

Corte dei Conti Toscana Sez. giurisdiz., Sent., (ud. 23/01/2019) 02-04-2019, n. 140

GIUDIZIO DI CONTO

Responsabilità amministrativa o contabile

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA
composta dai seguenti magistrati:
Angelo BAX - Presidente F.F.
Nicola RUGGIERO - Consigliere
Pia MANNI - Consigliere - relatore
ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. (...) del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 2.2.2018 nei confronti dei sigg. I.S., nato a R. il (...), residente in S., via Strada delle V. 2, c.f. (...), elettivamente domiciliato in Siena, via dei Termini 13, presso l'avv. Thomas De Vito,, per delega in calce alla comparsa di costituzione S.M., nata a S. il (...), residente in M. (S.), via Strada della M. 15, c.f. (...), elettivamente domiciliata in Siena, via Banchi di Sotto 81, presso l'avv. Alessandro Cassigoli,, per delega in calce alla comparsa di costituzione;
VISTO l'atto di citazione e i documenti tutti del giudizio;
ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;
UDITI nella pubblica udienza del 23.1.2019 con l'assistenza del Segretario C.B., il consigliere relatore Pia Manni, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Procuratore Regionale Acheropita Rosaria Mondera, l'avv. Thomas De Vito per I.S. e l'avv. Alessandro Cassigoli per S.M..
Ritenuto in

Svolgimento del processo

Con atto di citazione depositato in data 2.2.2018, notificato in data 17.7.2018, preceduto dalla notifica dell'invito a dedurre ai sensi dell'art. 67 CGC, il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio i sigg. I.S., nella sua qualità di responsabile dell'Area Contabile dell'Università degli Studi di Siena e S.M., Responsabile dell'Ufficio Bilancio dell'Ateneo stesso, chiedendone la condanna al risarcimento del danno patrimoniale e all'immagine arrecato all'Università per la falsa attestazione di poste contabili.

L'indagine è stata avviata in seguito alla segnalazione da parte del Rettore dell'Università degli studi di Siena della pendenza di un procedimento penale nei confronti di vari dipendenti dell'Ateneo, tra i quali gli odierni convenuti.

I sigg. I. e S. sono stati condannati con sentenza del Tribunale di Siena 17.5.2013 n. 103 ex art. 444 c.p.p. alla pena rispettivamente di mesi 18 di reclusione il sig. I. e di mesi 14 di reclusione la sig.ra S. per i reati di cui agli artt. 479 e 476, II comma, c.p. per avere, a fronte del grave disavanzo del bilancio dell'Ateneo e con lo scopo di far apparire il bilancio in pareggio o in attivo, falsamente attestato delle poste contabili. In tal modo i convenuti hanno indotto in errore il Consiglio di Amministrazione dell'Università facendo risultare per il 2003 residui attivi per Euro 80.450.203,14, in realtà non esistenti per Euro 23.167.173,61; per il 2004 residui attivi per Euro 98.144.746,44, in realtà non esistenti per Euro 26.900.999,10; per il 2005 residui attivi per Euro 95.349.736,04, in realtà non esistenti per Euro 28.248.414,98; per il 2006 residui attivi per Euro 114.817.857,22, in realtà non esistenti per Euro 28.062.667,58; per il 2007 residui attivi per Euro 122.533.168,54, in realtà non esistenti per Euro 28.031.863,89.

I procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei convenuti si sono conclusi con il licenziamento per giusta causa del sig. I.S. e con la sospensione dal servizio per sette mesi della sig.ra S.M..

Dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza per delega della Procura è emerso che l'Università degli Studi di Siena ha subito un dissesto finanziario in conseguenza di una gestione irregolare negli anni 2004-2008. Il deficit è stato causato da varie situazioni illegittime e illecite come, per esempio, l'omesso versamento di contributi previdenziali INPDAP, le irregolari stabilizzazioni di personale a tempo determinato, l'indebita corresponsione di somme integrative ai Collaboratori ed Esperti Linguistici. Il danno erariale causato dai fatti di cui sopra ammonta, secondo la Procura, a Euro 63.857.125,41 di cui una parte attribuibile ai sigg. I. e S. per la consapevole e reiterata alterazione delle risultanze contabili, nel periodo 2004-2008, per occultare la situazione deficitaria dell'ente, non mettendo gli stessi in condizione gli organi universitari di rendersi conto della reale situazione e di porvi rimedio. La parte di danno patrimoniale da imputarsi ai convenuti viene quantificata dalla Procura equitativamente in Euro 500.000,00, da ripartirsi in parti uguali, ma con vincolo di solidarietà.

Dai fatti di cui sopra, secondo la Procura, è derivato all'Università degli Studi di Siena anche un danno all'immagine, per la risonanza che la vicenda ha ricevuto, attestata dalle notizie pubblicate dagli organi di stampa. In via equitativa la Procura ha quantificato tale danno in Euro 100.000,00 in misura del 50% ciascuno, con vincolo di solidarietà.

In conclusione la Procura ha chiesto la condanna dei convenuti a risarcire all'Università degli Studi di Siena la somma complessiva di Euro 600.000,00, di cui Euro 500.000,00 per danno patrimoniale e Euro 100.000,00 per danno all'immagine, da ripartirsi in parti uguali, con vincolo di solidarietà.

Il convenuto I.S. si è costituito in giudizio con comparsa depositata in data 3.1.2019 con il patrocinio dell'avv. Thomas De Vito.

S.M. si è costituita in giudizio con comparsa depositata in data 3.1.2019 con il patrocinio dell'avv. Alessandro Cassigoli.

Entrambi i convenuti hanno eccepito in via preliminare la prescrizione dell'azione di responsabilità deducendo che la condotta contestata si era sviluppata, quanto agli effetti, fino al giugno 2008, data dell'approvazione da parte del C.d.A. dell'Ateneo del bilancio per l'esercizio 2007. La conoscenza dei fatti, secondo le difese, risale al 26.9.2008, data di presentazione da parte del Rettore e del Direttore Amministrativo alla Procura della Repubblica di Siena di un esposto in cui venivano denunciate le alterazioni delle risultanze contabili o, a tutto concedere, al 7.4.2009, quando l'Ateneo inviava alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei conti la relazione finale stilata

dalla Commissione Mattarella "sulla indagine amministrativo-disciplinare circa l'accertamento della crisi finanziaria della Università degli Studi di Siena". Ritengono i convenuti che il dies a quo vada individuato nella data del 16.10.2008 o, nell'ipotesi più sfavorevole, del 7.4.2009 mentre l'Amministrazione aveva costituito in mora i responsabili in data 6.11.2014, ma in tale data la pretesa erariale era già prescritta, oltre al fatto che la contestazione dell'Amministrazione riguarderebbe fatti diversi da quelli dedotti in giudizio. Pertanto, il primo valido atto interruttivo della prescrizione sarebbe costituito dall'invito a dedurre, notificato solo nell'agosto del 2017, oltre il termine di prescrizione.

Nel merito i convenuti eccepiscono la mancanza di nesso causale tra le condotte contestate loro e il danno. Sostengono, infatti, di non avere causato direttamente il debito dell'Ateneo, ma di averlo soltanto parzialmente coperto. Il deficit è dovuto alla condotta di sperpero di risorse pubbliche da parte dei vertici dell'Università che, pur essendo a conoscenza fin dal 2006 della situazione debitoria dell'ente, asseverata anche da relazioni commissionate a società esterne, hanno proseguito nella loro condotta, omettendo di porre in essere misure idonee per risanare i conti. I convenuti non hanno partecipato alle scelte finanziarie e di politica amministrativa e il deficit si sarebbe creato anche indipendentemente dalla loro condotta.

La convenuta S. contesta anche la quantificazione e la ripartizione interna del danno sulla base dei diversi ruoli rivestiti dai convenuti, in quanto essa non aveva potere decisionale, ma seguiva nel suo operato le indicazioni del suo dirigente I..

In conclusione I.S. ha chiesto in via preliminare il rigetto della domanda per intervenuta prescrizione e in via principale il rigetto della domanda, con vittoria delle spese di lite.

S.M. ha chiesto in via principale il rigetto della domanda e in subordine di accertare l'importo dovuto, con diversa ripartizione del danno tra i convenuti e con vittoria delle spese di lite.

All'odierna udienza di discussione le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi atti introduttivi e la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

Motivi della decisione

1. In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti. L'art. 1, comma 2, L. n. 20 del 1994 prevede che la prescrizione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso "ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta". Secondo la giurisprudenza l'attività intenzionale di occultamento è rinvenibile laddove il responsabile si sia adoperato per impedire la conoscibilità del fatto dannoso (sez. II app., 11.10.2018 n. 588; sez. II app., 3.10.2017 n. 655). Quanto alla nozione di "scoperta", si è affermato che "non è sufficiente la conoscenza o conoscibilità ipotetica di un illecito, ma occorre la conclusione del processo di valutazione istruttoria degli elementi fattuali, con la qualificazione giuridica degli stessi e l'individuazione dei soggetti cui le medesime condotte sono causalmente riconducibili" (sez. II app., 19.10.2018 n. 5979). La conoscenza del fatto, quindi, si identifica con la conoscibilità giuridica, non con la mera conoscenza, da parte del soggetto danneggiato, dell'illecito (sez. I app., 14.4.2016 n. 149). In conseguenza di tale principio, secondo la giurisprudenza prevalente, i fatti dannosi aventi rilevanza penale assumono una concreta qualificazione giuridica, tale da potersi dire "scoperti", solo al momento della richiesta di rinvio a giudizio in sede penale (da ultimo: sez. II app., 4.9.2018 n. 523; sez. III app., 6.10.2016 n. 514; sez. III app., 13.6.2016 n. 228; sez. app. Sicilia, 1.7.2016 n. 85; sez. app. Sicilia, 4.7.2016 n. 94), in quanto "solo dal momento del rinvio a giudizio è maturata l'esatta conoscenza della condotta illecita in tutta la sua gravità e articolazione" (sez. III app., 30.12.2016 n. 1462). Nella fattispecie, i convenuti sono stati condannati per reati di falso per avere falsamente attestato delle poste contabili al fine di far apparire in pareggio o in attivo il bilancio dell'Ateneo. Tale condotta integra senza ombra di dubbio un occultamento doloso del danno. La data della scoperta dei fatti, nella loro completezza e nell'accezione fatta propria dalla giurisprudenza succitata, deve collocarsi nella data della richiesta di rinvio a giudizio del 29.6.2012. A questo proposito deve aversi riguardo al fatto che dalle indagini penali è scaturito un processo, per i reati commessi nell'ambito della gestione amministrativa dell'Università nel periodo 2003-2008, con 19 capi di imputazione, nell'ambito del quale sono stati rinviati a giudizio i vertici amministrativi dell'ente in quel periodo e, in particolare i Rettori, i Direttori amministrativi, i componenti del Collegio dei Revisori dei conti, il responsabile dell'Ufficio Economato, oltre ad alcuni soggetti privati, per un totale di 16 imputati, tra i quali gli odierni convenuti. La condotta di I. e S. si inquadra, così, in un più ampio fenomeno di mala gestio, con la conseguenza che solo dal momento del rinvio a giudizio, al termine di complesse indagini penali, si è raggiunto il corretto inquadramento della fattispecie dannosa e la quantificazione del danno. Come si legge nella sentenza del Tribunale di Siena n. 746/2016 che ha definito in primo grado il processo penale: "Le indagini (prima) ed il processo (poi) sono stati caratterizzati da una forte eterogeneità del loro oggetto, potendosi individuare tre diversi "filoni", assolutamente distinti tra loro: si tratta sostanzialmente di tre processi autonomi, celebrati in un simultaneus processus, aspetto

questo che, se da un lato ha consentito al Tribunale di avere un quadro completo della opaca e dissennata gestione amministrativa di UNISI, dall'altro ha comportato la celebrazione di un complesso ed articolato dibattito e di una istruttoria caratterizzata da una inevitabile frammentarietà e disomogeneità". Il completo disvelamento dei fatti, quindi, non può farsi risalire né al 26.9.2008, data di presentazione alla Procura della Repubblica dell'esposto del Rettore e del Direttore Amministrativo dell'Università in cui si denunciavano, come si legge nella sentenza penale, i problemi finanziari dell'Università e falsità di alcune soltanto delle voci di bilancio, né al 7.4.2009, data in cui l'Ateneo ha inviato alla Procura della Repubblica e alla Procura Regionale della Corte dei conti la relazione finale della Commissione Mattarella "sulla indagine amministrativo-disciplinare circa l'accertamento della crisi finanziaria dell'Università degli studi di Siena". E' vero, infatti, che tale relazione contiene la confessione dei convenuti, come rilevato dalle difese, ma è vero anche che il giudice penale ha ritenuto non attendibili le dichiarazioni di I. e S. per una serie di ragioni tra le quali il fatto che: "i dichiaranti non hanno riferito con immediatezza tutti i fatti e le circostanze di cui erano a conoscenza (tacendo quelli più importanti)". Solo al termine di "lunghe e complesse indagini da parte della Procura della Repubblica", sono stati accertati il reale passivo dell'Università, le cause del dissesto finanziario, la falsità dei bilanci, il ruolo assunto dai diversi imputati, la qualificazione giuridica dei fatti e le corresponsabilità.

L'eccezione di prescrizione è, quindi, infondata in quanto l'invito a dedurre è stato notificato nell'agosto del 2017, entro la data di scadenza del termine quinquennale di prescrizione a decorrere dalla data della richiesta di rinvio a giudizio.

2. Venendo al merito del giudizio, pacifico il rapporto di servizio in quanto i convenuti, all'epoca dei fatti, erano dipendenti in qualità, rispettivamente, di direttore dell'area

contabile e di responsabile dell'ufficio contabile dell'Amministrazione danneggiata, ritiene il Collegio che sussista piena prova della condotta illecita di I. e S.. Il Tribunale di Siena, Ufficio del G.I.P., con sentenza del n. 103 del 17.5.2013, ha applicato, ai sensi dell'art. 444 e ss. c.p.p., a I.S. la pena di diciotto mesi e a S.M. la pena di quattordici mesi di reclusione per reati di falso ideologico in atto pubblico commessi in concorso con il Rettore e il Direttore Amministrativo dell'Università di Siena. Più in particolare, i convenuti, quali esecutori materiali di un piano ideato e promosso dal Rettore e dal Direttore Amministrativo, per presentare, a fronte del grave disavanzo, un bilancio che risultasse in pareggio o in attivo, o in leggero disavanzo, attestavano falsamente nei bilanci consuntivi 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 dati contabili non corrispondenti al vero, facendo risultare residui attivi in parte inesistenti, attraverso la correzione di poste in bilancio, inducendo così in errore il Consiglio di Amministrazione che, sul presupposto dell'esattezza dei dati, approvava il bilancio. La giurisprudenza ritiene che, ferma restando la potestà del giudice di procedere all'accertamento dei fatti in modo difforme da quello contenuto nella pronuncia ex art. 444 c.p.p., la sentenza di patteggiamento assuma un valore probatorio qualificato, superabile solo attraverso specifiche prove contrarie (sez. II app., 30.7.2018 n. 471; sez. I app., 5.2.2018 n. 35; sez. II app. 26.5.2016 n. 574; sez. Veneto, 11.9.2018 n. 140; sez. Toscana, 25.6.2018 n. 167) che, nella specie, non sono state offerte. In sede penale, peraltro, i convenuti hanno confessato di avere posto in essere la condotta illecita e, in questa sede, non hanno mosso contestazioni in merito. 3. Sussiste anche il nesso causale tra la condotta illecita e il danno. Secondo i convenuti il danno sarebbe stato causato unicamente dalle scelte dei vertici dell'Università, che avrebbero ommesso di assumere iniziative per ridurre l'indebitamento e adottato politiche di sperpero delle risorse pubbliche, e non da I. e S. i quali lo avrebbero soltanto parzialmente coperto. L'eccezione è destituita di fondamento. Le falsificazioni commesse dai convenuti consistevano nel "correggere" le poste di bilancio, proprio allo scopo di occultare il grave disavanzo e ad indurre in errore il Consiglio di Amministrazione dell'Università che approvava i bilanci, confidando nell'esattezza dei dati. Poiché il bilancio è lo strumento per determinare il reddito dell'esercizio e la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, è evidente che la sua non veridicità, oltre ad ingannare i terzi, creditori, dipendenti, organi di controllo ecc., incide sulle scelte gestionali e impedisce l'adozione di misure di risanamento. I convenuti, quindi, con la loro condotta hanno contribuito in maniera diretta a causare l'ingente danno subito dall'Università.

4. La Procura ha chiesto la condanna dei convenuti a risarcire il danno patrimoniale e il danno di immagine causato all'Università.

La domanda di condanna al risarcimento del danno di immagine è inammissibile. L'art. 17, comma 30-ter, D.L. n. 78 del 2009, conv. in L. n. 102 del 2009 stabilisce che l'azione per il risarcimento del danno di immagine può essere esercitata solo nei casi e nei modi previsti dall'art. 7 L. n. 97 del 2001, ossia per i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione previsti dal Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale, accertati con sentenza penale irrevocabile di condanna. Le Sezioni Riunite hanno risolto i contrasti interpretativi sorti nell'ambito della giurisprudenza contabile affermando che l'art. 17, comma 30-ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale (SS.RR., 19.3.2015 n. 8/QM).

L'art. 1, comma 1-sexies, L. n. 20 del 1994, inserito dall'art. 1, comma 62, L. n. 190 del 2012, in tema di quantificazione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, fa anch'esso riferimento al danno derivante dalla commissione di un reato contro la stessa Pubblica Amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato. In questo quadro normativo è sopraggiunto il D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 il quale all'art. 4, comma 1, lett. g) dell'Allegato 3 al Codice di Giustizia Contabile ha abrogato l'art. 7 L. n. 97 del 2001 e all'art. 4, comma 1, lett. h) il primo periodo dell'art. 17, comma 30-ter, D.L. n. 78 del 2009. All'art. 51, comma 7, infine, il Codice di Giustizia Contabile stabilisce che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni per i delitti commessi ai danni delle stesse, è comunicata al Procuratore Regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale azione di responsabilità.

Parte della giurisprudenza contabile ha affermato che, a seguito delle predette abrogazioni e dell'introduzione dell'art. 51, comma 7, C.G.C. i presupposti dell'azione per danno all'immagine sarebbero stati ridefiniti con la conseguenza che le condizioni per promuovere l'azione sarebbero che si tratti di un reato contro la Pubblica Amministrazione, e non più soltanto dei delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale, oltre che tale reato sia stato accertato con sentenza passata in giudicato (sez. app. Sicilia, 28.11.2016 n. 183; sez. Emilia Romagna, 5.1.2018 n. 7; sez. Veneto, 12.9.2017 n. 101). Questa sezione ha ritenuto, invece, con orientamento dal quale non vi è motivo di discostarsi che, pur a seguito dell'ingresso in vigore del D.Lgs. n. 174 del 2016, siano tuttora vigenti le limitazioni al perseguimento del risarcimento del danno di immagine già previste dall'art. 17, comma 30-ter, D.L. n. 78 del 2009 e art. 7 L. n. 97 del 2001 (sez. Toscana, 10.7.2018 n. 174, con ampia motivazione cui si rinvia). Nella specie sono assenti entrambe le condizioni di proponibilità della domanda di risarcimento del danno di immagine. I convenuti, infatti, sono stati condannati con sentenza del Tribunale di Siena-ufficio del G.I.P., n. 103 del 17.5.2013 per i delitti di cui all'art. 479 in relazione all'art. 476 comma 2, c.p. i quali non sono ricompresi nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale. La sentenza prodotta, inoltre, è priva del timbro di irrevocabilità, cosicché non vi è nemmeno la prova che la stessa sia irrevocabile.

5. Il danno patrimoniale complessivo subito dall'Università di Siena è stato quantificato dalla Guardia di Finanza in Euro 63.857.125,41 (per debiti fiscali e previdenziali e relativi interessi e sanzioni, irregolari stabilizzazioni di personale a tempo determinato, indebita corresponsione di somme integrative ai Collaboratori ed Esperti Linguistici). La condotta illecita dei convenuti, come sopra esposto, ha contribuito a causare tale danno e, visto il ruolo della condotta dei convenuti nel programma delittuoso, il Collegio reputa equo, ex art. 1226 c.c., quantificare il danno loro addebitabile in complessivi Euro 400.000,00, in solido, con ripartizione interna di Euro 300.000,00 a carico di I.S. e di Euro 100.000,00 a carico di S.M. in considerazione del diverso ruolo rivestito nell'Amministrazione e alla posizione di inferiorità gerarchica di S.. Sull'importo per cui è condanna, già comprensivo di rivalutazione, dovranno essere corrisposti gli interessi legali dal deposito della sentenza al soddisfo.

6. Le spese di giudizio, da suddividersi in quote uguali tra i convenuti, seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

RESPINGE l'eccezione di prescrizione sollevata da entrambi i convenuti;

DICHIARA inammissibile la domanda di condanna al risarcimento del danno all'immagine dell'Università;

CONDANNA I.S. e S.M. al risarcimento del danno patrimoniale in favore dell'Università degli studi di Siena della somma di Euro 400.000,00 in solido, con ripartizione interna di Euro 300.000,00 a I.S. e di Euro 100.000,00 a S.M., inclusa rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della sentenza al soddisfo;

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in Euro.324,66. (Euro trecentoventiquattro/66.). Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019.

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2019.