



Sent.37/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai magistrati:

Luciano Calamaro Presidente

Giuseppina Maio Consigliere

Marco Smiroldo Consigliere

Patrizia Ferrari Consigliere

Roberto Rizzi Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui giudizi di appello iscritti al n. 54713 del Registro di Segreteria,
proposti da:

a. Silvano Focardi, rappresentato e difeso dagli avvocati Gian
Domenico Comporti e Gian Luca Marucchi, elettivamente domiciliato
nello studio del secondo in Roma, alla Via di Porta Pinciana n. 4
(Studi legali Associati Perno & Cremonese - Radice & Cereda)

contro

il Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione
Giurisdizionale per la regione Toscana;

il Procuratore generale della Corte dei conti

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la regione Toscana n.

141/2019, depositata in data 3 aprile 2019;

b. Maurizio Boldrini, elettivamente domiciliato in Via Lamarmora 29, in Firenze, presso lo studio dell'avvocato Giacomo Poma, dal quale è rappresentato e difeso

contro

il Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la regione Toscana;

il Procuratore generale della Corte dei conti

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la regione Toscana n. 141/2019, depositata in data 3 aprile 2019.

Visti gli atti del giudizio.

Uditi all'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020 il relatore, Presidente Luciano Calamaro, l'avvocato Marucchi, per l'appellante Focardi, l'avvocato Poma, per l'appellante Boldrini, e il rappresentante della Procura generale nella persona del Vice Procuratore generale Adelisa Corsetti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

I signori BOLDRINI Maurizio e FOCARDI Silvano, nelle rispettive qualità, all'epoca dei fatti, di Responsabile del Centro Comunicazione e Marketing e di Rettore dell'Università di Siena, sono stati chiamati dal Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la regione Toscana a rispondere, in parti eguali, in favore del predetto Ateneo, dell'importo complessivo di euro 23.589,00, oltre a rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.

Il danno erariale è stato individuato nella spesa sostenuta dall'Università di Siena per la pubblicazione e l'acquisto di 300 copie del volume dal titolo "Tra diritto e storia - studi in onore di Luigi Berlinguer".

A fronte dell'onere totale per l'Ateneo di euro 26.210,00 (quale importo del mandato di pagamento n. 5963 del 5.12.2011), l'organo requirente ha ritenuto giustificato l'acquisto soltanto per un numero di 30 copie (il 10% del totale) sufficiente a soddisfare le esigenze dell'Università (fra destinazione alle biblioteche interne, uso da parte dei docenti affidatari degli insegnamenti congruenti, copia per il Rettore e per il Preside della Facoltà in cui lo studioso ebbe a insegnare).

All'esito del dibattimento, la Sezione territoriale, in parziale accoglimento della domanda attorea, respinta l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità, ha ritenuto l'illegittimità dell'iniziativa non già nell'an (ossia per l'asserita non rispondenza alle finalità istituzionali dell'Università), bensì per le concrete modalità di attuazione della scelta.

Il collegio giudicante, superato il profilo della mancata approvazione del progetto da parte del consiglio di amministrazione dell'Ateneo (che ha dovuto provvedere al riconoscimento del debito fuori bilancio, in mancanza del prescritto atto di impegno), ha reputato che fosse sproporzionato l'acquisto di 300 copie dello stesso volume e che il numero adeguato di copie legittimamente destinabili ai professori direttamente coinvolti nell'iniziativa, quali coautori dei contributi,

potesse essere fissato in 100 copie (considerata la partecipazione all'iniziativa di 82 professori).

Di conseguenza, il danno erariale è stato rideterminato nella misura di euro 17.473,33 (pari a 2/3 della spesa complessiva sostenuta, ammontante ad euro 26.210,00) ed è stato ascritto al Boldrini per aver avviato l'iniziativa, comunicando all'editore (con nota in data 11 gennaio 2006) l'intento dell'Ateneo di sostenere la pubblicazione con l'acquisto di 300 copie del volume; al Focardi, Rettore dell'Università, è stato addebitato di non aver contestato le modalità di attuazione della scelta connotata da profili di criticità (anche per la mancata approvazione da parte degli organi collegiali e per il difetto di autorizzazione della spesa) e per aver personalmente autorizzato la spesa aggiuntiva di euro 3.696,00, determinata dall'aumento della foliazione per ciascun tomo dell'opera in pubblicazione.

Il profilo soggettivo è stato individuato nell'estrema trascuratezza e superficialità mostrate da entrambi i convenuti nella salvaguardia delle risorse finanziarie dell'Università di Siena, coinvolta in una iniziativa editoriale realizzata con una procedura del tutto singolare e, soprattutto, in spregio del fondamentale canone della buona amministrazione ex articolo 97 della Costituzione.

Avverso la suddetta sentenza hanno proposto appello entrambi i soggetti condannati in primo grado.

Il professor Focardi, nell'atto di impugnazione, ha spiegato i seguenti motivi di gravame:

1°) *in via preliminare: prescrizione quinquennale.*

Le obbligazioni per l'Università sarebbero sorte nell'anno 2005, con la conseguenza che la notifica dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione sarebbe intervenuta oltre il termine quinquennale fissato dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

2°) *assenza di responsabilità.*

L'appellante sostiene la propria estraneità ai fatti di causa per aver assunto le funzioni di Rettore presso l'Università di Siena in data 26 marzo 2006, a seguito delle dimissioni del precedente Rettore.

Verrebbe, quindi, ad emersione il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo preso parte alle trattative e agli accordi con l'Università di Sassari, curati dal suo predecessore, né all'assunzione degli obblighi contrattuali, risalenti al 2005.

Con riferimento al diverso numero di copie ritenuto congruo dalla sentenza impugnata, la parte ricorrente afferma che le 300 copie originariamente previste configuravano una provvista conforme agli usi accademici, tenuto conto della rete di conoscenze e di rapporti facenti capo al prof. Luigi Berlinguer.

La conformità agli usi accademici dovrebbe essere considerata quale elemento qualificante per escludere la gravità della colpa a lui imputata.

In ogni caso difetterebbe il danno erariale "perché se l'Università avesse dovuto pagare l'importo dovuto per la stampa ordinata, avrebbe dovuto pagare somma superiore o comunque equivalente a quella da corrispondere per l'acquisto dei 300 volumi".

Conclusivamente l'appellante Focardi chiede la riforma della

sentenza impugnata e l'assoluzione da ogni addebito.

Il professore Boldrini, con il proprio appello lamenta:

1. prescrizione quinquennale dell'azione erariale.

La conoscenza effettiva dell'evento dannoso sarebbe avvenuta nell'anno 2008 e, comunque, il 29 settembre 2011 quando l'Ateneo ha riconosciuto il proprio debito in favore della casa editrice, con la conseguenza che la notifica dell'invito a dedurre, perfezionatasi il 4 novembre 2016, sarebbe avvenuta oltre il termine di prescrizione.

2. assenza di responsabilità.

L'appellante si duole del mancato riconoscimento del suo ruolo di mero esecutore delle direttive impartite dal Rettore pro tempore, professore T., e precisa di aver svolto le funzioni di Responsabile del Centro Comunicazione e Marketing dell'Ateneo in forza di un contratto di collaborazione continuativa e coordinata di durata quadriennale e con decorrenza 1.9.2004; contratto poi risolto nel maggio 2006 quando l'ufficio fu soppresso.

La corrispondenza intercorsa tra i Rettori delle Università di Sassari (professore M. e, per lui, il professore M.) e Siena (professore T.), del resto, sarebbe precedente alla nota in data 11 gennaio 2006, qualificata come la fonte dell'impegno assunto dall'Università.

Con tale atto egli si sarebbe limitato a comunicare iniziative già deliberate dall'Ateneo; inoltre, al momento della risoluzione del suo rapporto con l'Università non era stata stampata alcuna copia del volume; pertanto, l'impegno avrebbe dovuto essere rimeditato.

La soppressione dell'ufficio di cui era stato preposto non gli avrebbe

permesso di organizzare gli eventi a corollario della pubblicazione che di norma consentono, tramite gli sponsor, di raccogliere fondi a copertura, totale o parziale, dei costi delle iniziative.

3. omissio riconoscimento del fine pubblico alla donazione di una copia anche ad altri atenei, italiani e internazionali, e ai relativi rettori.

La pubblicazione degli studi in onore di Luigi Berlinguer fu decisa dai Rettori delle Università di Sassari e Siena in relazione alla produzione scientifica dello studioso di discipline giuridico-istituzionali e alle importanti iniziative (creazione del gruppo di Coimbra delle Università storiche europee: le celebrazioni per i 750 anni dell'Ateneo senese, la creazione di nuove facoltà tra le quali le quali ingegneria e scienze della comunicazione) assunte nella veste di Rettore dell'Università di Siena per valorizzare l'Ateneo.

Le citate iniziative avrebbero contribuito ad accrescere, per importanza e numero degli studenti, l'Ateneo senese che da allora avrebbe iniziato a primeggiare nelle specifiche classifiche della qualità.

L'opera pubblicata, quindi, rientrerebbe nella prassi universitaria.

La decisione di realizzarla, del resto, sarebbe stata di esclusiva pertinenza degli organi dirigenziali di quegli Atenei e poi solo demandata alla applicazione pratica di chi si occupava di comunicazione all'interno degli stessi.

Nel delineato contesto, la sentenza impugnata si rivelerebbe erronea laddove ha statuito che fosse legittima la sola destinazione della pubblicazione ai suoi autori ed alle biblioteche dell'Ateneo senese,

avuto riguardo all'entità dell'opera, e al valore e al prestigio internazionale del personaggio nel cui onore era stata realizzata.

In sostanza il numero delle copie avrebbe soddisfatto l'esigenza di promuovere in Italia e in Europa gli studi giuridici e l'Università di Siena.

Di tutto questo, dei contenuti culturali e comunicativi e degli aspetti organizzativi, poi, avrebbe dovuto occuparsi proprio il Professore Boldrini in qualità di Direttore del Centro Comunicazione, mentre gli adempimenti amministrativi e finanziari sarebbero stati rimessi agli organi competenti.

Il progetto non sarebbe stato portato a termine perché nel frattempo fu interrotta la sua collaborazione con l'Ateneo senese.

Sostiene l'appellante che la possibilità di sostituire l'opera cartacea con un e-book, ipotesi prospettata dalla Procura regionale, non sarebbe stata agevolmente attuabile posto che nel 2006 tale pratica, pur esistente, non avrebbe avuto alcuna diffusione rilevante.

4. omessa applicazione della riduzione dell'addebito.

Nell'agosto del 2008, cioè al momento della comunicazione di maggiore spesa per l'aumento della foliazione, l'Università avrebbe potuto fermare la stampa dell'opera.

Il recesso dal progetto, avrebbe determinato un danno erariale di gran lunga inferiore a quello contestato dalla Procura regionale e "sarebbe stato pari alle spese per la sola preparazione della stampa" (richiama la pagina 20 della citazione della Procura regionale).

In ogni caso l'aumento dei costi di pubblicazione accettati dal Rettore

Focardi nell'agosto 2008 per un ammontare di euro 3.693.00 non sarebbe addebitabile al professore Boldrini neppure in via indiretta.

Conclusivamente l'appellante Boldrini chiede la riforma della sentenza impugnata e l'assoluzione da ogni addebito e, in via gradata, l'esercizio del potere riduttivo.

La Procura generale ha depositato le proprie articolate conclusioni in data 27 ottobre 2020, chiedendo che gli appelli siano respinti con conseguente condanna degli appellanti al pagamento delle spese di giudizio.

Con atto depositato in data 16 settembre 2020 l'appellante Focardi ha conferito mandato difensivo anche all'avvocato Gian Domenico Conforti.

In data 28 ottobre 2020 ha, poi, prodotto memoria con la quale ha ulteriormente illustrato i motivi di appello.

All'udienza odierna le parti hanno illustrato le proprie posizioni insistendo per l'accoglimento delle richieste in atti, concludendo come da verbale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Gli appelli devono essere riuniti ai sensi dell'articolo 184 del codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, essendo proposti avverso la stessa sentenza.

1.1. Entrambi gli appellanti, con il primo motivo di gravame, denunciano l'erroneità della sentenza impugnata per non avere il giudice territoriale dichiarato prescritto il credito erariale.

1.1.1. La doglianza è infondata.

Consolidata, univoca giurisprudenza della Corte dei conti individua nel momento della deminutio patrimonii quello in cui si realizza il fatto dannoso, senza che si debba tener conto della data del fatto che ha reso dovuta l'erogazione (Sezione prima centrale di appello 28 maggio 2020, n. 142; Sezione seconda centrale di appello 4 maggio 2020, n. 100; Sezione terza centrale di appello 12 ottobre 2020, n. 171), con contestuale esordio del termine quinquennale di prescrizione, salvo il caso di occultamento doloso.

Il 'fatto dannoso' (art. 1, comma, legge 19 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni), infatti, si identifica con la concreta modificazione patrimoniale negativa ingiusta e, quindi, solo da tale momento il risarcimento del danno 'può essere fatto valere' (Sezioni riunite n. 14/2011/QM).

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con sentenza n. 5/2007/QM, hanno statuito che "la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento"; successivamente hanno affermato che "il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità ... va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato" ed hanno altresì aggiunto che per la regola generale dell'art. 2935 c.c. (richiamata nella sentenza n. 5/QM/2007), la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (cioè quando il danno è divenuto certo, concreto ed attuale) e che l'individuazione del dies a quo della prescrizione non

può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto il semplice obbligo giuridico di pagare, con l'ulteriore conseguenza che la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità solo con l'effettivo pagamento (Sezioni riunite n. 14/2011/QM).

Per quanto precede, poichè il pagamento è stato effettuato con il mandato n. 5963 del 5 dicembre 2011, ed essendo intervenuta la notifica degli inviti a dedurre nel mese di novembre 2016 con effetti interruttivi del decorso del termine di prescrizione (12 novembre 2016 per il Rettore Focardi e 17 novembre 2016 per il professore Boldrini), l'azione risarcitoria deve ritenersi tempestivamente esercitata.

2. Appello di Focardi Silvano.

2.1. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante Focardi sostiene la propria estraneità ai fatti di causa per aver assunto le funzioni di Rettore presso l'Università di Siena in data 26 marzo 2006, a seguito delle dimissioni del precedente Rettore.

Verrebbe, quindi, ad emersione il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo preso parte alle trattative e agli accordi con l'Università di Sassari, curati dal suo predecessore, né all'assunzione degli obblighi contrattuali, risalenti al 2005.

2.1.1.La doglianza è infondata.

Risulta dagli atti di causa che in data 12 giugno 2008, l'editore rappresentò al Rettore dell'Università di Sassari "che al momento di licenziare i volumi per la stampa" erano emersi maggiori costi.

L'appellante, nella sua posizione di Rettore dell'Università di Siena, in relazione alla citata lettera, comunicò "l'impegno di questa Università al pagamento della somma aggiuntiva di euro 3.696,00 iva compresa, pari al 60% dell'ulteriore spesa necessaria per la pubblicazione dell'opera" (nota prot. 39679/1/15 del 4 agosto 2008).

Da tali atti, quindi, si evince, come correttamente argomentato dal giudice territoriale, che, per la stampa dei volumi, l'editore attendeva l'accettazione della spesa (indicata nel dettaglio per i due tomi) per i sedicesimi aggiuntivi e "un riscontro alla presente per poter procedere alla stampa del volume" (vedasi lettera dell'editore del 12 giugno 2008).

In sintesi, nell'assumere - a stampa dell'opera, si ripete, non ancora iniziata - l'impegno di spesa per i sedicesimi aggiuntivi, il Rettore Focardi non solo non contestò alcunché riguardo all'irregolare svolgimento della vicenda sino a quel momento, ma, approvando la spesa aggiuntiva, finì con il dare il via libera definitiva all'operazione (pagine 31 e 32 della sentenza impugnata).

Del resto, la condotta posta in essere dall'appellante, trova riscontro nella sua comunicazione al Direttore amministrativo dell'Università in data 11 febbraio 2009 (nota prot.6383-VIII-2), nella quale veniva precisato non solo che la pubblicazione di cui si discute non aveva ricevuto "formale approvazione da parte degli organi collegiali dell'Ateneo" ma anche che, "stante la situazione quasi obbligata (in considerazione del ruolo rivestito per l'Ateneo dal soggetto a cui era dedicata l'opera e il valore di quest'ultima)", aveva proceduto ad

assumere l'impegno a coprire la spesa aggiuntiva.

Al cospetto di tali obiettive emergenze, deve rilevarsi il pieno coinvolgimento nella vicenda del Rettore Focardi, che, come accennato, ha assunto la decisione di mandare in stampa i due tomi e l'impegno di corrispondere all'editore la spesa aggiuntiva.

2.2. Parimenti infondata si profila la censura secondo cui "se l'Università avesse dovuto pagare l'importo per la stampa ordinata, avrebbe dovuto pagare somma superiore o equivalente a quella da corrispondere per l'acquisto dei 300 volumi".

2.2.1. Al riguardo è sufficiente richiamare le precedenti osservazioni per evidenziare l'infondatezza della doglianza che, peraltro, si appalesa del tutto generica e sprovvista di qualsivoglia dimostrazione.

2.3. Infondata si rivela, infine, la doglianza con la quale l'appellante censura l'esorbitanza del numero delle copie acquistate.

2.3.1. La censura, che si pone al limite dell'inammissibilità, non critica specificamente il condivisibile tessuto motivazionale della sentenza impugnata né fornisce la prova della propria prospettazione alla stregua di concreti elementi.

3. Appello di Boldrini Maurizio.

3.1. Con il secondo motivo di gravame l'appellante Boldrini lamenta l'omesso riconoscimento del suo ruolo di mero esecutore delle direttive impartite dal Rettore pro tempore rimarcando di aver svolto le funzioni di Responsabile del Centro Comunicazione e Marketing dell'Ateneo in forza di un contratto di collaborazione continuativa e

coordinata di durata quadriennale, risolto nel maggio 2006 quando

l'ufficio fu soppresso.

La corrispondenza intercorsa tra i Rettori delle Università di Sassari e

Siena sarebbe precedente alla nota in data 11 gennaio 2006, qualificata

come la fonte dell'impegno assunto dall'Università e che, invece,

avrebbe avuto il solo valore di una comunicazione delle iniziative

deliberate dall'Ateneo.

3.1.1. Il collegio premette che il recesso dell'Università di Siena dal

contratto di collaborazione per la gestione ed il coordinamento

dell'Area Centro Comunicazione e Marketing, stipulato con

l'appellante in data 9 settembre 2004 (nota del Rettore prot. 10436

AGL del 23 maggio 2006), non esclude la sussistenza di un rapporto

causale tra l'azione di quest'ultimo e il danno erariale.

Il professore Boldrini ha rivestito un ruolo senza dubbio importante

nella vicenda, circostanza confermata non solo dal suo

coinvolgimento nella corrispondenza intercorsa tra le due Università

interessate alla pubblicazione (vedasi note dell'Università di Sassari

del 24 giugno e 4 novembre 2005), ma anche in quella tra l'editore e

l'Ateneo senese (vedasi comunicazione del 17 novembre 2005, prot. n.

0206-6-/05/LF); rilevanza attestata dalla lettera a sua firma in data 11

gennaio 2006, con la quale rendeva noto all'editore la partecipazione

dell'Università di Siena alla " realizzazione del progettorelativo al

volume "Studi in onore di Luigi Berlinguer"... con l'"acquisto di 300

copie del suddetto volume.....per un impegno economico di 22.514,00

euro IVA inclusa".

Nel delineato contesto, il Collegio osserva che l'intera vicenda si svolse al di fuori di ogni dovuto coinvolgimento degli organi di Ateneo, che avrebbero dovuto deliberare l'iniziativa, e dello stesso apparato amministrativo, competente alla gestione dei fondi di bilancio, in aperta violazione dell'articolo 74 del d.P.R. 4 marzo 1982, n.371 recante il regolamento per l'amministrazione e la contabilità delle Università.

Del resto, il professore Boldrini, ancorchè con il favorevole parere del Rettore pro tempore, sottoscrivendo l'impegno dell'Ateneo venne ad assumersi le relative responsabilità della sua iniziativa.

3.2. Con il terzo motivo di gravame, l'appellante si duole dell'omesso riconoscimento da parte del giudice di primo grado del fine pubblico della donazione dei volumi agli Atenei italiani e internazionali e ai rispettivi Rettori.

3.2.1. Anche tale doglianza è infondata.

La sentenza impugnata non ha minimamente ritenuto che l'iniziativa della pubblicazione dei due tomi non rientrasse nelle finalità istituzionali dell'Ateneo, ma che, invece, fossero censurabili "le concrete e specifiche modalità d'attuazione della stessa".

3.2.1.1. Nel contesto dello stesso terzo motivo di gravame l'appellante critica la statuizione relativa all'eccessività del numero di copie acquistate.

Al riguardo si richiamano le considerazioni estese al paragrafo 2.3.1..

3.3. L'appellante, infine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

Ritiene il Collegio che la vicenda oggetto di causa ha posto in risalto

una posizione del professore Boldrini non del tutto sovrapponibile, quanto alla contestata responsabilità, rispetto a quella del Rettore Focardi.

Circostanza particolarmente evidenziata in relazione all'aumento di spesa assentito autonomamente dal Rettore pro tempore, quando il Boldrini non rivestiva più l'incarico di Responsabile del Centro Comunicazione e Marketing.

La condanna dell'appellante, conseguentemente, può essere contenuta in euro 5.000,00, somma comprensiva di rivalutazione monetaria, come da statuizione del giudice di primo grado, oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della citata sentenza e sino all'integrale soddisfo.

4. In conclusione l'appello di Silvano Focardi deve essere respinto, mentre quello di Maurizio Boldrini accolto nei limiti sopra riportati.

Gli appellanti, stante la loro soccombenza, sono condannati al pagamento delle spese di lite in parti uguali.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando:

- riunisce gli appelli;

- respinge l'appello proposto da Focardi Silvano;

- accoglie, nei limiti di cui in parte motiva, l'appello proposto da Boldrini Maurizio e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, lo condanna al pagamento in favore dell'Università degli studi di

Siena, della somma di euro 5.000,00, oltre interessi legali dalla data di

pubblicazione della sentenza di primo grado e sino al soddisfo;

-condanna gli appellanti al pagamento della metà ciascuno delle

spese di giudizio che liquida in complessivi euro(176,00

Centosettantasei/00)

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11

novembre 2020.

Il Presidente estensore

F.to Luciano Calamaro

Depositata in Segreteria il 28-01-2021

IL DIRIGENTE

F.to (Dr. Salvatore Sardella)