

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
TOSCANA	SENTENZA	93	2015	RESPONSABILITA'	20/05/2015

SENTENZA
N.93/2015

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Ignazio Del Castillo Presidente
Carlo Greco Consigliere
Angelo Bax Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. **59504/R** registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 18 aprile 2013, nei confronti dei sigg.ri:

Daniele Santagati, rappresentato e difeso dall'avv. **Simone Zani** (simonezani@pec.ordineavvocatifirenze.it) presso cui è elettivamente domiciliato in Firenze, via XX settembre n. 96;

Marcello Rigamonti, rappresentato e difeso dall'avv. **Stefano Ceni** (stefano.ceni@firenze.pecavvocati.it) presso il quale è elettivamente domiciliato in Firenze alla via dei Servi n. 12;

Ilia Rovena Gramigni, **Roberto Melani**, **Barbara Vicard**, tutti rappresentati e difesi dall'avv. **Stefano Ceni** (stefano.ceni@firenze.pecavvocati.it) presso il quale sono elettivamente domiciliati in Firenze alla via dei Servi n. 12;

Alessandra Sarti, rappresentata e difesa dall'avv. **Dante Innocenti**, ed elettivamente domiciliata in Firenze, Lungarno Corsini n. 6 (studio legale Bartalucci);

Uditi, nella pubblica udienza del 17 dicembre 2014, il consigliere relatore dott. **Angelo Bax**, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott. **Stefano Castiglione** nonché gli avv.ti **Simone Zani**, difensore di **Daniele Santagati**, **Stefano Ceni**, difensore di **Ilia Rovena Gramigni**, **Roberto Melani**, **Marcello Rigamonti** e **Barbara Vicard** e l'avv. **Dante Innocenti** difensore della sig.ra **Alessandra Sarti**, per i rispettivi convenuti.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio.

FATTO

Il Pubblico Ministero contabile ha affermato la sussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa degli odierni convenuti nella misura pari a € 89.911,20;

La vicenda di cui è causa trae origine da una relazione ispettiva che l'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana - Direzione Generale - trasmetteva alla Procura contabile e relativa al Convitto Nazionale "Cicognini" di Prato relativa all'esercizio finanziario 2007 (prot. n. AOODRTO/164/ris. del 22 giugno 2011).

La Procura contabile, a seguito del menzionato esito dell'attività ispettiva prospettava un danno erariale causato al suddetto convitto pari a € 89.911,20, derivante dalla fornitura, su misura, di beni mobili di arredamento nei confronti del convitto "Cicognini", ed in conseguenza della irregolarità nella procedura di scelta del contraente, nonché della onerosità, inopportunità ed ingiustificatezza della spesa sostenuta.

Risultava, secondo la parte attorea, che il convitto Cicognini, dopo aver inviato a tre imprese la richiesta di preventivo di scelta per la realizzazione su misura e posa in opera di mobili libreria e di due banchi reception, a seguito delle risposte ricevute, trasmetteva la conferma ad una delle imprese (M.A. arredamenti).

In ordine alla procedura relativa al contratto la relazione evidenziava: a) l'antieconomicità della scelta rispetto ad una soluzione più economica e funzionalmente analoga; b) l'irregolarità della procedura seguita, atteso che: 1) l'istituto, ai sensi dell'art. 125 D.Lgs. 163/2006, avrebbe dovuto uniformarsi al metodo del cottimo fiduciario; 2) la richiesta di preventivo era stata formulata in modo eccessivamente generico, ed i preventivi - non reperiti in originale - recavano l'apposizione del timbro del protocollo nel corpo del documento e non sulla busta che sarebbe dovuta pervenire; 3) i preventivi risultavano recapitati tutti lo stesso giorno (27 luglio 2007) e protocollati con numerazione consecutiva; 4) era emerso che il titolare della ditta aggiudicataria - sig. Mario Ascierio - risultava essere coniugato con la sig.ra Cristina Casini, assistente amministrativa in servizio presso il Convitto, sostituta del DSGA Marcello Rigamonti, nonché facente funzioni di DSGA nell'anno scolastico 2009/2010.

A seguito di supplementi istruttori della Guardia di Finanza Polizia Tributaria di Prato emergeva che nel Consiglio di Amministrazione dell'8 marzo 2007 il rettore del convitto, sig. Daniele Santagati, evidenziava l'esigenza sia di completamento dell'arredamento degli uffici che di migliore illuminazione con una spesa presunta intorno ai 10/12 mila euro e che il bilancio del convitto presentava adeguata disponibilità finanziaria.

Il consiglio di amministrazione del convitto, composto dal presidente Daniele Santagati e dai consiglieri Alessandra Sarti, Roberto Melani, Ilia Rovena Gramigni, Barbara Vicard, unitamente al sig. Di Filippo nella qualità di collaboratore del dirigente scolastico, autorizzavano il dirigente scolastico a richiedere un congruo numero di preventivi, con assegnazione della fornitura alla ditta con l'offerta più vantaggiosa.

In data 13 luglio 2007 si provvedeva ad inviare 3 lettere di richiesta di preventivo e con delib. 106 - b/ a.s. 2006/2007 del 23 luglio 2007 il suddetto sig. Daniele Santagati, presidente del Consiglio di Amministrazione, ed i sigg. Alessandra Sarti, Roberto Melani, Ilia Rovena Gramigni, Barbara Vicard, consiglieri, unitamente al sig. Di Filippo nella qualità di collaboratore del dirigente scolastico ed il sig. Marcello Rigamonti, a titolo di Direttore dei Servizi Generali ed Amministrativi, affidavano la fornitura alla ditta Ascierio Mario per una somma complessiva pari a € 74.926,00 al netto dell'IVA.

Il 27 luglio 2007 il Convitto riceveva i preventivi delle tre imprese interpellate (tutte protocollate nello stesso giorno), per cui non risultava quali elementi di valutazione avessero assunto il Santagati ed il Consiglio di Amministrazione nel consiglio del 23 luglio 2007.

Pertanto in tale assemblea risultava che il contenuto dei preventivi fosse noto 4 giorni prima che le offerte giungessero al convitto, sicché il sig. Santagati comunicava alla ditta aggiudicataria M.A. Arredamenti in data 27 luglio 2007 - giorno in cui l'ente aveva ricevuto formalmente i preventivi - l'aggiudicazione, con protocollo immediatamente successivo a quelli in entrata dei preventivi stessi.

La consegna e la fattura del lavoro erano articolate in tre tranches, e tre erano i mandati di pagamenti emessi dal convitto: a) n. 153 del 5 dicembre 2007; b) n. 298 del 12 dicembre 2007; c) n. 322 del 27 marzo 2008.

Il Pubblico Ministero contabile, vista la normativa di specie (artt. 12 e 16 del R.D. 2009 del 1925 e l'art. 203 del D. Lgs. 297/1994) e le deduzioni - conseguenti all'invito a dedurre - citava in giudizio gli odierni convenuti contestando loro: a) la manipolazione delle procedure di gara per il soddisfacimento di interessi privati e non pubblici; b) la presenza di oneri sostenuti privi di utilità per Amministrazione scolastica e l'indebito esborso conseguenza del dolo del rettore del Convitto, nonché del Presidente del Consiglio di Amministrazione.

Nella ripartizione del *quantum* di responsabilità la Procura contabile imputava: a) il 50% al rettore - sig. Santagati, vista la posizione preminente e peculiare del ruolo (artt. 11 e 82 R.D. 2009 del 1925); b) il 30% al sig. Rigamonti (direttore dei servizi generali ed amministrativi art. 105 R.D. 2009 del 1925); c) il restante 20% alla concorrente responsabilità dei componenti del Consiglio di Amministrazione (art. 203, comma 3, D. Lgs. 297/1994);

Si costituivano in giudizio i convenuti.

Il sig. Daniele Santagati eccepiva:

- la prescrizione dell'azione;
- l'inesistenza di una reale quantificazione del danno erariale (mancando una perizia di stima);
- l'assenza di dolo o colpa grave, atteso che il Santagati si era trasferito a Genova dall'1 settembre 2007, ed il rettore che aveva approvato il verbale di spesa era stata la prof.ssa Luciana Marchese;
- la necessità della spesa e la non antieconomicità della stessa;
- la rilevante responsabilità del sig. Rigamonti, il quale aveva predisposto tutti gli atti delle gare, e del Consiglio di Amministrazione nella qualità di organo gestorio;
- in via istruttoria la richiesta di ulteriori incompetenti istruttori.

I signori Roberto Melani, Barbara Vicard, Ilia Rovena Gramigni, deducevano che:

- l'esborso non era stato effettuato per intero dal convitto Cicognini (di cui gli esponenti erano parte), e che vi era autonomia convitto - scuole e governo di organi tra loro separati con diversa intestazione dei mandati di pagamento;
- la procedura per gli acquisti degli arredi non era stata illegittima, ed in ogni caso le irregolarità procedurali attenevano a vicende attinenti al "dominio" dell'interessato, con esclusione di responsabilità dei detti convenuti;
- sussisteva un difetto di giurisdizione in ordine alla spesa eccessivamente onerosa, inopportuna ed ingiustificata, vista l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali;
- vi era assenza di colpa grave;
- occorreva l'integrazione del contraddittorio nei confronti della sig.ra Marchese.

La sig.ra Alessandra Sarti eccepiva :

- il difetto di giurisdizione e la scelta non antieconomica;
- la prescrizione dell'azione, vista la conferma dell'ordine al sig. Ascierio (27 luglio 2007) a fronte dell'invito a dedurre del 24 novembre 2012;
- la firma dei tre mandati di pagamento del 12 e 18 dicembre 2007 e 3 aprile 2008 delle sigg.re prof.ssa Luciana Marchese, succeduta al prof. Santagati alla guida del Convitto per l'anno scolastico 2007/2008, e della prof.ssa Maria José Manfrè, nominata Commissario Straordinario configurava una responsabilità delle stesse;

- la necessità di imputazione della cifra spesa unicamente per il convitto, mentre vi era stata solo una presa d'atto per le somme afferenti alla scuola media e liceo;

- i dati di spesa dell'8 marzo 2007 non erano l'indicazione di un tetto di spesa, ma una semplice previsione (su cui i sigg. Santagati e Rigamonti avevano deciso un ampliamento del valore della fornitura);

- la condotta dolosa del sig. Santagati e la buona fede della convenuta che, nominata come rappresentante alla didattica, aveva fatto affidamento sul rettore;

- la *compensatio lucri cum damno*, considerato che l'arredo aveva oggettivamente valorizzato gli ambienti.

Il sig. Marcello Rigamonti rilevava:

- il difetto di giurisdizione;

- la necessità di integrazione del contraddittorio;

- la mancanza di colpa grave;

- la prescrizione dell'azione;

- il minimo potere di gestione dell'economista (artt. 105 e 106 R.D. 2009/1925), il quale aveva mero voto consultivo e funzione di segretario verbalizzante e peraltro la sottoscrizione dei verbali costituiva un visto di legittimità, per cui non vi era l'ascrivibilità di alcuna responsabilità;

- la assorbente responsabilità dolosa del Santagati.

Con ordinanza n. 43 del 25 settembre 2013 questa Sezione disponeva un supplemento istruttorio volto ad individuare l'ufficio ed il soggetto competente a disporre le spese (Consiglio di Amministrazione del Convitto o organi delle scuole annesse) e, per la quantificazione del danno, la differenza del prezzo tra il costo sostenuto per gli acquisti degli arredi e quello che si sarebbe ottenuto se all'acquisto si fosse proceduto mediante regolare procedura concorsuale, anche alla stregua dei prezzi di mercato dell'epoca.

La Guardia di Finanza - Nucleo Polizia Tributaria di Prato - Sezione Tutela Spesa Pubblica - con articolata relazione depositata l'8 ottobre 2014 assolveva ai detti incombenti.

In data 27 novembre 2014 l'avv. Stefano Ceni depositava memoria difensiva ed allegata documentazione con cui insisteva sulla piena autonomia amministrativa esistente tra il Convitto Cicognini e le scuole annesse.

Nell'odierna udienza di discussione i legali difensori dei convenuti chiedevano l'assoluzione da ogni addebito, ed in specie l'avv. Stefano Ceni ribadiva l'autonomia tra il convitto Convitto Cicognini e le diverse scuole annesse che avevano piena autonomia amministrativa ed insisteva sulla insindacabilità della scelta dell'acquisto di mobili di pregio; il Pubblico Ministero, di converso, ribadiva la condotta dolosa del sig. Marcello Rigamonti ed affermava l'illiceità dell'acquisto di mobili di pregio; quindi la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Osserva il Collegio che la richiesta attorea di sindacare l'acquisto dei mobili di pregio lambisce l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, pur tuttavia senza impingere nel merito delle stesse.

Sulla questione la Corte di Cassazione (cfr., *ex multis* SS.UU. n. 14488 del 2003) ha avuto modo di chiarire che, se è indubitabile che l'esercizio, in concreto, del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti, il limite in questione va posto in correlazione con l'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990 il quale stabilisce, in via generale, che l'esercizio

dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia.

Ne deriva che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, ed il magistrato contabile ha, comunque, il potere - dovere di verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità: in termini Corte conti Sez. II Centr. 24 settembre 2010 n. 367.

Analogamente Sez. III Centr. 20 settembre 2010 ha statuito che la cognizione della Corte dei conti riguarda, in linea di massima, anche le scelte discrezionali dell'Amministrazione, per verificare se esse siano coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, ovvero comportino l'adozione di scelte arbitrarie e diseconomiche, ed in tal senso il magistrato contabile con giudizio ex ante può verificare se la scelta operata corrisponda a criteri di logica e ragionevolezza: cfr. Sez. III Centr. 20 settembre 2010 n. 570.

Sicché secondo la giurisprudenza non è sufficiente la sola conformità ai fini istituzionali per escludere una verifica del giudice contabile al fine dell'accertamento della responsabilità amministrativa: cfr. I Centr. 23 marzo 2011 n. 119 e questa Sezione 24 febbraio 2010 n. 53.

Orbene la Procura contabile contesta la verifica della legittimità dell'attività amministrativa valutando gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, censurando la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, ritenendo che l'acquisto di mobili di pregio in luogo di altra tipologia di mobili abbia causato un danno erariale.

D'altro canto si evince dalla relazione della Guardia di Finanza (pagina 3) che gli "arredi non sono collocati ad ambienti di interesse storico ma riservati all'ordinaria attività d'ufficio."

Tuttavia, pur essendo opinabile la sindacabilità della scelta, va affermata la giurisdizione dell'adita Corte.

Deve ora il Collegio esaminare l'eccezione di prescrizione sollevata dalle parti convenute.

L'eccezione non coglie nel segno.

Infatti l'invito a dedurre è del 24 novembre 2012 a fronte della firma dei tre mandati di pagamento del 12 e 18 dicembre 2007 e 3 aprile 2008, e quindi l'azione in sede preprocessuale è stata tempestivamente esercitata: cfr. *ex plurimis* Sezione giurisdizionale Regione Campania 4 luglio 2012 n. 993 secondo cui la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo - contabile inizia a decorrere dal momento della consumazione delle risorse pubbliche, e tale circostanza si verifica con l'effettivo esborso.

In ordine alla ribadita autonomia convitto - scuole, aventi organi di governo diversi tra loro, con diversa intestazione dei mandati di pagamento, appare sufficiente osservare che l'art. 1, comma 4, l. n. 20/1994 ha introdotto nell'ordinamento la responsabilità per danno cagionato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza, soluzione normativa coerente con il fondamentale concetto di unitarietà della finanza pubblica, per cui l'aver cagionato un danno erariale configura responsabilità da finanza pubblica indipendentemente dall'essere il soggetto incardinato nel singolo ente o amministrazione con conseguente dovere di ripristino del patrimonio danneggiato.

Decisivo, pertanto, è qualificare il comportamento degli odierni convenuti.

Non appare dubbio che la procedura svolta per l'acquisizione della fornitura sia irregolare, atteso che l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 125 D.Lgs. n. 163/2006, avrebbe dovuto seguire il metodo del cottimo fiduciario.

La relazione ispettiva ha affermato che la richiesta di preventivo era stata formulata in modo eccessivamente generico, ed i preventivi, non individuati in originale, non recavano l'apposizione

del timbro del protocollo sulla busta che sarebbe dovuta pervenire ma nel corpo del documento, ma soprattutto gli odierni convenuti con delib. 106 - b/a.s. 2006/2007 del 23 luglio 2007 avevano affidato la fornitura alla ditta Ascento Mario, mentre il Convitto riceveva i preventivi delle tre imprese interpellate il 27 luglio 2007, per cui appariva del tutto assente la idonea sussistenza di elementi di valutazione per l'assegnazione della fornitura.

La giurisprudenza contabile ha statuito che in materia di contrattualistica pubblica nel caso in cui non vengano osservate le regole di evidenza pubblica che subordinano la stipula dei contratti di acquisto dei beni e servizi al previo espletamento di una gara si configura un danno alla concorrenza: in termini Sezione giurisdizionale Regione Liguria 31 luglio 2012 n. 187.

In altri termini la Corte dei conti ha ravvisato l'esistenza di un pregiudizio per le pubbliche finanze in fattispecie di illegittimo mancato utilizzo, da parte di un ente pubblico, del sistema della gara.

La quantificazione del relativo danno è stato determinato, in via presuntiva, sulla base, ad esempio, della differenza media dei ribassi percentuali con quelli statisticamente rilevati per gare aventi oggetto analogo ovvero tenendo conto dell'ammontare dei compensi corruttivi eventualmente accertati (I Centr. 5 febbraio 2010 n. 75) oppure in una percentuale del valore dell'appalto, secondo il criterio liquidatorio del cosiddetto utile d'impresa, che è la misurazione dei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa (cfr. Sezione giurisdizionale Regione Lombardia 30 settembre 2009 n. 598).

In tali casi vi è una perdita della possibilità per l'Amministrazione di scegliere tra le migliori offerte con conseguente dispendio di risorse pubbliche (cfr. Sezione giurisdizionale Trentino - Alto Adige, Trento 25 settembre 2009 n. 49 e Sezione giurisdizionale Regione Veneto 20 gennaio 2011 n. 23).

Nella specie il Collegio ritiene applicabili i menzionati principi con indiscutibile prova del danno arrecato alla P.A., vista la gestione della procedura contrattuale in difformità dai principi di imparzialità, efficienza, economicità e concorrenzialità che devono sempre governare l'agire della P.A. (Sezione giurisdizionale Regione Veneto 15 dicembre 2006 n. 1230).

L'aver ignorato in maniera palese tali principi determina oltre alla configurazione del nesso etiologico anche la sussistenza della colpa grave considerate le gravi negligenze dei soggetti chiamati in giudizio, i quali non potevano non considerare la necessità di una gara per la fornitura, principio di minima esigibilità per ogni soggetto legato da rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione.

Con riferimento alla quantificazione del danno il Collegio ritiene equa una valutazione pari a € 7.000,00, essendo stata dimostrata una maggiore spendita di denaro pubblico, visto anche quanto si evince dalla relazione della Guardia di Finanza che quantifica il differenziale nella misura pari a € 7.516,80, derivante dalla comparazione di prezzi tra imprese che, in Toscana, si occupano della realizzazione dei mobili di legno e che hanno già intrattenuto rapporti con altre pubbliche amministrazioni.

La ripartizione del suddetto danno, da rifondere nella misura di 1/3 a favore del Convitto Cicognini e 2/3 a favore delle scuole annesse va parametrato alle percentuali individuate dalla Procura, per cui i soggetti convenuti sono responsabili nella suddetta misura:

- a) Daniele Santagati nella misura pari a € 3.500,00;
- b) Marcello Rigamonti nella misura pari a € 2.100,00;
- c) Ilia Rovena Gramigni, Roberto Melani, Barbara Vicard ognuno nella misura pari a € 350,00;
- d) Alessandra Sarti nella misura pari a € 350,00.

Ai suddetti importi vanno addizionati interessi legali e rivalutazione monetaria a decorrere dal pagamento delle singole fatture della fornitura alla presente sentenza.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza sono altresì dovuti gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti di: Daniele Santagati, Marcello Rigamonti, Ilia Rovena Gramigni, Roberto Melani, Barbara Vicard e Alessandra Sarti, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna i convenuti in siffatto modo:

- a) Daniele Santagati nella misura pari a € 3.500,00;
- b) Marcello Rigamonti nella misura pari a € 2.100,00;
- c) Ilia Rovena Gramigni, Roberto Melani, Barbara Vicard ognuno nella misura pari a € 350,00;
- d) Alessandra Sarti nella misura pari a € 350,00.

Alle dette somme vanno addizionati gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dal pagamento delle singole fatture della fornitura alla presente sentenza.

Sono dovuti gli interessi legali dalla sentenza al soddisfo.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vanno ripartite in parti uguali tra i convenuti, nella misura di € 308,27.=(Euro trecentotto/27.=)per ognuno.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2014.

L'ESTENSORE

F.to Angelo BAX

IL PRESIDENTE

F.to Ignazio DEL CASTILLO

Depositata in Segreteria il 20 MAGGIO 2015

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini