo 2016, motivato dall'assenza della prova di un comportamento fraudolento in considerazione del disordine amministrativo ravvisato nella gestione dei contatori "a defalco" nel c.d. Campo Rossi e recante l'indicazione della competenza della Corte dei conti per l'ipotesi di danno erariale.

Dalle indagini svolte è emerso che, con atto n. 3771 del 16 maggio 2001, la Direzione del Genio Militare di Cagliari aveva concesso al sig. SERRA un

alloggio di servizio ASI; successivamente, con atto del 29 ottobre 2015, prot. n. 22274, l'Amministrazione lo aveva costituito in mora per il pagamento degli oneri accessori dell'ASI per il periodo dal 2001 al 2015, a quella data in corso di quantificazione.

Con nota dell'11 ottobre 2016, il Comando aveva invitato il sig. SERRA a corrispondere le somme dovute per il periodo ottobre 2015 - luglio 2016 e, sulla base dei conteggi desumibili dalle misurazioni dei consumi effettuate in tale periodo, con successiva nota del 1° dicembre 2016, notificata in pari data, aveva richiesto al dipendente il pagamento dei consumi per il periodo dal 2001 al 2015, quantificati in 13.663,85 euro, di cui 6.895,43 euro per i consumi elettrici e 6.768,42 euro per i consumi idrici.

Seguiva, poi, uno scambio di lettere tra l'Avvocato Fabio SERRA e l'Amministrazione in merito alla legittimità della richiesta, alla prescrizione e al calcolo degli importi, e con nota n. 16163 del 26 luglio 2021 veniva rinnovata la costituzione in mora del convenuto.

Il P.M. ha proceduto alla notifica dell'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del codice di giustizia contabile nei confronti del presunto responsabile, che è stato invitato a formulare le proprie deduzioni in merito alla contestazione della responsabilità per il danno erariale derivante dal mancato pagamento delle utenze a suo carico per il godimento del proprio alloggio di servizio per un importo di 13.663,85 euro.

Secondo la prospettazione attorea, i consumi dell'abitazione assegnata al sig. SERRA dovrebbero essere a carico del dipendente e non dell'Ente di appartenenza, in base alla normativa richiamata per esteso nell'atto di citazione e alla considerazione che l'alloggio di servizio soddisferebbe

l'esigenza di una maggiore efficienza nella prestazione del pubblico servizio da parte del militare, agevolandone la presenza e la reperibilità.

Secondo l'Ufficio requirente si tratterebbe, quindi, di un bene pubblico assegnato a un dipendente pubblico per il soddisfacimento di una finalità pubblica, la cui concessione può essere intesa come una forma di retribuzione integrativa (sotto forma di risparmio dei costi di una locazione) per lo svolgimento di un servizio pubblico. In caso di mancata previsione, normativa o convenzionale, dell'accollo degli oneri per le utenze da parte del datore di lavoro, come nel caso di specie, il militare non potrebbe trasformare il godimento di un bene, l'alloggio, inerente al suo *status* e servente allo svolgimento del suo servizio pubblico, in occasione di guadagno in termini di minori costi, non valutati dalla PA di appartenenza come funzionali alle ragioni anzidette e, pertanto, non dovuti poiché percepiti dal dipendente *sine causa*.

Analogamente all'occupazione illegittima dell'alloggio di servizio, la fruizione indebita delle utenze, si sostanzierebbe in un danno erariale assimilabile all'indebita percezione di una risorsa pubblica o, comunque, di una parte di retribuzione, non spettante.

Secondo la Procura, d'altro canto, la fruizione di un alloggio di servizio avrebbe piena attinenza con il rapporto di impiego e, anzi, sarebbe riconosciuta proprio in ragione di esso. Vi sarebbe, quindi, il nesso di occasionalità necessaria così da consentire di configurare quale danno erariale il mancato pagamento delle somme dovute in ragione della fruizione.

Secondo il Pubblico attore, sussisterebbe una condotta dolosa o, quantomeno, gravemente colposa da parte del sig. SERRA, il quale, dapprima, ha omesso

di comunicare i propri consumi e, successivamente, quando raggiunto dall'invito ad adempiere formulato dall'Amministrazione, ha procrastinato e, tutt'ora rifiuta, l'adempimento, a tal fine adducendo svariate e infondate eccezioni, quali l'assenza di un obbligo di pagare gli oneri accessori, smentito dal chiaro tenore della normativa richiamata e dalla prassi vigente, l'intervenuta prescrizione, nonostante le ripetute messe in mora da parte dell'Amministrazione, l'erroneità del computo formulato dal creditore senza fornire un criterio alternativo, la mancata disponibilità dei tariffari per riscontrare i prezzi adottati dall'Ente.

In mancanza di prova contraria da parte del sig. SERRA, la Procura ha ritenuto soddisfacente il criterio di quantificazione dei costi addebitabili al dipendente basato sui consumi oggettivi medi registrati (incontestati nella loro misura, poiché pagati senza riserva se non sull'*an*) in un preciso arco temporale (ottobre 2015 – luglio 2016) e valorizzati secondo i tariffari vigenti.

L'11 maggio 2023 il sig. SERRA ha depositato le proprie controdeduzioni, che non sono state ritenute idonee a superare le contestazioni mosse.

Di conseguenza è stato emesso l'atto di citazione, nel quale la Procura ha confutato l'avversa prospettazione, ma, accogliendo l'eccezione di prescrizione formulata dalla difesa dell'invitato, ha rideterminato il *quantum* del danno, ipotizzando tariffe costanti e non crescenti, in euro 9.109,00 (pari a 10 annualità su 15), qualora si identificasse il *dies a quo* nel 29 ottobre 2015, data della nota prot. n. 22274, o, in subordine, in euro 8.198,00 (pari a 9 annualità su 15), qualora si identificasse il *dies a quo* nel 1° dicembre 2016, data della nota MD_ED24503/22493, con la motivazione che, in entrambi i casi, si tratterebbe di atti valevoli quali costituzione in mora ai sensi dell'art.

1219 c.c., poiché contenenti la chiara indicazione del soggetto obbligato e l'esplicitazione della richiesta scritta di adempimento, idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto nei confronti del soggetto indicato.

Il sig. Paolo SERRA si è costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocato Fabio SERRA con memoria depositata in segreteria il 9 febbraio 2024, nella quale ha chiesto: in via preliminare, di dichiarare la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 87 del codice di giustizia contabile (per la non corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione) e/o dell'art. 86 del medesimo codice (per l'omessa o insufficiente individuazione e/o la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione); nel merito e in via principale, che siano rigettate le avverse domande, siccome infondate, sia in fatto che in diritto, giusto quanto eccepito nella stessa memoria, con il favore delle spese legali; nel merito, ma in via subordinata, nella denegata ipotesi che l'avversa domanda venga accolta in parte, di disporre la compensazione delle spese legali fra le parti, giusto quanto argomentato nel capo R dell'atto scritto.

Nell'articolata memoria, la difesa del convenuto ha osservato che il contratto di concessione intercorso tra il sig. SERRA e il Comando Militare (14° Direzione Genio Militare Cagliari) non imponeva al concessionario di un alloggio ASI di pagare i consumi elettrici e idrici; un'eventuale prassi contraria alla condotta tenuta dall'esponente e alla sua tesi difensiva non potrebbe avere alcun genere di rilevanza; i conteggi che hanno portato il Comando Militare Autonomo della Sardegna a domandare al sig. SERRA il pagamento della somma di 13.663,85 euro (oggi ridotto a 9.109,00 euro e/o

8.198,00 euro) sarebbero errati.

In conclusione, quindi, il patrocinatore ha evidenziato che era compito del personale del Comando Militare Autonomo della Sardegna, al quale era affidata la gestione della struttura del Campo Rossi, procedere alle letture dei contatori di acqua e luce ivi presenti (circostanza questa che troverebbe una conferma indubbia nel fatto che, quanto meno a decorrere da ottobre del 2015, il personale del Comando Militare Autonomo della Sardegna ha provveduto mensilmente a effettuare le letture dei contatori a defalco inerenti all'alloggio in uso all'esponente e relativi ai consumi idrici ed elettrici, poi comunicati anche al sig. SERRA), e nessuno di costoro vi ha mai provveduto, mentre quando qualcosa era stato registrato, lo era stato fatto in modo assolutamente falso, in quanto frutto di verifiche mai effettuate.

Il difensore ha, poi, eccepito la prescrizione di tutto ciò che è antecedente al biennio e/o al quinquennio a far data dall'atto di costituzione in mora del convenuto e la nullità dell'atto di citazione, nel quale la Procura Regionale avrebbe modificato radicalmente la propria contestazione e invocato la violazione dell'art. 15 della legge n. 497/1978, dichiarando che, per mero refuso, in sede di invito a dedurre aveva scritto art. 8. Secondo la difesa, non si tratterebbe di un mero refuso, ma di una consapevole contestazione, seppur errata o irrilevante, in quanto il richiamo all'art. 8 della legge n. 497/1978 è contenuto in più parti dell'invito a dedurre; di conseguenza, si configurerebbe la fattispecie prevista dall'art. 87 del Codice di Giustizia Contabile, rubricato "Rapporti tra invito a dedurre e citazione", a mente del quale "La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito

a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni”.

Un altro motivo di nullità della citazione troverebbe ragione nella circostanza che la Procura erariale non distingue quanta parte di quei 9.109,00 euro o 8.198,00 euro sia da imputare a consumi idrici e/o a consumi elettrici, e neppure distingue anno per anno quali siano i consumi contestati e i prezzi unitari per kw/h di corrente elettrica o mc d’acqua.

L’Avvocato SERRA ha rappresentato che, di fronte a tanta genericità e vaghezza, non potrebbe prendere posizione ed esercitare il suo legittimo diritto di difesa; né le lacune dell’atto introduttivo possono essere in qualche modo sanate con la documentazione prodotta in atti, posto che i conteggi di cui all’Allegato C alla Relazione del Comando Militare del 2021 sono stati puntualmente e specificamente contestati dal convenuto.

Il 12 marzo 2024 l’Avvocato SERRA ha depositato una memoria integrativa, nella quale ha comunicato che il Comando Militare Esercito Sardegna ha posto in essere una trattenuta di 342,00 euro sulla retribuzione corrisposta al suo assistito (mensilità di Febbraio 2024), e ha integrato le conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione nel seguente modo: in via subordinata e nel caso di accoglimento parziale delle avverse istanze, sulle somme a cui il SERRA Paolo dovesse venir condannato sia portata in compensazione la somma di 342,00 euro che il Comando Militare Esercito Sardegna ha trattenuto sullo stipendio di Febbraio 2024, nonché tutte le altre trattenute che nei mesi a seguire il Comando Militare Esercito Sardegna dovesse porre in essere e fino alla decisione della presente controversia (nella misura in cui verranno provate), ferma restando l’altra conclusione formulata sempre in via

subordinata nella memoria difensiva e di costituzione.

All'udienza del 13 marzo 2024, il P.M. ha richiamato l'atto scritto e ha confermato la richiesta di condanna, precisando che l'avere indicato l'art. 19 della legge n. 497/1978 è stato un mero errore, perché si intendeva l'art. 20. Ha contestato la ricostruzione fatta dalla difesa, secondo la quale i mancati pagamenti costituirebbero la retribuzione per il servizio di guardiana svolto di fatto dal sig. SERRA e di cui si sarebbe avvantaggiata l'Amministrazione, ritenendola priva di pregio, in quanto in contrasto con qualunque criterio di attribuzione di pubbliche risorse per lo svolgimento di un servizio in favore di una P.A.

Il P.M. ha poi chiesto il rigetto dell'eccezione di nullità ed evidenziato che la differenza nell'individuazione del *quantum* rispetto all'invito a dedurre è chiaramente riferibile all'accoglimento dell'eccezione di prescrizione. Infine, ha insistito per la condanna come in citazione o, in subordine, al netto della ritenuta operata dall'Amministrazione militare e documentata dalla difesa.

L'Avvocato SERRA ha confermato le difese contenute sia nelle deduzioni che nell'atto di costituzione e ha ribadito che il convenuto svolgeva di fatto il servizio di guardiana 24 ore su 24, ben oltre l'orario normale di lavoro previsto, contestando, quindi, la tesi della Procura secondo la quale il convenuto, non pagando quanto dovuto, si sarebbe arricchito. La difesa ha sostenuto che non vi è stato alcun arricchimento, perché non vi era alcun obbligo in capo al sig. SERRA che sia stato disatteso. In realtà, il difensore ha sostenuto che, nel rapporto di lavoro fra il Comando Militare Autonomo della Sardegna e il dipendente, l'Amministrazione avrebbe tratto il maggiore beneficio, proprio per il fatto che egli, vivendo all'interno del complesso

denominato Campo Rossi, monitorava tutti gli accadimenti che ivi si svolgevano.

L'Avvocato SERRA ha contestato le tesi avverse, pur prendendo atto che la Procura ha riconosciuto l'eccezione di prescrizione sollevata, riducendo le pretese iniziali. Quanto al merito, ha osservato che nel contratto di concessione, nell'ambito del quale sono riportate dettagliatamente tutte le spese alle quali il concessionario avrebbe dovuto far fronte, manca qualunque riferimento ai consumi relativi all'energia elettrica e all'acqua; inoltre, ha sostenuto che la norma che prevede tali spese non ha natura imperativa e che i conteggi sui consumi effettuati dal Comando Militare sono errati, tanto che lo stesso Comando ne ha riconosciuto l'inattendibilità.

Infine, la difesa ha ricordato che è il creditore a dover fornire la prova dei fatti sui cui è fondato il proprio credito, nonché l'entità del credito medesimo, e ha espresso la propria contrarietà per il fatto che l'importo di oltre 300 euro è stato decurtato dallo stipendio del convenuto senza alcun preavviso.

Il difensore ha, quindi, richiamato le memorie integrative da ultimo depositate e confermato le conclusioni ivi contenute.

Considerato in

DIRITTO

Prima di procedere all'eventuale esame del merito della questione dedotta in giudizio, si rende necessario accertare, in via preliminare e d'ufficio, se, nel caso in esame, sussista la giurisdizione di questa Corte.

Si rileva, al riguardo, che la pretesa risarcitoria azionata dal Procuratore Regionale è costituita dalla richiesta di condanna del convenuto al pagamento delle spese sostenute dal Comando Militare Autonomo della Sardegna per i

consumi elettrici e idrici relativi alle utenze dell'alloggio di servizio concesso al sig. SERRA nel periodo in discussione.

Il convenuto SERRA Paolo, dipendente civile del Ministero della Difesa presso il Reparto Comando C.M.A.SA di Cagliari in qualità di "addetto ai servizi di vigilanza", aveva ottenuto l'alloggio di servizio per il quale ha corrisposto il canone in base all'atto di Concessione Onerosa Alloggio ASI n. 3771 di Rep., stipulato in data 16 maggio 2001.

La contestazione per cui è causa è riferita al mancato pagamento dei consumi elettrici e idrici relativi al menzionato alloggio.

E invero, la pretesa risarcitoria del Procuratore riguarda unicamente l'inosservanza, da parte del SERRA, degli obblighi derivanti dal rapporto concessorio di carattere asseritamente strumentale rispetto a quello di servizio che lega il dipendente all'amministrazione di appartenenza talché, secondo la prospettazione accusatoria, le conseguenze lesive della condotta omissiva del dipendente costituirebbero danno azionabile dinanzi al giudice contabile.

In proposito deve rammentarsi che la giurisprudenza della Corte dei conti (Sezione I giurisdizionale di Appello n. 12/2002/A; Sezione II giurisdizionale di Appello sentenza n. 437/2013) da anni si è pronunciata uniformandosi al costante indirizzo della Suprema Corte (Cassazione SSUU n. 10870/2008; n. 10871/2008; n. 12376/2008 e n. 12379/2008) che ha osservato, in fattispecie di mancato pagamento del canone concessorio e oneri connessi, che la giurisdizione contabile sussiste solamente se si tratti di danni cagionati da *"funzionari, impiegati ed agenti ... nell'esercizio delle loro funzioni"*, laddove il mancato pagamento del canone di locazione *"non realizza un'attività (non) posta in essere dal dipendente nell'esercizio delle sue funzioni"*.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno, pertanto, concluso che tali controversie appartengono alla “*giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria*”.

Analogamente al mancato pagamento dei canoni per gli alloggi di servizio e oneri accessori, il Collegio osserva che nella fattispecie in esame si discute non già della violazione del rapporto di servizio, ma di un rapporto di natura privatistica, in quanto le somme richieste costituiscono il corrispettivo dovuto (in disparte qualunque valutazione circa la correttezza della loro quantificazione) dall'utente per la fornitura di elettricità e acqua da parte dei gestori dei rispettivi servizi, mentre il Comando Militare, nel caso che ci occupa, ha svolto la funzione di intermediario tra l'uno e gli altri in considerazione della natura – a defalco - dei contatori relativi all'alloggio del sig. SERRA.

In riferimento alla fattispecie in discussione appare superflua qualunque considerazione relativa al carattere pubblico del servizio svolto dal dipendente e alla dedotta natura pubblica delle somme richieste, che non possono essere considerate quale corrispettivo di alcun servizio reso dal SERRA in favore dell'Amministrazione.

L'omesso pagamento dei consumi relativi all'alloggio del SERRA integra, quindi, l'eventuale inadempimento di un'obbligazione a contenuto pecuniario soggetta alla disciplina del diritto comune e, come tale, rientrante nella giurisdizione del Giudice Ordinario.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Avendo definito il giudizio in base a una questione preliminare, ai sensi

dell'art. 31 del D.lgs. n. 174/2016 le spese sono compensate.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **dichiara il proprio difetto di giurisdizione** in ordine alla pretesa risarcitoria azionata nel presente giudizio.

Spese compensate.

Così deciso in Cagliari, nelle camere di consiglio del 13 e del 25 marzo 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta)

(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 04/04/2024

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus