

Sentenza del 16 febbraio 2001 n.191/2001/R

** A cura dell'Ufficio Stampa*

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

Presidente: G. Guasparri - Relatore: E. Torri

Svolgimento del Processo

Con l'atto in epigrafe il sostituto Procuratore generale ha citato il prof. C. Gianfranco a comparire in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale per sentirlo condannare al pagamento in favore dell'Erario ed, in particolare, dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione, della somma di lire 1.068.900, aumentata degli interessi legali a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento del patrimonio dell'ente e fino all'effettivo soddisfacimento della ragioni creditorie, oltre alle spese di giudizio.

Questi i fatti posti a fondamento della pretesa.

Il Provveditorato agli Studi di Firenze segnalava alla Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, con nota del 4.8.1999, l'acquisto di un apparecchio cellulare a carico del bilancio dell'Istituto Tecnico per il Turismo " HH " di Firenze, trasmettendo la relativa delibera di acquisto adottata dal Consiglio d'Istituto in data 29.10.1997, ed il carteggio intercorso con il Preside, da cui risulta che lo stesso Provveditorato sollevava perplessità sulla legittimità ed opportunità dell'operazione e delle spese conseguite, ribadite pur dopo le giustificazioni fornite dal Preside prof. Giancarlo C., assegnatario dell'apparecchio.

La Procura regionale, ritenendo che dai fatti suesposti conseguisse un danno all'Erario pari a lire 1.068.900, come da mandati di pagamento depositati in atti relativi all'acquisto ed alle spese di ricarica del telefono cellulare in questione, emetteva il prescritto invito a dedurre nei confronti dei membri del Consiglio d'Istituto deliberanti la spesa de qua, acquisendo le relative controdeduzioni.

Successivamente, il requirente provvedeva a citare in giudizio davanti questa Corte il solo preside C., ritenendolo unico responsabile del danno di cui sopra; sia perché la responsabilità amministrativo-contabile delle delibere di un Consiglio d'Istituto appartenerrebbe in via esclusiva - secondo tesi attorea - al preside, garante della legittimità delle scelte del Collegio ed unico componente dotato di adeguata competenza tecnico-professionale, estesa anche alla verifica della legittimità amministrativo-contabile delle determinazioni dei Consigli; sia perché lui solo è stato il promotore e sostenitore della spesa, gli altri partecipanti essendosi limitati ad aderire solo su sua sollecitazione; sia per la pretestuosità dell'argomento difensivo di doversi dotare, in

qualità di preside, di un telefono cellulare per garantire la costante reperibilità in caso di assenza, stante la prevista figura del vicario; sia per non aver desistito dall'intenzione di acquistare il cellulare nonostante i rilievi e le osservazioni avanzate dal Provveditorato sulla legittimità dell'acquisto, riserve che comunque il prof. C. ha omesso di rappresentare agli altri membri del Consiglio d'Istituto, in tal modo precludendone la possibilità di chiedere una revisione della delibera, siccome sottolineato dai medesimi nelle controdeduzioni all'invito.

In conclusione la Procura - richiamata la giurisprudenza di questa Corte in punto di illegittimità e dannosità per l'Erario della spesa per l'acquisto di un telefono cellulare al fine di garantire la costante reperibilità del preside di un istituto scolastico; sottolineato che il dpcm del 10.12.1986 non prevede, tra i soggetti destinatari di autorizzazione all'uso di telefonia mobile, la figura del preside, non tenuto a garantire una reperibilità di 24 ore su 24, vista la figura del vicario; ritenuto di dover applicare nei confronti degli altri membri del Consiglio d'Istituto l'esimente dell'errore scusabile, stante le sollecitazioni e le assicurazioni avute al riguardo dal preside, cui i medesimi avrebbero aderito in buona fede, pur con molte perplessità, come evincesi dalla ulteriore delibera n.67 del 12.12.1997; evidenziato che il predetto acquisto si configura come un unicum, secondo quanto comunicato dal Provveditorato agli Studi di Firenze con nota dell'8.2.2000 - ha citato il prof. C. Gianfranco davanti questa Corte nei termini suindicati.

Risulta dagli atti depositati nel fascicolo processuale che il C. non presentava nel termine assegnato dichiarazione di accettazione della determina presidenziale di pagamento dell'importo ridotto di lire 900.000 in favore dell'Erario, con conseguente iscrizione a ruolo della causa.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 4.10.2000, il convenuto - rappresentato e difeso dall'avv. Paolo D. - ha contestato le deduzioni attoree, sottolineando la necessità di poter disporre, in qualità di preside, di uno strumento agile e tempestivo di comunicazione quale il telefono cellulare e osservando, in particolare, quanto segue: - le funzioni del preside sono state ridisegnate dalla recente normativa che ne ha riconosciuto la figura dirigenziale (ccnl 1995, 1998; legge n.59/1997, art.21; d.lvo n.59/1998, d.lvo n.29/1993); - l' Istituto Tecnico per il Turismo, unico nella regione, per la sua vocazione turistica caratterizzata da intensi scambi di esperienze e conoscenze, comporta per il preside un'intensa attività di relazioni con enti pubblici e privati italiani ed esteri, con conseguenti assenze dall'istituto per spostamenti; si citano al riguardo le attività svolte dal C., con positivi apprezzamenti, nei primi tre anni di servizio, depositando documentazione a riscontro; - inapplicabilità del dpcm del 10.12.1986 alle istituzioni scolastiche, trattandosi comunque di fonte superata dall'evoluzione tecnico - economica della telefonia mobile negli ultimi anni, che ne ha reso i costi alla portata di tutti; contrariamente al lontano 1986, in cui detto sistema di comunicazione era costosissimo e giustamente riservato a pochissime categorie; - particolarità della situazione in cui l'acquisto fu deliberato, consistente nella necessità per il preside di partecipare ai corsi obbligatori di preparazione che la nuova figura del dirigente scolastico prevedeva; - insostituibilità della funzione di preside, atteso che il vicario (nella specie una professoressa di inglese), neanche scelto per-

sonalmente dal preside e comunque figura temporanea, si limita alla ordinaria amministrazione, non potendo assumere provvedimenti che involgano questioni di opportunità o discrezionalità amministrativa; anche considerato che la stessa Procura, in atto di citazione, ritiene che il preside sia l'unico componente dotato di adeguate competenze tecnico-professionali; - scarsa incidenza economica dell'investimento in relazione all'utilizzazione potenziale svolta, peraltro quasi esclusivamente per ricevere telefonate, producendo al riguardo tabulato spese telefoniche relative agli anni scolastici 1999 e 2000; - in denegata ipotesi, eventuale responsabilità solidale degli altri membri dell'organo collegiale che hanno aderito alla delibera, seppure graduata in relazione al diverso ruolo rivestito nel collegio; in particolare della vice-preside che dette il suo assenso alla delibera; - inammissibilità ed inattendibilità delle dichiarazioni rese alla Procura dai componenti del Consiglio, sia perché le deliberazioni furono liberamente assunte, sia perché le dichiarazioni sono state rilasciate per evidente interesse personale al fine di scaricare responsabilità sul preside, - eventuale estensione del giudizio, con integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i membri del consiglio, minorenni esclusi; - in conclusione, chiedendosi il rigetto della domanda, con ogni conseguente pronuncia; in subordine, volersi disporre integrazione del contraddittorio nei termini suindicati; in via istruttoria ammettersi prova per testi, indicando la signora C. G. c/o ITT di Firenze a testimoniare sui seguenti fatti, articolati nei seguenti capitoli: 1) che la giunta esecutiva deliberò l'acquisto del cellulare affinché fosse utilizzato sia dal Preside che occorrendo dal personale docente in sede di accompagnamento degli alunni durante le gite; 2) che nella "...delibera del 239/1997..." del Consiglio di Istituto dell'ITT di Firenze deliberaste all'unanimità di attribuire provvisoriamente l'uso del cellulare al solo Preside quando lo stesso per motivi di servizio si fosse trovato fuori sede; 3) che l'utilizzazione a favore dei docenti fu esclusa dal Consiglio per motivi di opportunità in merito alla difficoltà di scegliere la persona che lo dovesse utilizzare nonché stabilirne la spesa.

Nell'odierna pubblica udienza il sostituto procuratore generale dott.ssa Acheropita Mondera Oranges ha analiticamente riproposto tutte le argomentazioni di cui in atto di citazione sottolineando, in particolare, che il C. non solo non ha desistito dopo le giustificate perplessità manifestate dal Provveditorato sulla legittimità della spesa, ma ha omesso di informare della circostanza i membri del Consiglio di Istituto, così come li ha tenuti all'oscuro sull'attività istruttoria intrapresa dalla Procura regionale; quanto alla memoria difensiva del convenuto, la stessa - ad avviso del requirente - non appare idonea confutare i fatti contestati, non avendo il preside obblighi di reperibilità, né essendo comunque il personale con qualifica dirigenziale facultizzato a disporre spese arbitrarie, quale quella oggetto del presente giudizio; irrilevanti appalesandosi poi per la Procura i documenti relativi alle attività svolte dal preside C., non essendo questo l'oggetto del giudizio; deposita altresì in udienza la nota del ministero della pubblica istruzione del 16.11.2000, da cui risulta che " in nessun caso è stato autorizzato l'acquisto e l'uso, a carico delle istituzioni scolastiche, di apparecchi di telefonia mobile" e che " Per i dirigenti dell'amministrazione centrale e periferica ...gli stessi provvedono personalmente a dotarsi del

telefono cellulare, salvo casi eccezionali limitati ad alcuni dirigenti generali, per i quali è ritenuta necessaria l'immediata raggiungibilità dalle posizioni di vertice dell'amministrazione."

L'avv. Paolo D., in rappresentanza del convenuto, ha sostanzialmente ribadito quanto in memoria difensiva depositata, sottolineando, in particolare, a fondamento dell'utilità e legittimità della spesa per l'acquisto e funzionamento del telefono cellulare: - l'evoluzione normativa della figura del preside dopo il 1995; il dislocamento dell'Istituto in due sedi della città lontane l'una dall'altra; l'arcaicità della figura del vicario, che non può sostituire al 100 per 100 il preside; l'unanimità delle delibere di acquisto dell'apparecchio; deposita altresì lettera dell'Associazione nazionale presidi del 13.11.2000, in cui si argomenta tra l'altro, sull'utilità del telefonino per il corretto svolgimento delle funzioni di preside, evidenziandosi peraltro che i capi d'istituto lo acquistano a proprie spese; insiste conclusivamente secondo quanto in atto defensionale scritto.

Dopo brevi repliche del pubblico ministero e del patrono del convenuto, la causa è stata trattata per la decisione.

Motivi della Decisione

La pretesa attorea è fondata, nei limiti e per le motivazioni che seguono.

1. La circolare 13 marzo 1996, n.6/96, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.101 del 2.5.1996 intitolata: " Sistemi telefonici dello Stato e degli enti pubblici ", ed indirizzata - tra l'altro - a tutti i Ministeri, ha previsto al punto C) che " L'assegnazione di telefoni cellulari per le amministrazioni dello Stato è di regola limitata ai Ministri e sottosegretari di Stato. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministero del Tesoro - Provveditorato generale dello Stato, può rilasciare, in via eccezionale, mediante motivate deroghe, altri nulla-osta individuali per particolari funzionari dello Stato. A tal riguardo, le amministrazioni - nella competenza delle quali rientrano i settori della sicurezza, della salute, della protezione civile, ecc. - individuano le aree per le quali il telefono cellulare è strumento indispensabile per l'espletamento dei servizi stessi. L'impiego di telefoni mobili potrà, pertanto, essere autorizzato solo al personale dell'amministrazione che debba assicurare, per esigenze di servizio, pronta e costante reperibilità...Proprio perché il telefono cellulare è strumento di servizio, i criteri di assegnazione devono tener conto delle possibilità tecniche di restrizione offerte dagli apparati stessi"; nelle " Note conclusive ", si precisa poi che " 1. I criteri fissati nella presente circolare saranno recepiti dai singoli Dicasteri, nonché dagli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale con propri atti, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente, dandone apposita comunicazione all'Ufficio per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché quando di competenza al Ministero del Tesoro - Provveditorato generale dello Stato. 2. Ciascuna amministrazione procederà, quindi, alla formale revisione delle utenze in atto per valutare la loro eventuale conferma. Di detta attività verrà data comunicazione all'Ufficio coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non-

ché quando di competenza al Ministero del Tesoro – Provveditorato generale dello Stato. 3. La presente circolare sarà inviata alle regioni e agli enti locali territoriali come possibile contributo alle loro determinazioni nella materia, nel rigoroso rispetto della autonomia amministrativa. " .

1.1 Con successivo provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica , datato 11 aprile 1997 (in Gazzetta Ufficiale del 22 maggio, n. 117), intitolato: " Direttiva sui sistemi di telefonia delle pubbliche amministrazioni , " Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali:... Vista la circolare 13 marzo 1996, n. 6/96, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 2 maggio 1996, riguardante i sistemi telefonici dello Stato e degli enti pubblici;..." , ha emanato le seguenti disposizioni in materia: "

Premessa.

La presente direttiva si propone di promuovere nelle amministrazioni pubbliche la trasformazione strutturale e organizzativa dell'intero campo dei sistemi di telefonia.

Le nuove acquisizioni nel campo delle telecomunicazioni consentono l'utilizzo proficuo e selettivo delle risorse e forniscono valide soluzioni alle esigenze di una amministrazione impegnata a raggiungere gli obiettivi prefissati nei documenti di programmazione delle proprie attività (decreto legislativo n. 29/93)....

In adempimento al disposto di cui all'art. 5, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, con la presente direttiva si dettano nuove disposizioni in materia di telefonia che innovano la regolamentazione del settore abrogando ogni altra precedente disposizione....

4. Telefonia mobile. Per la telefonia mobile, con riferimento alle soluzioni tecniche ed ai profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, sono applicabili gli stessi principi posti per la telefonia fissa.

Pertanto l'uso delle apparecchiature della telefonia mobile dovrà essere autorizzato dalle amministrazioni sulla base delle indicazioni dell'organo di direzione politica, nell'ambito delle somme disponibili per la spesa telefonica, secondo quanto previsto dal paragrafo 6 e comunque osservando criteri di utilizzazione predeterminati (ad es. esigenza di reperibilità, servizi fuori sede, interventi, anche di prevenzione, per calamità naturali, pubblica sicurezza ecc.).

Le amministrazioni, in ogni caso, terranno presente che, anche per la telefonia mobile sussistono possibilità, analoghe a quelle della telefonia fissa, di controllo dell'uso (monitoraggio dei consumi, documentazioni di addebito per ogni amministrazione, documentazioni analitiche delle chiamate effettuate dall'apparecchio di telefonia mobile con l'oscuramento delle ultime quattro cifre) e di abilitazione ai servizi (profili specifici per utente, classi di servizio per sottogruppi). (... omissis...).

8. Conclusioni.

Entro trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente direttiva, i criteri dalla stessa fissati dovranno essere recepiti, dandone comunicazione alla PCM - Dipartimento

della funzione pubblica, ed al PGS con propri atti, dai singoli dicasteri, nonché dagli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale.

Presso la PCM - Dipartimento della funzione pubblica, verrà costituito un comitato, composto da rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica - PGS e AIPA, per la verifica dell'attuazione della presente direttiva.

Ciascuna amministrazione procederà, quindi, alla formale revisione delle utenze in atto, dandone comunicazione agli organi sopra indicati.

La presente direttiva sarà inviata alle regioni e agli enti locali territoriali come possibile contributo alle loro determinazioni in materia, salvi comunque i principi di autonomia amministrativa loro spettanti".

2. Alla sostanza delle richiamate previsioni risultano essersi attenuti – per quanto riguarda l'acquisto di telefoni cellulari a carico di bilanci di istituti scolastici, per finalità di reperibilità del Preside – i Provveditorati agli studi della Toscana (come da documenti in atti) e, più in generale, il Ministero della Pubblica Istruzione, che con nota del 16.11.2000 (depositata nell'odierna pubblica udienza), ha "accertato che in nessun caso è stato autorizzato l'acquisto e l'uso, a carico delle istituzioni scolastiche, di apparecchi di telefonia mobile"; precisando che " Per i dirigenti dell'amministrazione centrale e periferica ...gli stessi provvedono personalmente a dotarsi del telefono cellulare, salvo casi eccezionali limitati ad alcuni dirigenti generali, per i quali è ritenuta necessaria l'immediata raggiungibilità dalle posizioni di vertice dell'amministrazione.... Ai dirigenti di questa Direzione generale (del personale e degli affari generali ed amministrativi), compreso lo scrivente (direttore generale dott. P.), non sono assegnati telefoni portatili dell'Amministrazione".

3. Gli articolati e motivati criteri procedurali di assegnazione di telefoni mobili di cui ai precedenti punti 1. e 2., né tralatici né obsoleti alla data delle delibere di acquisto del telefono cellulare in questione (n.56/29.10.1997 e n.67/12.12.1997), rendono evidentemente inconferenti le deduzioni del convenuto in materia, volte a dimostrare una evoluzione tecnica e normativa che consentirebbe di superare il giudizio di illegittimità della spesa de qua; vista anche la concreta prassi adottata dall'amministrazione in materia (cfr. sub punto 3.), da cui si evince a fortiori la pacificità dell'interpretazione da adottare in subjecta materia, anche per quanto attiene alle funzioni dirigenziali, non certo esentate dal rispetto dei rigorosi criteri di assegnazione precitati.

4. Quanto alla specifica responsabilità del convenuto, preside dell'Istituto Tecnico per il Turismo " HH " di Firenze, l'esame diacronico delle due delibere del Consiglio d'Istituto del 29.10.1997 e del 12.12.1997, evidenzia sostanzialmente due elementi: i) la decisione di attribuirne l'utilizzazione esclusiva al capo dell'istituto "per tutte le circostanze in cui trovandosi fuori sede potrà essere reperito o mettersi in contatto con l'istituto" (delib. n.59/97); le spontanee perplessità manifestate da alcuni membri del consiglio, sub specie dell'opportunità

dell'acquisto di un telefono cellulare per la presidenza, superate peraltro in sede di voto finale (delib. n.67/97).

4.1. Mette conto rilevare, sul piano generale, che l'oggetto siffatte delibere ben difficilmente può farsi rientrare tra le attribuzioni del consiglio di istituto di cui all'art.10 del decreto legislativo n.297 del 1994, circostanza questa che il preside – quale utilizzatore finale ed esclusivo del bene in questione poteva (o doveva) rappresentarsi con ben maggiore evidenza rispetto agli altri membri del collegio.

4.2. Peraltro, il vero punctum crucis della vicenda in esame - sul piano dell'attribuità soggettiva dell'eventus damni all'odierno convenuto - è costituito dalla pervicace intenzione del medesimo di non tener conto, nella sostanza, dei rilievi formulati dal competente Provveditorato agli Studi di Firenze con la nota del 28.11.1998, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza demandategli dall'art.28, comma 6, del decreto legislativo n.297/1994; rilievi ribaditi senza esito con nota del 30.6.1999.

In sostanza, se al momento (ex ante) dell'adozione delle delibere de quibus, può anche assumersi la non perfetta conoscenza dell'esatta regula juris disciplinante la materia o della prassi instauratasi, ciò non può più ragionevolmente addursi dopo i due rilievi del Provveditorato, che – per il loro inequivoco contenuto – avrebbero dovuto quantomeno consigliare al Preside di informare gli altri membri del Consiglio riguardo alle osservazioni pervenute, al fine di consentire ragionevolmente di porre in essere un annullamento della delibera di acquisto; anche considerate le perplessità già manifestate da alcuni membri del consiglio nel corso della seconda delibera (n.67/97); e viste le controdeduzioni di detti membri in sede di invito a dedurre; giustificazioni che – seppur dettate da evidente e comprensibile logica difensiva – risultano attendibili se confrontate con l'indicata ricostruzione diacronica dei fatti, che ha visto il prof. C. sostanziale dominus dell'intera vicenda: sia nella fase propositiva, per l'evidente interesse all'utilizzo esclusivo del bene acquistato; sia, come sottolineato, nella ben più importante fase successiva, in cui la omessa informazione degli altri membri del consiglio d'istituto sul contenuto dei rilievi pervenuti, ha evidentemente consolidato un danno per una spesa a carico dell'erario non autorizzata nella specie dalle richiamate disposizioni vigenti, né comunque utile per l'amministrazione; visto che l'utilità di una spesa in subjecta materia non può prescindere dal rigoroso rispetto dei criteri per la sua effettuazione; altrimenti opinando potrebbe paradossalmente sostenersi l'inutilità del rispetto dei criteri, posto che un'eventuale demonstratio pro utilitatem (nella specie nemmeno sostenibile per l'impossibilità di verifica della tipologia di traffico telefonico effettuata), assorbirebbe contraddittoriamente il rispetto del criterio.

4.3. Per quanto sopra, trattandosi di comportamento connotato da colpa grave, per l'esplicita, volontaria e reiterata inottemperanza del prof. C. a porre in essere, in qualità di Preside dell'Istituto, i comportamenti conseguenti ai fondati rilievi dell'organo vigilante, il danno derivatone deve essere conseguentemente a lui ascritto, nei termini che seguono.

5. Dagli atti depositati emerge un danno complessivo per l'erario di lire 1.068.900, così composto: lire 729.000, per acquisto telefono cellulare e scheda telefonica; lire 110.000 per spese sostenute nell'esercizio finanziario 1998 per il consumo e la ricarica; lire 229.900 per spese sostenute nell'esercizio finanziario 1999 per il consumo e la ricarica.

La Procura, nell'atto introduttivo del giudizio, ha chiesto la condanna del convenuto al pagamento dell'importo suddetto, aumentata degli interessi legali a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento del patrimonio dell'ente e fino all'effettivo soddisfacimento della ragioni del creditore; oltre alle spese di giudizio.

Reputa al riguardo il Collegio che il predetto importo di danno possa essere comunque in parte ridotto, considerate le particolari circostanze oggettive della fattispecie, che hanno visto l'approvazione della delibera di acquisto da parte di tutti i membri del consiglio d'Istituto, giustificando pertanto l'uso del potere riduttivo e la determinazione della misura del danno risarcibile nella somma complessiva di lire 1.000.000 (un milione), omnicomprensive.

Su detta somma dovranno essere corrisposti gli interessi legali previsti dall'art.1282 del codice civile, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo, mentre le spese del giudizio seguono per intero la soccombenza.

6. Sulla base delle precedenti considerazioni, resta assorbita ogni ulteriore deduzione ed istanza di parte, mentre irrilevanti si appalesano le richieste istruttorie del convenuto, considerata la esaustività, conferenza e univocità della documentazione versata in atti ai fini del decidere.

Per Questi Motivi

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana

CONDANNA

il prof. C. Gianfranco al pagamento, in favore dell'Erario, Amministrazione della Pubblica Istruzione, della somma di lire 1.000.000 (un milione, con interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza fino al soddisfo.

Liquida, altresì, a favore dell'Erario, le spese di giudizio nella misura di lire 301.950.=(trecentounomilano950.=) fino alla data di pubblicazione della sentenza.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 22 novembre 2000.