



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Angelo Bax	Presidente
Giuseppe Di Pietro	Consigliere
Elena Papa	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 269/2023

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 62713 del registro di segreteria instaurato a istanza della Procura regionale della Corte dei conti della Toscana con atto di citazione depositato in Segreteria in data 29 aprile 2022, nei confronti dei sigg.:

il sig. **SERNIOTTI** Erminio Mario Emilio, C.F. SRN RNM 52E22 L219L, nato a Torino il 22 maggio 1952 e residente a Prato, in Via Piero della Francesca n. 11, in qualità di dirigente scolastico dell'Istituto Buzzi di Prato;

il sig. **BARTOLINI** Giuseppe, C.F. BRT GPP 55D06 G879S, nato a Poppi (AR) il 6 aprile 1955 e residente a Prato, in Via Giuseppe Catani n. 48, in qualità di direttore del Laboratorio Buzzi Lab di Prato;

il sig. **BORGIOTTI** Paolo, C.F. BRG PLA 55H29 D612D, nato a Firenze il 29 giugno 1955 e residente a Vaiano (PO) in Via Vincenzo Nuti n. 24, in qualità di responsabile del Reparto Tecnologico del Laboratorio

Analisi dell'Istituto Buzzi di Prato;

la sig.ra **MARRADI** Manuela, C.F. MRR MNL 63L59 G999J, nata a Prato il 19 luglio 1963 ed ivi residente in Via Marcello Malpighi n. 43, in qualità di DSGA dell'Istituto Buzzi di Prato;

Chiamato il giudizio all'udienza del 14 dicembre 2022;

Uditi il relatore, Consigliere Elena Papa e il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale Elena Di Gisi;

Visto il codice di giustizia contabile, approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174;

Esaminati gli atti di causa;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 29 aprile 2022, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sigg.ri **SERNIOTTI** Erminio Mario Emilio, dirigente scolastico dell'Istituto Buzzi di Prato; **BARTOLINI** Giuseppe, direttore del Laboratorio Buzzi Lab di Prato; **MARRADI** Manuela, DSGA presso il medesimo Istituto scolastico e **BORGIOTTI** Paolo, responsabile del Reparto Tecnologico del Laboratorio Analisi dell'Istituto Buzzi di Prato, per sentirli condannare in via parziaria al risarcimento del danno erariale da questa quantificato in complessivi € **7.423.879,72**, o di quella diversa somma che dovesse risultare in corso di causa, aumentata degli interessi legali a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento del patrimonio dell'Amministrazione e fino al soddisfacimento delle ragioni del creditore, con condanna alle spese del giudizio.

Il danno sarebbe derivante dalla ritenuta non corretta gestione dei fondi provenienti dall'attività in conto terzi svolta dal laboratorio di analisi Buzzi Lab dell'istituto scolastico Buzzi di Prato nel periodo 2014 – 2019, a questi ascritta, consistente nell'erogazione di compensi al *“personale dell'istituto (dal dirigente scolastico all'addetto alle pulizie) nonostante si trattasse di danaro pubblico, entrato nel bilancio dell'Ente e, come tale, non distribuibile al personale con le modalità con cui sono stati corrisposti”*.

La quantificazione del danno è stata ricondotta dalla Procura erariale **all'importo lordo complessivo** dei compensi erogati dalla scuola Buzzi al personale incaricato per l'attività in conto terzi negli anni 2014 - 2019.

La ripartizione del danno è stata prospettata dall'Organo requirente in ragione del ruolo rivestito dai presunti responsabili e, quindi,

- per il 60%, pari a € 4.454.327,83, in capo al dirigente scolastico, prof. Serniotti;
- per il 25%, pari a € 1.855.969,93, in capo al direttore del Buzzi Lab, prof. Bartolini Giuseppe;
- per il 10%, pari a € 742.387,97, in capo al responsabile del Reparto tecnologico del Laboratorio analisi, prof. Borgiotti Paolo;
- e per il 5%, pari a € 371.193,99, in capo al direttore SGA, Marradi Emanuela.

La posizione dei componenti del Collegio dei revisori, cui era stata contestata responsabilità in via sussidiaria per *culpa in vigilando* con

invito a dedurre, è stata archiviata in quanto si è ritenuto che fino al D.I. n. 129/2018 il controllo delle gestioni separate delle scuole esulasse dalla loro competenza. Per contro, a partire da quella data, a problematica ormai emersa, i revisori hanno sempre espresso parere sfavorevole rispetto alla gestione dei fondi Buzzilab da parte della Scuola. Una componente del Collegio, poi, non ha mai effettivamente svolto l'incarico (dott.ssa Sichi Lucia).

La scuola Buzzi è istituto tecnico di Prato, istituito nel 1895 come "Regia Scuola di Tessitura e Tintoria", e sin da allora dotato di laboratorio di analisi per attività didattica, utilizzabile anche per attività in conto terzi, da svolgersi dai docenti secondo quanto previsto dallo Statuto fondativo e dal Regolamento interno e nel quadro delle leggi all'epoca vigenti.

Con l'evolversi della normativa e, in particolare, ai giorni nostri, con l'affermarsi dei principi dell'autonomia scolastica a partire dalla legge n. 59/1997 e dal d.P.R. n. 275/1999, fino alla legge n. 107/2005, su "La buona scuola", il laboratorio ha avuto uno sviluppo non usuale per le attività in conto terzi svolte attualmente in Italia da un certo numero di scuole, quali scuole professionali industriali, agrarie e convitti.

In particolare, grazie alla certificazione ISO 9.000 e Accredia ISO 17.025, acquisito oltre una decina d'anni fa, il laboratorio ha potuto ampliare la propria attività ricevendo commesse importanti e realizzando un fatturato sempre crescente, tanto da passare, nel periodo 2011 – 2018 da poco meno di 1 milione di euro a oltre 6 milioni di euro di fatturato annuo. Parallelamente aumentavano la visibilità

della Scuola e il numero degli iscritti, passato dai 1.057 del 2011 ai 2.100 del 2018.

Gli incarichi di attività presso il laboratorio erano assegnati dal dirigente scolastico previa deliberazione del Consiglio d'Istituto che, ai sensi dell'art. 33 del Regolamento di contabilità "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche" emanato con D.I. 1° febbraio 2001, n. 44, determinava i *"criteri e limiti per lo svolgimento, da parte del dirigente, [dell'attività negoziale di....] e) alienazione di beni e servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche o programmate a favore di terzi"*.

In particolare, in ragione del periodo temporale individuato dalla citazione, dal 2014 al 2019, vengono in considerazione le delibere del Consiglio d'Istituto n. 14 del 30 aprile 2013, n. 7 del 31 maggio 2016 e n. 3 del 26 maggio 2018.

Le prime due delibere avevano ad oggetto i criteri di riparto delle entrate da attività in conto terzi e disponevano, a favore degli operatori che prestavano attività nel laboratorio, la quota complessiva del 45% del fatturato **incassato** e, a favore della Scuola, la quota del 55%, con conteggio e liquidazione sull'incassato su base mensile.

Ripartivano, poi, in modo del tutto analogo, le percentuali spettanti, *in primis* al dirigente scolastico, nella sua qualità istituzionale di responsabile dell'amministrazione del conto terzi del laboratorio, con assegnazione del 3,42% del fatturato mensile lordo **incassato**. Il 10,08%, sempre sulla medesima base mensile, era assegnato al personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ivi compresa la DSGA

della scuola, per la tenuta della contabilità del conto terzi) ed era rimesso, per l'assegnazione della quota spettante a ciascuno, alla competenza del dirigente, secondo criteri di impegno e collaborazione dimostrati. Il restante 31,50% era destinato, sempre su base mensile, al restante personale tecnico (docenti), con ripartizione anche in questo caso rimessa al dirigente, in funzione del tipo di responsabilità e del carico di lavoro.

La terza delibera del Consiglio d'istituto costituisce anche formalmente un Regolamento dell'attività in conto terzi, contenente una parte descrittiva dell'organigramma e delle attività svolte dal laboratorio e una parte regolatoria del riparto delle entrate, disposto sulla falsariga delle precedenti delibere, anche per la parte del riparto percentuale tra operatori e Scuola, con l'aggiunta di un tetto massimo mensile lordo fisso percepibile da ciascuno degli operatori, tenuto conto di ruolo, responsabilità e funzioni, e la previsione del riversamento dell'eventuale eccedenza a favore della Scuola.

In tutti i casi, dai verbali del Consiglio d'Istituto risulta che il dirigente scolastico, unico dei beneficiari anche componente, nel momento della deliberazione delle quote a sé spettanti non si sarebbe allontanato dalla riunione.

La parametrizzazione dei compensi secondo il criterio delle quote percentuali rispecchia, comunque, una storica prassi della Scuola.

L'importo spettante al beneficiario era, poi, conteggiato su base mensile e il corrispondente pagamento avveniva tramite cedolino di PagoPA.

Con l'incremento del fatturato, gli importi su base percentuale, lievitati, hanno destato l'attenzione della Ragioneria territoriale che, dopo aver interloquuto con la Scuola, con nota n. 100344 del 7 novembre 2017, ha interessato la Procura erariale presso questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Anche la Direzione scolastica regionale per la Toscana ha successivamente svolto un'ispezione sulla Scuola, di cui ha trasmesso le risultanze alla Procura erariale con note n. 2056 del 16 febbraio 2021 e n. 15361 del 5 ottobre 2021.

Ha, inoltre, provveduto a notificare formale messa in mora a tutti i soggetti che avevano operato nell'ambito del laboratorio, ritenuti a vario titolo responsabili di percezione indebita di danaro pubblico, ciascuno per la quota parte di danno, individuata nell'importo dei *"compensi relativi all'attività svolta presso il Buzzi Lab" percepiti personalmente nel periodo 2014 – 2019, con atti del 27.12.2019 per i compensi del 2014, del 23.12.2020, per quelli del 2015 e del 17.2.2021, per i compensi dal 2016 al 2019, tutti regolarmente notificati.*

Solo per il dirigente scolastico, prof. Serniotti, e per la responsabile della Segreteria, dott.ssa Marradi, il contenuto della messa in mora riguardava anche la responsabilità per le decisioni assunte nell'esercizio dei poteri di gestione del conto terzi.

Dopo l'indagine, assegnata alla GdF, l'Organo requirente, ritenuta la natura pubblica delle somme rivenienti dall'attività in conto terzi della Scuola, ha concluso per la non correttezza delle modalità della loro

ripartizione tra i beneficiari.

In particolare, ha contestato una serie di gravi irregolarità, quali, la violazione:

- del principio di “*fini esclusivamente didattici*” che dovrebbe imperniare le attività in conto terzi delle scuole, in questo caso assumendo, al contrario, il Buzzi Lab, tutte le caratteristiche di un’attività economica d’impresa, svolta sul mercato;
- della procedura di gestione dell’attività in conto terzi e, in specie, dell’art. 2, comma 5, del D.I. n. 44/2001, vigente all’epoca dei fatti, che imponeva di inserire dette attività in una programmazione formalizzata, con preventivo di entrate e stanziamenti di spesa, e indicazione dei criteri di amministrazione e delle modalità di gestione del Progetto (il principio è rimasto fermo anche nell’attuale regolamento di contabilità della scuola, D. I. n. 129/2018);
- dell’art. 33, del citato D.I. n. 44/2001, nel punto in cui prevedeva che il Consiglio d’Istituto detti criteri e limiti per l’attività a favore di terzi del dirigente scolastico (analogamente, anche secondo il D.I. n. 129/2018, anche questo principio è ancora attuale);
- della normativa che impernia il rapporto di lavoro pubblico privatizzato in materia di contrattazione collettiva e, in specie, dell’art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, per cui “*il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi*”;
- del principio di onnicomprensività degli stipendi dei dirigenti

pubblici di cui all'art. 24, comma 3, del d. lgs. n. 165/2001 da parte del dirigente scolastico, che si remunerava per la qualità di responsabile di laboratorio, mentre si tratterebbe di *"incarico conferito in ragione del proprio ufficio"*;

- del tetto stipendiale dei dipendenti pubblici, con superamento da parte del solo prof. Bartolini, direttore del laboratorio, del limite di cui all'art. 23-ter, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e successive modifiche ed integrazioni, pari ad oggi ad € 240.000,00 lordi annui;

- della quota percentuale del 25% dell'entrata stipendiale lorda annua percepibile per "incarichi" da parte di tutti i dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 23-ter, comma 2, del d.l. 201/2011 come integrato dall'art. 1, commi 471 e 473, della legge n. 147/2013 e

- della normativa in tema di dovere di esclusiva del pubblico dipendente, di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001, dato che, oltre ad assolvere all'incarico assegnato dal dirigente scolastico presso il laboratorio, i proff. Bartolini e Borgiotti, svolgevano anche attività di consulenza informatica e di CTU per Tribunali, seppure regolarmente autorizzata dal dirigente, senza comunque essere in *part-time*, con dubbi sulla violazione dell'art. 6, comma 2, del d.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117 e, nel caso del prof. Bartolini, ritenuta anche in conflitto di interessi, in quanto alcuni clienti erano stati conosciuti nell'esercizio dell'incarico di laboratorio;

- del disposto della circolare n. 3 del 15 gennaio 1996 della Ragioneria Generale dello Stato, per mancata applicazione delle ritenute previdenziali sulle somme versate agli operatori del Buzzi Lab.

Tutto ciò considerato, espunta la posizione del Collegio dei revisori della Scuola nei termini suaccennati, l'Organo requirente ha individuato il danno erariale come derivante dall'**illegittima gestione dei proventi del Laboratorio** in quanto "*entrate pubbliche appartenenti alla scuola*", non ripartibili secondo le modalità adottate nel quinquennio di riferimento, e ha ricostruito la **responsabilità della gestione in capo ai soggetti oggi convenuti**, ascrivendola a dolo contrattuale per "*gravissima disapplicazione degli obblighi di servizio e violazione delle norme disciplinanti la materia dei compensi del personale scolastico*", ovvero, subordinatamente, a colpa "*gravissima*".

* * *

Si sono costituiti i convenuti mediante deposito di memorie.

Tutte le difese hanno preliminarmente eccepito la genericità delle prospettazioni accusatorie relativamente sia alla quantificazione del danno, che alla sua attribuzione ai convenuti, nonché l'asserita mancanza di supporto probatorio in quanto rinviate *per relationem* al fascicolo di Parte requirente per l'individuazione puntuale del danno.

In particolare, i proff. Bartolini e Borgiotti, insieme alla DGSA dott.ssa Marradi, hanno contestato l'inconferenza del *petitum* attoreo con l'attività svolta nella scuola, evidenziando di non avere svolto attività decisionale e/o gestionale con riguardo della ripartizione degli utili

rivenienti dal laboratorio.

I soli professori Bartolini e Borgiotti hanno poi evidenziato anche la non coerenza tra la domanda di Parte requirente, riferibile alla supposta e non dimostrata partecipazione alle decisioni sopraddette, e gli atti di messa in mora loro notificati nel corso della preliminare attività di indagine, che riguardano, invece, la mera percezione delle quote di utili loro ascritte dal regolamento interno, come deliberato dal Consiglio d'Istituto, qualificati come *"compensi da loro illegittimamente percepiti direttamente e personalmente"*. Pertanto, contestano che detti atti di messa in mora siano vevoli ad interrompere la prescrizione per il diverso tipo di danno prospettato dalla Procura erariale.

Affermano che, in ogni caso, anche a voler far valere una loro responsabilità decisionale-gestionale, questa sarebbe stata contestata dalla Procura per la prima volta con gli inviti a dedurre prodromici al presente giudizio, e cioè nelle date rispettivamente del 26 (Bartolini) e 27(Borgiotti) novembre 2021. Pertanto, eccepiscono l'intervenuta prescrizione di quota parte del danno loro contestato, pari agli importi maturati nel periodo 2014 – 26-27 novembre 2016.

Tutti i convenuti negano, inoltre, la sussistenza stessa del danno, evidenziando che la spesa per il personale che ha operato all'interno del laboratorio Buzzilab sarebbe da ascrivere ai costi di gestione e quindi dovrebbe essere sottratta ai ricavi per la definizione dell'utile da attività in conto terzi. Pertanto, non sussisterebbe alcun danno da errata decisione dei criteri di riparto o errata individuazione delle quote spettanti a ciascuno dei soggetti coinvolti.

Nel merito, poi:

1. hanno inquadrato l'attività in conto terzi della scuola Buzzi nelle disposizioni contenute nel D.I. n. 44/2001, vigente all'epoca dei fatti e fino all'entrata in vigore del D.I. n. 129/2018 (e cioè fino al 31 dicembre 2018), e nella circolare del Ministero dell'Istruzione 25 febbraio 1978, n. 780 in materia di "*Obblighi contabili e fiscali degli Istituti tecnici professionali – Aziende agrarie, aziende speciali, lavorazioni conto terzi*", ritenuta mai superata, escludendo che l'attività svolta presso il laboratorio potesse avere natura pubblicistica e, conseguentemente, anche che i relativi proventi possano costituire pubblico erario.
2. Da tale ultimo presupposto hanno fatto discendere l'inapplicabilità ai proventi conseguiti per tale via, delle disposizioni di legge in materia di tetto di spesa di personale.
3. Per converso, hanno negato l'assoggettabilità della materia del conto terzi all'alveo della contrattazione collettiva, escludendo che i proventi da attività del laboratorio dovessero essere fatti confluire nel fondo dell'accessorio e che dovessero essere oggetto di contrattazione integrativa d'istituto per il riparto, evidenziando la provenienza della fonte di finanziamento, riveniente dal mercato, *iure privatorum*, invece che dallo Stato.
4. Hanno, poi, argomentato la legittimità della procedura seguita nell'assegnazione degli incarichi, in applicazione dell'art. 33, commi 2 e 2, lett. e), che riconosce al Consiglio d'Istituto la competenza alla fissazione dei criteri per lo svolgimento, da parte

del dirigente, tra l'altro, delle *attività in conto terzi*; nonché in conformità alla circolare ministeriale già citata, senza che fosse necessario alcun passaggio nelle sedi della contrattazione integrativa per la ripartizione dei proventi derivanti dall'attività del laboratorio.

5. Hanno, inoltre, contestato l'asserto accusatorio per cui il conto terzi non dovrebbe avere carattere imprenditoriale e, cioè, non dovrebbe essere volto alla produzione di utili, sostenendo che l'attività ben potesse svolgersi con un utile, anche congruo, dato che la normativa non dispone limiti al riguardo e, anzi, prevede che, in caso di risultato negativo, le attività conto terzi debbano cessare in via immediata (art. 21, comma 3, del D. l. n. 44/2001).

6. Hanno asserito il rispetto dei tetti percentuali di riparto degli introiti incassati dal laboratorio, ai sensi della circolare 780/98, affermando, in particolare, il dirigente scolastico,

- che rispetto alla quota delle entrate destinata alla scuola, la quota ripartita tra i dipendenti, calcolata al netto (detratte le imposte sul reddito delle persone fisiche), si sarebbe sempre attestata intorno al 30%, in linea rispetto alla soglia massima del 40% fissata dalla circolare n. 780/1998 e
- che sarebbero stati inizialmente previsti tetti mensili per il personale di supporto all'attività di analisi del laboratorio, per il dirigente scolastico, per la DSGA e per il personale di segreteria e, a partire dal 2017, anche per i docenti e assistenti tecnici.

7. Infine, tutte le difese, hanno affermato la natura sostanzialmente

regolamentare delle delibere del Consiglio d'Istituto sul riparto percentuale dei proventi dell'attività in conto terzi, a sanatoria della contestata mancanza di un regolamento, peraltro, successivamente emanato con delibera del Consiglio d'Istituto n. 3 del 26 gennaio 2018.

In via subordinata, nel denegato caso di una responsabilità loro ascritta, quanto alla quantificazione del danno, da un lato, hanno contestato il conteggio dell'importo calcolato al lordo invece che al netto dell'IRPEF, dall'altro lato, hanno sostenuto la *compensatio lucrum cum damno*, rimarcando che dalla gestione dell'attività in conto terzi nel quinquennio di riferimento, di fronte ad un fatturato lordo di € 32.655.794,00, da un lato, la scuola Buzzi aveva ricavato un utile complessivo netto di € 7.773.460,48 e, dall'altro lato, l'Erario aveva ricavato € 2.655.591,89 per entrate IRPEF; € 1.949.840,96 per entrate IVA, ed € 3.893.445,69 per entrate IRES, per un totale di € 8.498.878,54.

Quanto **all'elemento soggettivo**, tutte le difese hanno eccepito la carenza sia del dolo contrattuale, invocato da Parte requirente in via principale, che della colpa grave, stante la piena conoscenza sia da parte degli organi dell'Amministrazione scolastica periferica (Ufficio scolastico regionale) che da parte di quelli della Ragioneria territoriale, della storica attività del Buzzi Lab e delle modalità di erogazione dei compensi al personale, senza che mai fossero sollevate osservazioni al riguardo e, comunque, la poca chiarezza del quadro normativo in materia di attività in conto terzi delle istituzioni scolastiche.

Quanto alla **ricostruzione del nesso causale** tra condotte contestate ai convenuti e danno, il dirigente scolastico ha eccepito la genericità del riferimento al “*ruolo rivestito*” e “*all’incidenza causale delle singole condotte*”.

I prof. Bartolini e Borgiotti, insieme alla DGSA Manuela Marradi, hanno, altresì, ribadito l’assoluta estraneità del loro ruolo di docenti non componenti di alcun organo decisionale della Scuola, rispetto alle decisioni assunte in ordine alle erogazioni dei compensi al personale dell’Istituto.

Considerato in

DIRITTO

1. Il *thema decidendum*.

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla gestione dell’attività in conto terzi del laboratorio Buzzilab della scuola professionale Buzzi di Prato, ritenuta, dalla prospettazione attorea, in “*gravissima disapplicazione degli obblighi di servizio e violazione delle norme disciplinanti la materia dei compensi del personale scolastico*”. Sostiene, infatti, parte attrice, che i responsabili del laboratorio, come dalla medesima individuati, avrebbero gestito l’attività in conto terzi, anche a mezzo della ripartizione di quota parte dei relativi proventi tra il personale avente incarichi presso il Buzzilab, secondo parametri non conformi a legge e, in particolare, in dispregio del principio di onnicomprensività dello stipendio e dei criteri di ripartizione della parte accessoria, nonché in violazione dei tetti stipendiali di legge per singolo pubblico dipendente.

Il danno è stato quantificato nell'intera quota dei proventi da attività in conto terzi che è stata ripartita tra i dipendenti scolastici negli anni dal 2014 al 2019, nell'importo conteggiato dalla GdF, pari a € **7.423.879,72.**

Sono stati ritenuti responsabili di tale illegittima gestione, e della conseguente erogazione della somma sopra quantificata, il prof. Serniotti Erminio Mario Emilio, dirigente scolastico della scuola Buzzi del periodo di riferimento; il prof. Bartolini Giuseppe, incaricato della direzione del laboratorio Buzzilab; il prof. Borgiotti Paolo, incaricato della responsabilità del reparto tecnologico del Buzzilab; e la dott.ssa Marradi Manuela, Direttore dei Servizi generali amministrativi (DGSA) della Scuola.

La responsabilità è stata contestata a titolo di dolo contrattuale o, subordinatamente, di colpa gravissima, per *“gravissima violazione degli obblighi di servizio e violazione delle norme disciplinanti la materia dei compensi del personale scolastico”*.

Per contro, le difese dei convenuti, premessa una serie di eccezioni preliminari, nel merito contestano la natura pubblica degli introiti derivanti alla scuola dall'attività in conto terzi, trattandosi di fondi di provenienza privata, e conseguentemente, l'applicazione alla vicenda del Buzzilab della disciplina che regola il trattamento stipendiale dei dipendenti scolastici in quanto pubblici dipendenti, dovendosi intendere l'attività presso il laboratorio un incarico aggiuntivo per lo svolgimento di attività di natura privatistica.

2. Sulle eccezioni preliminari di merito.

2.1. Tutti i convenuti eccepiscono, preliminarmente, la genericità delle contestazioni loro rivolte dall'Organo requirente, asseritamente strutturate *per relationem* agli atti di indagine, nonché la loro pretesa lacunosità.

L'eccezione è infondata.

È ben vero, infatti, che in atto di citazione è presente un rinvio agli atti di indagine, ma tale rinvio non è operato a fini descrittivi del contenuto delle contestazioni, bensì, unicamente all'“*individuazione puntuale del danno*”.

Peraltro, non può dirsi che questa manchi nell'atto di apertura del presente giudizio.

Infatti, premessa la ricostruzione dei fatti contestati, il Pubblico ministero individua il danno nell'importo complessivamente erogato ai dipendenti della scuola Buzzi che hanno svolto attività in conto terzi presso il laboratorio di analisi ivi presente, ritenendolo indebitamente corrisposto, e ne ascrive la responsabilità ai convenuti contestando loro di avere avuto poteri decisionali in merito.

Stante la complessità del conteggio della somma, ricavata da numerosi tabulati predisposti dalla Guardia di finanza in sede di indagine, ritiene di farvi rinvio per la “*dettagliata illustrazione*” (cfr. Corte Conti Sez. I Centr. n. 56/2019 e questa Sezione n. 270/2017).

Non può, pertanto, dirsi mancante l'indicazione del criterio adottato per la quantificazione del danno, né, per questo verso, lesa la garanzia del contraddittorio a favore dei convenuti.

2.2. Neppure può ritenersi sostenibile l'eccezione di lacunosità della

citazione assunta dai convenuti, quanto meno in ordine alla specifica contestazione loro rivolta.

Sono, infatti, premesse la prospettazione attorea del quadro giuridico di riferimento e, alla luce di questa, l'interpretazione data dall'Organo requirente alle vicende che avrebbero determinato il danno sia in relazione alla condotta attiva, ritenuta rilevante, e individuata in atti con ascrizione di responsabilità agli odierni convenuti, che in relazione a quella di omesso controllo, ascritta originariamente al Collegio dei revisori della scuola e successivamente ritenuta non sostenibile nel merito. È, altresì, descritto il processo logico-giuridico seguito per l'archiviazione delle posizioni dei componenti dell'Organo di controllo, a seguito dell'invito a dedurre e della cognizione delle controdeduzioni presentate.

Fermo restando che tale quadro ricostruttivo è oggetto dell'esame del Collegio giudicante insieme a quello delle difese rappresentate dai convenuti, con spazio alla rivalutazione del giudice in ordine alla correttezza dell'impianto attoreo e di quello difensivo, non può dirsi che manchino agli atti di causa gli elementi necessari, sia alla difesa, che al vaglio del giudicante.

2.3. Due soli dei convenuti, i proff. Bartolini e Borgiotti, lamentano, poi, la non corrispondenza tra i contenuti dell'atto di messa in mora notificato loro dall'Amministrazione scolastica (Ufficio scolastico regionale, in seguito anche USR), concernenti l'indebita percezione degli emolumenti per l'attività svolta presso il laboratorio della scuola Buzzi, e quelli dell'invito a dedurre e del successivo atto di citazione,

rimarcando che, a voler aderire alla domanda del Requirente, di riconoscimento della loro responsabilità decisionale in ordine alla gestione del laboratorio, il termine di prescrizione del danno dovrebbe essere fatto decorrere dalla data della notifica dell'invito a dedurre, rispettivamente del 26 e 27 novembre 2021 e non da quella di notifica della messa in mora, con conseguente prescrizione del danno loro contestato maturato dal 2014 al novembre 2016.

L'eccezione è fondata.

Affinché l'atto di messa in mora possa essere fatto valere nel giudizio di responsabilità erariale è necessaria la coincidenza delle contestazioni mosse, quanto meno per il profilo del loro oggetto, rimanendo valevole l'effetto interruttivo anche a fronte di un calcolo del danno in misura difforme, sempreché, tuttavia, tale difformità abbia carattere unicamente quantitativo e non qualitativo.

Sul punto la giurisprudenza della Corte dei conti non si discosta dall'orientamento consolidato della Corte di Cassazione (*ex multis*, Sez. 1^a n. 15714/2018; Sez. Lav. n. 24054/2015; Sez. 2^a n. 24656/2010; Sez. 3^a n. 3371/2010; Sez. 3^a n. 5681/2006; Sez. 1^a n. 22751/2004), secondo cui, ai fini interruttivi della prescrizione, *“non è necessaria la quantificazione dell'addebito che, del resto, al momento della formulazione dell'atto (l'intimazione in mora) non è né può essere definito, essendo soggetto a valutazione da parte di altri organi (giudice penale, procuratore della Corte dei conti, giudice contabile e così via), ma è necessaria e sufficiente la indicazione del fatto produttivo del danno e la inequivoca manifestazione della volontà del creditore di*

ottenere il risarcimento” (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez 3[^] Appello n. 83/2019; Sez. Lombardia n. 284/2008, n. 694/2005 e n. 576/2005; Sez. Veneto n. 756/2008, Sez. 1[^] Appello n. 126/2006; SS. RR. N. 71/A/1996; sez. Lazio, n. 2348/2006).

Nel caso di specie il danno ascritto dall'atto di messa in mora nei confronti del prof. Bartolini e del prof. Borgiotti è pari rispettivamente ad **€ 1.262.474,38** (€ 170.000,00 con atto di messa in mora del 27.12.2019, riferito a tutto il 2014, + € 550.000,00 con atto di messa in mora del 23.12.2020, riferito a tutto il 2015, + € 542.474,38 con atto di messa in mora del 27.12.2019, riferito agli anni dal 2016 al 2019) ed **€ 179.052,76** (€ 24.560,72 con atto di messa in mora del 27.12.2019, riferito a tutto il 2014, + € 27.246,71 con atto di messa in mora del 23.12.2020, riferito a tutto il 2015, + € 127.245,33, con atto di messa in mora del 27.12.2019, riferito agli anni dal 2016 al 2019), **mentre nel *petitum* recato dall'atto di citazione è pari rispettivamente a € 1.855.969,93 e a € 742.387,97**. In questo caso, la differenza non è data da una diversa quantificazione del medesimo danno, ma dalla contestazione di due danni di natura qualitativamente diversa: nella messa in mora è contenuta la pretesa risarcitorio-restitutoria del danno individuale, determinato dalla percezione, da parte di ciascuno dei due convenuti, di una quota di retribuzione ritenuta non spettante; nell'invito a dedurre e nella citazione è contenuta la ben diversa pretesa ad una percentuale dell'erogato totale non dovuto, imputato ai due convenuti per la gestione del laboratorio a loro ascritta anche per il profilo del potere decisionale sulla ripartizione degli utili rivenienti dall'attività in

conto terzi al personale incaricato. Come visto, sono, infatti, contestate la *“gravissima disapplicazione degli obblighi di servizio e [la] violazione delle norme disciplinanti la materia dei compensi del personale scolastico”*.

Ne discende che, in caso di accertata responsabilità dei due convenuti per quest'ultimo danno erariale, nei confronti dovrebbe essere distratta la quota ormai prescritta, maturata dal 2014 al 26 e 27 novembre 2016.

3. Esame del merito. Quadro giuridico-finanziario di riferimento.

Venendo al merito della controversia, ritiene, il Collegio, che ai fini del decidere, occorra una preliminare ricostruzione del quadro giuridico-finanziario che regola l'attività delle scuole in generale e, in particolare, l'eventuale attività in conto terzi, al fine di definire quali sono le norme che la disciplinano e come devono essere interpretate e, su tale base, di riscontrare l'esattezza della quantificazione del danno indicato in atto di citazione.

3.1. La scuola pubblica è finanziata a valere sul bilancio dello Stato, in modo centralizzato, sia per le spese di personale che per quelle di funzionamento, e le coperture sono definite annualmente in legge di bilancio con appostazione dei fondi negli appositi capitoli di spesa riferibili al Ministero dell'istruzione.

Le spese di personale scolastico sono ripartite in fondi per il finanziamento della quota stipendiale ordinaria e in fondi per il finanziamento dell'accessorio.

Mentre la quota di finanziamento ordinario è demandata alla

contrattazione collettiva nazionale per la definizione del salario di base spettante al personale scolastico, la quota-parte di finanziamento riferita all'accessorio viene trasferita alle singole scuole con un decreto ministeriale di riparto su base annuale, con successiva distribuzione tra il personale secondo i criteri definiti nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa d'istituto.

I margini quantitativi di variazione dell'accessorio non sono di grande rilevanza a causa della provenienza centralizzata degli importi e della loro parametrizzazione per singola scuola in base alle dimensioni della stessa, al numero degli alunni e ad analoghi criteri, che determinano una proporzionalità diretta tra i finanziamenti riconosciuti e la gravosità degli impegni da ascrivere agli incarichi che in detta retribuzione accessoria trovano copertura. Infatti, tanto più ampie sono le dimensioni dell'istituto scolastico, tanto più numerosi saranno i posti da ricoprire per vicari del dirigente, il numero delle supplenze da svolgere, il numero dei docenti da dedicare agli esami Invalsi e la gravosità degli impegni in generale (cfr. CCNL del 19 aprile 2018, triennio 2016-2018, art. 40, con particolare attenzione al comma 7).

È, pertanto, preservata l'omogeneità degli stipendi del personale dipendente come declinazione del principio di onnicomprensività della retribuzione nella quota composta da parte fondamentale e accessoria, sancito dall'art. 45 del d. lgs. n. 165/2001.

Peraltro, **nell'ambito delle risorse per l'accessorio** trova copertura anche la spesa per l'autonomia scolastica, che, prevista sin dalla fine degli anni '90, dalla legge Bassanini (art. 21 della legge n. 59/1997), e

con il D.P.R. 275/1999, e rafforzata con la riforma c.d. “La buona scuola” (art. 1, commi 12 – 17, della legge n. 107/2015), esprime la libertà di insegnamento e la rispondenza alle esigenze di contesto, sociali, culturali e locali, da contemperarsi con l’omogeneità dell’istruzione, a sua volta garantita dai programmi scolastici ministeriali per tipologia di scuola.

È, infatti, su tali fondi per l’accessorio che poggiano le quote retributive di personale docente e scolastico, incaricato dal dirigente per i Progetti a valere sul Piano per l’Offerta formativa (anche POF, all’epoca dei fatti oggetto del presente giudizio, oggi PTOF, Piano triennale per l’offerta formativa).

Si tratta della programmazione annuale (POF, oggi triennale, PTOF) dell’offerta scolastica aggiuntiva e caratterizzante del singolo istituto scolastico, che si riverbera in attività curriculari ed extra-curriculari, con fini comunque didattici, educativi e di sviluppo e formazione degli studenti.

A tale riguardo, il Regolamento di contabilità scolastica vigente all’epoca dei fatti (art. 2 del D. I. Pubblica Istruzione n. 44 del 1° febbraio 2001, “*Istruzioni generali sulla gestione amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche*”, confermato, per questi aspetti, dal più recente regolamento n. 129/2018, agli artt. 4, 5 e 6, in seguito anche Regolamento), prevede che, al Programma contabile annuale (si legga, bilancio scolastico di previsione), da presentarsi dal Dirigente all’approvazione del Consiglio d’Istituto a inizio anno scolastico, sia allegata una Relazione esplicativa che illustri gli obiettivi da realizzare

e la destinazione delle risorse “*in coerenza con le previsioni del piano dell’offerta formativa*”.

Nel POF ben può trovare spazio un Progetto volto ad obiettivi di formazione o di didattica anche extracurricolare che “... *richiedano beni strumentali, laboratori ed officine d'alto valore artistico o tecnologico*”.

In questo caso, il Regolamento precisa che al Progetto debba essere allegata una scheda illustrativa finanziaria, redatta dal DSGA della scuola, recante l’arco temporale del corso-progetto, la spesa prevista (anche per acquisto di beni strumentali) e la fonte di finanziamento (art. 2, commi da 3 a 7 del D.I. n. 44/2001).

3.2. Se, tuttavia, quanto sopra rappresentato è vero per quanto attiene all’attività scolastica c.d. “*a finanza derivata*”, ossia a valere sulle risorse destinate dallo Stato, norme specifiche ed aggiuntive regolano l’attività “*in conto terzi*” e, cioè, quella di collocamento di beni e servizi sul mercato, dalla quale possono derivare, a determinate scuole, proventi “*propri*”.

È, infatti, consentito ad una quota residuale di istituti scolastici - per la maggior parte scuole ad indirizzo tecnico-professionale, ovvero, nella loro specificità, convitti -, dotate di laboratori, di terreni o di servizio di ospitalità anche notturna per studenti, di svolgere attività di vendita di beni e servizi a favore di terzi, così evitando lo spreco della produzione realizzata a fini didattici, anche nell’ambito di progetti di formazione, nel caso di istituti industriali, agrari o alberghieri, ovvero remunerandosi con rette degli studenti per la gestione e/o manutenzione dell’ospitalità,

nei convitti.

Si tratta con ogni evidenza di un'attività ulteriore ed aggiuntiva rispetto a quelle didattiche e di formazione, ma a queste strettamente correlata come loro precipitato, e per tale ragione giustificata, avente ad oggetto la commercializzazione di quanto prodotto o, nel caso dei convitti, avente carattere strumentale all'attività didattica.

Per sua natura, dal punto di vista dei docenti e del personale scolastico in esse impiegato, ha carattere extra-curriculare e non può che essere svolta al di fuori dell'orario scolastico.

Anche per quest'attività, il D.I. prevede la predisposizione di un apposito Progetto, sulla falsariga di quelli organizzati a valere sulla finanza derivata statale (con scheda finanziaria e relazione descrittiva, cfr. art. 21, del D.I. n. 44/2001). Tuttavia, essendo rivolta al mercato con caratteristiche *latu sensu* commerciali, ne dispone la tenuta contabile in termini di separatezza dalla contabilità ordinaria della scuola, limitando la sua rilevazione nel bilancio scolastico all'iscrizione dei movimenti contabili da queste rivenienti, in due macro-voci di "*attività per conto terzi*", in parte entrata ed in parte spesa.

In tal modo, il Regolamento intende garantire la trasparenza delle diverse gestioni contabili ed evitare la commistione tra attività scolastica a finanziamento statale e attività scolastica a finanziamento "proprio".

Sono, inoltre, così assicurati l'immediato rilevamento dell'eventuale mancata copertura dei costi di gestione con i proventi dell'attività in conto terzi e l'adempimento del conseguente obbligo di cessazione

dell'attività, da disporsi dal Consiglio d'Istituto con apposita delibera, previsto per tali ipotesi dal D.I..

Per contro, in caso di risultato in attivo della gestione separata, l'avanzo viene riversato a bilancio dell'istituto scolastico (art. 21 del D.I. n. 44/2001).

Considerato che l'attività in conto terzi, come visto, pur rimanendo nel Programma annuale della scuola, e nell'ambito degli obiettivi del POF, ha carattere extra-curriculare e deve essere necessariamente svolta al di fuori dell'orario di servizio, in stretta correlazione con l'attività didattica e formativa da cui discende, e dato che è atta al conseguimento, da parte della scuola, di finanziamenti propri, ulteriori rispetto a quelli rivenienti dallo Stato, **la remunerazione dei docenti o del personale scolastico incaricati del suo svolgimento è a carico dei proventi da questa derivanti**, a valere sulla contabilità separata con cui viene gestita. Sarebbe, infatti, incongruente con il principio di separazione delle contabilità che fosse posta a carico del bilancio scolastico ordinario, come visto finanziato per la diversa via derivata dallo Stato.

Ne discende che, contrariamente a quanto affermato in atti dall'Organo requirente, i proventi derivanti dal conto terzi, e destinati alla remunerazione del personale incaricato, **non refluiscono nel fondo del salario accessorio** regolarmente registrato nella contabilità ordinaria della scuola, per essere di lì, poi attribuiti, ma vengono direttamente assegnati agli aventi diritto, in via aggiuntiva rispetto alla retribuzione ordinaria, secondo i parametri percentuali definiti, come

visto, ai sensi dell'art. 21 e 33 del D.I. n. 44/2001 (oggi artt. 25 e 26 del D.I. n. 129/2018).

3.3. Analogamente avviene anche per quanto riguarda l'eventuale apporto al conto terzi del dirigente scolastico, che può essere coinvolto nell'operatività per profili di responsabilità e organizzativi.

Anche al suo riguardo, in quanto dirigente, l'ordinamento ripropone il principio dell'onnicomprendività dello stipendio, opportunamente adattato al ruolo specifico. In particolare, tenuto conto che il trattamento economico dirigenziale si distingue in fondamentale e accessorio anche in relazione al profilo del risultato, l'accessorio si declina secondo parametri definiti per tipologia di incarichi svolti. Tra questi si distinguono: (i) gli incarichi assegnati dal Ministero o dall'USR, contenuti in apposito elenco, obbligatori; (ii) l'attività libero professionale, che, per la categoria, non necessita di autorizzazioni; (iii) gli incarichi assunti sulla base della deliberazione di organi scolastici per programmi o progetti "con finanziamento esterno"; (iv) gli incarichi aggiuntivi diversi da quelli spraddetti, soggetti ad autorizzazione "previa valutazione da parte del Direttore Generale regionale della compatibilità dell'incarico".

Ciascuna delle fattispecie individuate reca le modalità di erogazione dei compensi, con prevalenza della soluzione del riversamento al fondo per il salario accessorio dei dirigenti degli emolumenti rivenienti dall'incarico e successiva ripartizione secondo regole specifiche (art. 19 del CCNL 11 aprile 2006 come modificato dal CCNL 15 luglio 2010).

Anche alla luce dell'articolazione delle tipologie di incarichi cui

l'ordinamento riconduce i proventi per l'accessorio dei dirigenti, si deve riscontrare che l'attività svolta nel conto terzi del laboratorio non può essere ricondotta ad alcuna di tali fattispecie.

Non si tratta, infatti, di attività obbligatoria o ricompresa nella funzione dirigenziale di una scuola, in quanto è ultronea rispetto a quella di mero uso del laboratorio, e a carattere aggiuntivo, eventuale e, comunque, extra curriculare, dato che si tratta di collocare sul mercato i beni o servizi prodotti in sede di didattica e di formazione anche per progetti.

Neppure può ricondursi ad attività libero professionale, distinguendosene con ogni evidenza, in quanto si rivolge a profili gestionali dell'attività scolastica; né di incarico aggiuntivo, soggetto ad autorizzazione del Direttore generale dell'USR.

Neppure, infine, detta attività, può essere ascritta a quella sub (iii), che fa rinvio a incarichi assunti sulla base di "deliberazione di organi collegiali" e che avrebbe previsto l'assegnazione di una quota dell'80% del compenso per il progetto in via diretta al dirigente e quella del restante 20% a fondi regionali (per l'accessorio).

Infatti, in realtà, il Dirigente, nel caso del conto terzi, non solo non assume alcun incarico conferito dall'Amministrazione scolastica a livello centrale o regionale, ma neppure lo riceve da quella interna all'istituto (organi collegiali), dato che è esso stesso che, una volta deliberato dal Consiglio d'Istituto lo svolgimento dell'attività in conto terzi e i criteri cui questa si deve informare, individua chi sia incaricato di sovrintenderla e svolgerla e assegna i correlati compiti a fini organizzativi, nulla impedendo che non possa ascrivere compiti anche

a sé medesimo, percependone i conseguenti emolumenti, all'epoca, in conformità alle disposizioni del DI n. 44/2001 e, oggi, a quelle del DI n. 129/2018, nonché alla normativa di dettaglio, tutt'ora vigente, che regola la materia nella sua specialità, anche per l'aspetto della quantificazione degli emolumenti spettanti al personale coinvolto.

Si deve, pertanto, ritenere che neppure i proventi da conto terzi riservati al dirigente scolastico refluiscano nel fondo per l'accessorio.

3.4. Quanto alla quantificazione degli emolumenti spettanti ai dipendenti scolastici coinvolti nel conto terzi, detto profilo è stato rimesso, nel tempo, a mere istruzioni emanate dall'allora "Ministero della Pubblica istruzione", a mezzo di circolari che si sono succedute fino alla più recente circolare P.I. – Direzione generale per l'Istruzione Tecnica - Div. IV - Direzione generale per l'Istruzione Professionale, n. 780 del 25 febbraio 1998, intitolata a *"Istituti tecnici e professionali – aziende agrarie, aziende speciali, lavorazioni per conto terzi – Obblighi contabili fiscali – D.P.R. 29.9.1973, n. 600, D.P.R. 23.12.1974, n. 687, D.P.R. n. 26.10.1972, n. 633 e successive integrazioni"*.

Detta circolare, pur se risalente, non è stata mai aggiornata, presumibilmente per il carattere residuale dell'attività in conto terzi, e continua a rappresentare un valido punto di riferimento per la regolazione della materia, tenuto conto delle mutazioni del quadro ordinamentale frattanto intervenute (a partire dal passaggio all'euro), tanto da essere stata comunemente adottata a punto di riferimento anche dalla giurisprudenza amministrativa, proprio nelle controversie inerenti la ripartizione dei proventi di cui si tratta (cfr. Cons. St., sez. VI,

sent. n. 1911 del 14 aprile 2015; TAR Piemonte, sent. n. 3238 del 4 dicembre 2009).

In particolare, la circolare dispone in linea generale che la retribuzione complessiva di tale personale sia conteggiata in quota percentuale del 40% dei proventi dell'attività in conto terzi, una volta, cioè, sottratti, dai ricavi netti totali (detratti IVA, IRES e altre imposte), il costo delle materie prime utilizzate e dei beni di consumo e la quota di ammortamento delle attrezzature da corrispondere alla scuola, nonché, se presente, il costo di personale eventualmente impiegato a tempo pieno nell'attività di laboratorio, o di gestione dei terreni o dei convitti, con contratto di collaborazione (cfr. sul punto, TAR Piemonte, sent. n. 3238/2009), mentre il restante 60% deve essere riversato al bilancio della scuola (art. 10 della circ. n. 780/78).

È il Consiglio d'Istituto l'organo deputato a regolamentare il riparto interno di detto 40% degli utili netti tra i singoli dipendenti scolastici coinvolti nel conto terzi, come stabilito dal già richiamato D.I. n. 44/2001, che, tra l'altro, all'art. 33, dispone che l'attività negoziale di *“alienazione di beni e servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche o programmate a favore di terzi”*, spettante al dirigente scolastico, nella sua qualità di rappresentante legale della scuola, si svolga *“entro i limiti e secondo i criteri [da tale organo] definiti”* (art. 33, comma 2, lett. e) del D. I. n. 44/2001).

Va, peraltro, tenuto presente che la suddetta quota del 40% è da intendersi come *“limite massimo entro il quale i Consigli d'Istituto possono individuare l'effettiva percentuale applicabile alle singole*

persone...” incaricate dell’attività in conto terzi, mentre il 60% destinato a favore della scuola costituisce solo un limite minimo (cfr. circ. n. 780/1998). Infatti, nell’ambito della quota massima del 40% per il personale, la circolare ripartisce gli utili da attività in conto terzi in scaglioni di fatturato (al netto delle spese) e per ciascun scaglione individua i limiti percentuali di spettanza a singolo dipendente secondo un criterio di proporzionalità inversa.

Pertanto, una volta fissata dal Consiglio d’Istituto una percentuale degli utili da assegnare al dipendente scolastico per un determinato incarico nell’ambito del conto terzi della scuola, al passaggio della produzione in senso crescente da uno scaglione di fatturato ad un altro, è prevista la proporzionale diminuzione della percentuale di utili spettante al dipendente. Il residuo attivo non distribuibile al personale, riveniente da una simile operazione, refluisce anch’esso come avanzo di amministrazione nella contabilità ordinaria della scuola andando ad aumentare la quota, come visto, minima, del 60% dell’utile netto assegnata alla medesima.

Così disponendo, la circolare garantisce il rispetto del “fine di servizio pubblico” che la scuola, con tutti gli strumenti in sua dotazione (ivi compresi, ove previsti, laboratori, terreni o convitti), deve assicurare in termini di “istruzione”, in conformità al dettato costituzionale e alla normativa primaria di riferimento. Infatti, assicura il mantenimento della correlazione del conto terzi con la didattica e la formazione rivenienti dall’attività di laboratorio o altro, degli istituti tecnici e professionali, e impedisce che detta correlazione venga meno e possa essere

sostituita da un fine di lucro.

È, infatti, evidente che, rimanendo fissa la percentuale di utile assegnata a ciascuno dei dipendenti, questi potrebbero essere incentivati a perseguire un simile fine, a mezzo di un aumento *ad libitum* della produzione, del fatturato e, conseguentemente, dell'importo a ciascuno spettante nella ripartizione (come, peraltro, avvenuto nel caso di specie).

Ciò considerato, in Collegio osserva quanto segue.

1) Sebbene la regolazione delle quote percentuali di pertinenza del personale scolastico incaricato del conto terzi sia contenuta in una circolare, non avente, di per sé, natura di fonte del diritto e, quindi, non vincolante per l'Amministrazione, la facoltà per il Consiglio d'Istituto di discostarsi dai valori numerici ivi indicati deve essere supportata da una motivazione giustificativa avente i caratteri della ragionevolezza e della proporzionalità.

Afferma, al riguardo, la giurisprudenza amministrativa, che *“Con riferimento alla natura delle circolari, deve essere rammentato come i loro effetti, di norma, sono destinati a prodursi nella sfera giuridica interna della stessa amministrazione, vincolando gli organi e gli uffici subordinati al rispetto di quanto in esse contenuto, a pena di illegittimità degli atti adottati in senso difforme per eccesso di potere. Come più volte evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, per vero, “si deve infatti ritenere che gli uffici cui la circolare è rivolta siano onerati, qualora intendano discostarsi dalla circolare, da un obbligo motivazionale circa le ragioni della non*

condivisione degli indirizzi espressi nella circolare medesima,

pena l'eccesso di potere per carenza di motivazione e per

contraddittorietà fra atti” (T.A.R. Campania, Napoli, sent. n.

3380/2012).” (cfr. ex multis, T.A.R. Lazio, Sez. III-bis, sent. n. 4688 del

7 .6.2022; T.A.R. Molise, Sez. I, sent. 327/2022; T.A.R. Campania,

Sez. V, sent. n. 948/2019).

Pertanto, ben potrebbe l'organo decisionale scolastico prevedere,

come di fatto, nel caso di specie, ha previsto, percentuali di riparto

diverse, e cioè il 45% (peraltro del fatturato incassato, e non dei

proventi nettizzati delle spese, ossia degli utili) a favore del personale

a fronte del 55% a favore della scuola, **salvo**, tuttavia, **l'obbligo di**

motivazione espressa che, però, dalle delibere di Consiglio d'Istituto

prodotte agli atti, non risulta.

2) Al contrario, **non potrebbe**, diversamente da come in concreto è

stato fatto, **venire meno al principio di proporzionalità inversa** tra

quota percentuale spettante al singolo dipendente e fatturato netto,

neppure motivando, in quanto, come appena visto, questo è

espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento per cui

l'attività scolastica ha principalmente finalità di didattica, istruzione e

formazione, e non può essere volta in via esclusiva o prevalente a

perseguire fini di lucro. Basti al riguardo il rinvio alla disposizione di

rango costituzionale che lega l'istituzione delle scuole statali al fine

dell'istruzione (*“La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione*

ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi “, art. 33, comma 2,

Cost.).

3.5. Pertanto, sebbene appaia accoglibile l'obiezione dei convenuti per cui le delibere di Consiglio d'Istituto che hanno regolato il riparto dei proventi da conto terzi avessero comunque natura regolamentare, quanto meno da un punto di vista sostanziale, ciò non ne sana i vizi di legittimità rivenienti:

- dal difetto di motivazione in ordine alla decisione di assegnazione al personale scolastico di una quota diversa rispetto a quella indicata in circolare, 45% del fatturato netto invece che 40% degli utili;

- dalla violazione delle disposizioni normative primarie che sanciscono il fine principalmente didattico degli strumenti a disposizione della scuola (quali sono i laboratori), sovvertendolo in fine di lucro a mezzo della mancata applicazione del criterio della proporzionalità inversa per cui, all'aumentare degli utili deve diminuire la quota spettante ai dipendenti scolastici incaricati del conto terzi.

Infatti, i regolamenti hanno disposto in difformità in modo non motivato e, nel secondo caso, addirittura arbitrario.

4. Sul danno. Eccezioni sulla sua sussistenza.

4.1. Così ricostruito il criterio di riparto dell'attivo riveniente dall'attività in conto terzi, appare destituita di ogni fondamento l'eccezione dei convenuti che negherebbe la sussistenza stessa di alcun danno erariale sulla base dell'assunto che la quota assegnata ai dipendenti scolastici incaricati dell'attività in conto terzi, e quella destinata al dirigente scolastico per la sua posizione di responsabilità dirigenziale, non rientrerebbero nel riparto degli utili, ma costituirebbero costi di produzione da sottrarre ai ricavi dell'attività.

Non vi è chi non veda come una simile interpretazione configga con il criterio di riparto descritto. Infatti, è vero che, da un punto di vista contabile, nello schema di bilancio separato del conto terzi allegato alla circolare n. 780/1998, la voce “costo di personale” è effettivamente prevista tra quelle da detrarre al fine del conteggio degli utili. Tuttavia, per tale si deve intendere l’eventuale costo del personale impiegato in tale attività a tempo pieno, con specifico contratto di lavoro, e non già quello del personale scolastico chiamato - come avviene nel caso di specie -, ad incarico per attività extracurricolare, aggiuntiva rispetto a quella didattica e formativa, ma ad essa collegata. Infatti, per quest’ultimo, come ampiamente argomentato, vale il principio della retribuzione percentuale sugli utili, sopra descritta.

In senso conforme, la giurisprudenza in materia afferma che *“per ottenere i proventi netti cui la circolare si riferisce, occorre depurare i ricavi dell’attività per conto terzi da tutte le componenti negative (spese) collegate in via esclusiva allo svolgimento di lavori per clienti esterni”*. Si escludono, pertanto, i c.d. “costi promiscui”, *“non determinabili in via autonoma perché relativi a materiali e attività destinati stabilmente sia alla didattica di istituto scolastico che alla lavorazione per conto terzi (come le spese di pulizia dei locali, le spese di manutenzione degli impianti, i costi di sicurezza, quelli di riscaldamento...”* e, insieme a questi, i costi per eventuale personale dedicato a tempo pieno al conto terzi, quali, nella giurisprudenza richiamata, gli *“analisti, impegnati al 100% nell’attività di laboratorio e.... l’assistente amministrativa, impiegata anche lei a tempo pieno in*

un'attività funzionale allo svolgimento da parte del laboratorio, dei lavori per conto terzi..." (TAR Piemonte, sent. n. 3239/2009).

4.2. Neppure può ritenersi fondata l'eccezione di insussistenza di alcun danno erariale, sollevata in relazione alla natura privatistica della fonte di entrata delle somme rivenienti dall'attività in conto terzi.

Argomentano, infatti, i convenuti, il carattere meramente formale delle contestazioni attoree, che ascriverebbero alle retribuzioni rivenienti dal conto terzi natura pubblica unicamente in quanto inserite nei cedolini di PagoPA, sui quali viene mensilmente conteggiato lo stipendio dei pubblici dipendenti, ignorando che si tratta di "*danari provenienti dai privati e non dalla fiscalità generale*".

In tal senso ritengono deponga anche la regola della contabilizzazione separata del conto terzi, di cui al già richiamato art. 21, comma 2, del D.I. n. 44/2001 (oggi art. 26, comma 5, del D.I. n. 129/2018), per cui, le somme percepite per tale via sono contabilizzate in modo separato ed entrano nel bilancio ordinario della scuola solo una volta detratti i costi di produzione.

L'eccezione non può essere accolta in quanto espressione di erronea interpretazione sia della rilevanza dell'assunto fattuale, che delle disposizioni contabili richiamate.

Infatti, non può essere la fonte del finanziamento, in questo caso il mercato dei privati, a definire la natura della retribuzione percepita dai dipendenti scolastici per l'attività svolta in conto terzi. Fonte del finanziamento e natura della retribuzione si collocano su piani ben distinti, dato che, come ampiamente sopra illustrato, nella descrizione

del quadro finanziario di riferimento, ben può verificarsi che un soggetto di diritto pubblico, in questo caso la scuola, sia finanziata in via prevalente da quella che i convenuti definiscono “*fiscalità generale*”, e cioè dalla finanza derivata dallo Stato. È, tuttavia, altrettanto ammesso, per i medesimi soggetti pubblici e, per quanto qui rileva, per le scuole tecnico-professionali e per i convitti, un ulteriore finanziamento, a valere su entrate “proprie”, di provenienza privata, dal mercato dei terzi o dei fruitori o utilizzatori dei servizi (convitti).

La diversità delle fonti di finanziamento in alcun modo impinge sulla natura delle retribuzioni corrisposte a dipendenti pubblici, anche nel caso in cui una quota di questa sia posta a valere sui proventi dell'attività extracurricolare dalla quale il finanziamento proprio trovi origine. Infatti, tali retribuzioni sono comunque pagate al personale a valere su entrate della scuola, che emette a nome proprio regolari fatture per i lavori realizzati dal laboratorio di cui è dotata.

Né la separatezza contabile ha alcun effetto, neppure sintomatico, in ordine ad una diversa natura, privatistica, di tali fondi. Infatti, una volta che la scuola ha fatturato e ha riscosso le somme rivenienti dal mercato, queste entrano nella sua contabilità quale contabilità di soggetto di diritto pubblico (a nulla rilevando, per tale aspetto, che questa sia separata da quella della gestione scolastica ordinaria), perché possa disporre ai sensi della legge e della normativa secondaria di riferimento e, per quanto riguarda il compenso da assegnare agli incaricati di tali mansioni, finanche della circolare di istruzioni invocata dagli stessi convenuti (Circolare n. 780/1998).

Pertanto, non a caso, né per mera forma, le retribuzioni da questi percepite per il conto terzi sono state inserite nei cedolini di PagoPA, ma come logica conseguenza della loro provenienza dal bilancio scolastico, comprensivo anche del bilancio del conto terzi, e della loro correlata natura di danaro pubblico.

4.3. Così ricostruito il quadro, pur negando la correttezza della interpretazione di Parte requirente, in ordine all'assunzione delle entrate da conto terzi nel fondo dell'accessorio, ma collocandole quale entrata retributiva aggiuntiva per incarico conferito al personale scolastico, il Collegio ritiene che rimanga ferma la natura pubblica delle retribuzioni corrisposte a tale titolo.

Da ciò discende, in logica coerenza, che deve essere disattesa anche l'eccezione dei convenuti di non applicabilità alle medesime della disciplina del tetto di spesa del personale pubblico dipendente di cui agli artt. 23-ter, commi 1 e 2 del d.l. n. 201/2011 nonché 1, commi 471 e 472 della legge n. 147/2013. Questi argomentano in tal senso sulla base del fine delle disposizioni, di contenimento della spesa pubblica, per dedurre l'esclusione dal loro ambito di applicazione delle entrate da conto terzi che, come visto, intenderebbero qualificare quali entrate da attività di diritto privato.

Tuttavia, nello stesso senso, della natura pubblica di tali emolumenti, si è di recente pronunciata anche la Corte costituzionale, adita dal Consiglio di Stato in sede di vaglio dell'assoggettabilità ai limiti stipendiali delle somme corrisposte agli avvocati dello Stato a titolo di spese vinte (c.d. propine). In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha

sostenuto la natura privata della quota stipendiale riferita a tale provento, argomentando proprio sulla base della provenienza privata delle somme, che vengono versate dalle controparti processuali perdenti nei giudizi contro Amministrazioni dello Stato. Da tale assunto ha dedotto l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, del d.l. n. 90/2014 in combinato disposto con l'art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201/2011, in materia di tetti di spesa del personale pubblico dipendente, nel punto in cui non escludeva le menzionate propine dal calcolo del tetto stipendiale, sulla base della natura privatistica di tale quota degli emolumenti spettanti.

Come nella presente vicenda, anche nel caso delle propine spettanti agli Avvocati dello Stato, le somme, di carattere retributivo, in quanto parametrare anche in base al rendimento e alla puntualità negli adempimenti processuali dei percettori, sono accertate in entrata in un bilancio pubblico (bilancio dello Stato), e per questo, secondo la Corte costituzionale, ciò comporta *“che debbano essere considerate risorse pubbliche e che, una volta erogate, integrino una spesa a carico delle finanze pubbliche”*, con conseguente piena e legittima assoggettabilità alla disciplina in tema di tetti di spesa introdotta dal legislatore del 2011 nell'ambito delle misure di contenimento della finanza pubblica all'epoca introdotte (Corte cost. sent. n. 128 del 26 maggio 2022).

4.4. Non può, inoltre, ritenersi fondata l'eccezione sollevata dal solo dirigente scolastico secondo cui la quota di utili ripartita tra i dipendenti scolastici impiegati nel conto terzi, in realtà, si sarebbe sempre attestata intorno al 30% degli *“introiti netti”* negli anni di riferimento, con

pieno rispetto del limite massimo disposto dalla circolare n. 780/1998, del 40% degli utili netti e conseguente insussistenza del danno.

Al riguardo basti osservare che il convenuto addiviene a tale quantificazione percentuale riportando l'erogato al netto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) su questo conteggiato e versato. Tuttavia, la circolare parla di ripartizione degli utili "netti" da conto terzi, per ciò intendendo gli utili depurati dalle imposte (IVA, IRES, altre) e dai costi delle materie prime. Non parla, invece, di calcolo della percentuale ripartita ai dipendenti incaricati del conto terzi dal dirigente scolastico, una volta detratte le imposte sul reddito poste a loro carico dall'ordinamento.

Ne discende che, ai fini della verifica del rispetto dei tetti, occorre tenere conto dell'erogato al personale conteggiato al lordo e non del suo risultante all'esito degli adempimenti fiscali incombenti sul singolo.

4.5. Quanto alla diversa contestazione attorea di violazione, da parte del medesimo dirigente scolastico, del principio di onnicomprensività dello stipendio, per essersi riconosciuto una percentuale degli utili rivenienti dal conto terzi, rimane fermo quanto già osservato, in ordine all'estraneità della materia a quella degli incarichi dirigenziali e al meccanismo di alimentazione del fondo del salario accessorio dei dirigenti scolastici e del successivo riparto (par. 3.3., *supra*).

Non ritiene, pertanto il Collegio che, nel caso di specie, il Dirigente abbia violato il principio di onnicomprensività dello stipendio, ma che, rimanendo comunque incontestato in atti che abbia collaborato all'organizzazione e all'operatività del conto terzi, abbia correttamente

percepito i correlati emolumenti, mentre l'irregolarità deve essere individuata nella quantificazione della quota spettante, che ne ha determinato un'eccedenza rispetto al dovuto, atta a costituire danno erariale.

4.5. Per contro, non merita accoglimento l'obiezione attorea rivolta all'attività professionale privatistica svolta dai professori Bartolini e Borgiotti, per la quale, secondo la Procura, il Dirigente scolastico avrebbe rilasciato l'autorizzazione "*senza valutarne la compatibilità con gli incarichi già conferiti dall'istituto*".

Tale contestazione, infatti, non si riverbera sul *petitum* finale dell'atto introduttivo del presente giudizio, che si limita alla responsabilità per la gestione del conto terzi in relazione alla distribuzione degli utili al personale coinvolto, né sulla quantificazione del danno, che viene riportato come somma degli utili distribuiti al personale per il conto terzi, senza alcun riferimento all'attività professionale, peraltro autorizzata, svolta dai due professori.

Infatti, è ben vero che la giurisprudenza sul punto individua due conseguenze dello svolgimento di attività professionale non autorizzata:

1) l'obbligo di restituzione, a titolo di danno erariale, degli emolumenti stipendiali integranti trattamento economico accessorio, connesso al regime di tempo pieno ed esclusivo;

2) l'obbligo di riversamento delle somme percepite nell'esercizio dell'attività privata non autorizzata nell'apposito fondo vincolato dell'amministrazione, ex art. 53, commi 7, e ss., del d. lgs. 16501, "*il*

cui mancato rispetto comporta una responsabilità risarcitoria c.d. tipizzata del dipendente per il danno derivante dalla mancata entrata nel bilancio dell'ente, da valutarsi con gli ordinari canoni sostanziali e processuali e la cui cognizione appartiene alla giurisdizione contabile e non ordinaria” (cfr. ex multis, Corte dei conti, sez. I di Appello, n. 320/2020; sez. Lombardia, sent. n. 161/2021).

Ma tale ricostruzione, che potrebbe apparire suggestiva, troverebbe spazio di argomentazione solo di fronte alla contestazione del danno da percezione di emolumenti non dovuti, lasciando comunque margine di dubbio, stante la presenza delle autorizzazioni all'attività professionale e la mancanza di prova in ordine alla pretesa non corretta valutazione da parte del Dirigente scolastico che le ha via via rilasciate. Al contrario, non trova spazio a fronte della contestazione di una cattiva gestione nel riparto degli emolumenti per il conto terzi che è quella in questo caso prospettata dalla Procura attrice nelle sue conclusioni.

4.6. Analogamente, non merita accoglimento il rilievo di mancato versamento dei contributi previdenziali sulle somme riscosse dal personale scolastico per il conto terzi, non perché non si possano ravvisare, nella scelta dell'amministrazione, profili di illegittimità, che si lasciano ad eventuale apposita indagine rimessa alle sedi competenti, ma perché il tema non è oggetto della domanda attorea posta alla conclusione della citazione che ha dato origine al presente giudizio, né il conseguente asserito danno erariale è ivi conteggiato.

5. Sul danno. Eccezioni sulla sua quantificazione.

Sgomberato il campo dalla contestazione sulla sussistenza del danno, occorre prendere in esame le eccezioni sollevate dai convenuti in ordine alla sua quantificazione.

5.1. Innanzitutto, i convenuti richiamano il tema del calcolo degli emolumenti percepiti al netto dell'IRPEF anche per il diverso profilo, subordinato, di contestazione del *quantum* di danno conteggiato dall'azione erariale. Ritengono, infatti, che **il conteggio proposto dall'Organo requirente sia erroneo, in quanto operato al lordo invece che al netto dell'IRPEF**. In altri termini, gli importi oggetto di tassazione sarebbero già rientrati, per tale via, al pubblico erario e non dovrebbero essere nuovamente pretesi in sede di giudizio di responsabilità. Conseguentemente il danno complessivo dovrebbe asseritamente attestarsi, quanto meno, all'importo di € 4.452.500,51, con depurazione dalle imposte sul reddito dell'importo contestato in citazione.

L'eccezione è infondata e non può, pertanto, essere accolta.

È, infatti, *ius receptum*, l'orientamento delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in tema di quantificazione del danno da indebita percezione di emolumenti non dovuti da parte del dipendente pubblico, che deve essere effettuata "al lordo" delle imposte sul reddito delle persone fisiche, come espresso nella sentenza n. 24 del 12 ottobre 2020 su questione di massima.

Non opera, cioè, in questo ambito, alcuna forma di compensazione, stante la diversa ed autonoma genesi causale delle due obbligazioni, quella da rapporto di lavoro con versamento di emolumenti non dovuti,

con carattere di illiceità, avente fonte contrattuale, e quella da adempimento dell'obbligazione tributaria da questi non causata, ma semplicemente occasionata, connotata dal carattere della liceità, dovendosi effettivamente corrispondere i tributi sugli emolumenti percepiti, avente fonte di legge.

Ne discende *“l'evidente insussistenza di una identità causale tra fatto generatore del danno e fatto generatore del vantaggio, tenendo... presente che la nozione di “fatto” non deve essere ancorata al mero accadimento materiale, ma estesa alla quantificazione giuridica di quest'ultimo in termini di illiceità”* (Corte dei conti, SS. RR., sent. n. 24/2020/QM/SEZ).

La materia rimane, pertanto, estranea all'applicazione della c.d. “regola del vantaggio”, di cui all'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, per cui, fermo restando il potere di riduzione, la quantificazione del danno deve tener conto *“...dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.”* Infatti, presupposto indefettibile della sua applicazione *“non è la commissione del danno, ma il fatto che l'amministrazione ha erogato in favore del proprio dipendente un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa”* (SS.RR., sent. 24/2020/QM/SEZ).

5.2. Per le stesse ragioni non può essere accolta l'eccezione in tema di quantificazione del danno, sollevata dai convenuti, relativa alla *compensatio lucri cum damno* per la parte riferita alle entrate erariali da tassazione sulla produzione, IVA, IRES e altra.

5.3. Può essere, invece, parzialmente accolta, l'eccezione di ***compensatio lucri cum damno*** sollevata dai convenuti con riguardo ai vantaggi conseguiti dalla scuola dallo sviluppo dell'attività in conto terzi.

Questi osservano, infatti, che il conto terzi svolto dal laboratorio negli anni di riferimento avrebbe prodotto un fatturato netto di € 32.655.794,00. Una volta da questo "*detratte le spese per il personale e quelle per il funzionamento dell'attività, si è avuto un vantaggio economico destinato completamente alla scuola di € 7.773.460,48, di cui € 4.030.892,19 quali risorse impegnate direttamente per l'Istituto Buzzi, € 1.508.882,52, quali risorse impegnate per la manutenzione e ristrutturazione del plesso scolastico, € 2.233.685,77 quali denari confluiti nell'avanzo di amministrazione.*".

Ritengono, pertanto, che tali importi debbano essere portati in compensazione delle pretese risarcitorie. A tal fine evidenziano il ritenuto ricorrere degli elementi costitutivi della compensazione e, cioè, l'effettività del vantaggio per l'amministrazione scolastica e l'identità causale tra fatto generatore del danno e vantaggio.

Il Collegio ritiene che l'eccezione sia solo in parte fondata e meriti, pertanto, accoglimento parziale, ai fini della quantificazione del danno, secondo l'interpretazione dell'istituto della *compensatio*

di seguito precisata.

Come accennato, la ricostruzione giuscontabile del principio della *compensatio lucri cum damno* si declina, nella c.d. regola del vantaggio descritta dall'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20/1994 sopra riportato, che non è del tutto coincidente con l'istituto civilistico di cui all'art. 1223 del c.c..

In particolare, ferma restando la comunanza del presupposto integrativo della fattispecie, costituito dall'identità causale di danno e vantaggio scaturenti da una medesima fonte di obbligazioni, riportando il principio sul piano della responsabilità erariale, è richiesto anche che vi sia un'*utilitas* che corrisponda "*ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria*" (SS.RR., sentt. nn. 24/2020, cit., e 5/1997; Sez. I App., sent. n. 349/2017, Sez. II, App., sent. n. 736/2017, 204/2019 e 244/2019; Sez. III App., sent. n. 482/2016).

L'*utilitas*, nel senso così descritto, non coincide, come vorrebbero i convenuti, con i proventi economici derivanti alla scuola dall'attività in conto terzi. Questi, infatti, altro non sono che il risultato economico dell'attività, spettanti alla scuola per forza delle disposizioni normative che regolano la materia. Nel caso di specie, alla Scuola sarebbero spettate entrate in misura maggiore rispetto a quelle riconosciute, concretandosi il danno da questa subito proprio in una minore entrata economica, derivante dalla distribuzione al personale, a suo discapito, di emolumenti eccedenti rispetto a quanto dovuto di diritto. Ne discende che i proventi economici (ridotti) non possono essere

l'elemento di compensazione con il danno subito (da minore entrata), a pena di duplicazione del danno stesso.

Al contrario, ai fini della eventuale compensazione, va indagata la presenza di benefici o vantaggi, all'Amministrazione danneggiata, ad altra Amministrazione o, addirittura, alla collettività, che si pongano come effetti positivi aventi fonte nell'illecito giuscontabile, e che siano in linea con i fini pubblico-istituzionali della Scuola.

Applicando, dunque, il principio al caso di specie:

1) non ha alcuna rilevanza di utilità compensativa il fatto che la scuola Buzzi, grazie ai proventi del conto terzi, si sia potuta fornire di macchinari di ultima generazione, valevoli a dare ulteriore impulso a quella che ha assunto i caratteri di una vera e propria attività d'impresa. Si tratta, infatti, di profili estranei al fine di didattica e formazione per cui il laboratorio è istituito nel plesso scolastico.

In altri termini, i proventi rivenienti dal conto terzi e riversati alla Scuola, in buona parte sono stati utilizzati a sostegno di quella che si è rivelata una vera e propria deviazione strutturale dell'impianto organizzativo dai suoi fini, nel cui ambito si è di molto travalicata la *ratio* giustificativa del conto terzi che, si ricorda, è quella di attività didattica o collaterale alla didattica, ove si tratti di collocare sul mercato i lavori svolti in collaborazione con gli studenti a fini di formazione ovvero in un quadro progettuale inserito nel Piano dell'Offerta formativa.

A tal riguardo, la dicitura riportata da alcuni dei convenuti nel punto in cui riferisce di "€ 4.030.892,19 quali risorse impegnate direttamente per l'Istituto Buzzi", a contenuto generico, non consente un'indagine

analitica per l'individuazione e lo scorporo, nell'ambito delle voci di spesa rivolte ai suddetti fini imprenditoriali, di eventuali voci di spesa riferibili ai fini istituzionali e non riconducibili, invece, all'esigenza di fornirsi di strumenti e macchinari di ultima generazione per poter rispondere in termini imprenditoriali alla domanda di servizi di un mercato di altissima specializzazione. Peraltro, emerge dagli atti di causa che non fosse consentito agli studenti l'utilizzo di tale strumentazione, di particolare difficoltà e di costo elevato, rimanendo questa riserva all'uso da parte del personale tecnico scolastico. Pertanto, manca la dimostrazione del vantaggio per l'Amministrazione o per la collettività in relazione ai suoi fini istituzionali. A tal riguardo, la giurisprudenza è conforme nell'affermare che *"sotto il profilo probatorio i vantaggi costituiscono fatti da accertare, con criterio ex post, il cui onere probatorio, nell'an e nel quantum, incombe sul convenuto in base al tradizionale criterio di riparto previsto dall'art. 2697, comma 1, c.c., traducendosi in un'eccezione, in senso proprio, relativa ad un fatto di natura modificativa del diritto risarcitorio azionato in giudizio"* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Lazio, sent. n. 149/2023).

Non può, quindi, darsi seguito alla compensazione del danno per tale profilo.

2) Neppure hanno rilevanza di utilità compensativa i proventi riversati alla scuola che ad oggi giacciono inutilizzati sui conti a formare un avanzo esorbitante dalle specifiche necessità istituzionali (pari, come detto dai convenuti, ad *"€ 2.233.685,77 quali denari confluiti nell'avanzo di amministrazione"*). Si realizza, infatti, in questo modo una

immobilizzazione di risorse finanziarie non coerente con un quadro ordinamentale di generale scarsità delle risorse e determinato dallo snaturamento dell'attività in conto terzi dai suoi fini nei termini sin qui descritti.

3) Possono avere, invece, carattere di utilità compensativa i lavori di manutenzione e ristrutturazione degli immobili di pertinenza, svolti dalla Scuola a valere sui fondi rivenienti dal conto terzi, trattandosi in questo caso di una *utilitas* coerente con i fini istituzionali, del valore di € 1.508.882,52.

Pertanto, ritiene il Collegio che, in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno* nei termini suesposti, tale somma debba essere portata in detrazione nel quadro della quantificazione del danno erariale di cui si tratta.

6. Sulla quantificazione del danno.

Venendo, a questo punto della trattazione, alla quantificazione del danno, rimessa dalla stessa Parte requirente all'importo dalla medesima proposto o "*ad altro importo cui addivenga il Collegio giudicante*", preso atto del quadro normativo che regola il conto terzi come ricostruito al paragrafo 3, *supra*, osserva il Collegio che, stante l'astratta liceità di attività conto terzi nell'ambito delle scuole munite di laboratori, terreni o convitti e la piena legittimità di una remunerazione, sempreché svolta nei limiti e secondo i parametri fissati dalla legge e dalle fonti secondarie, il danno dedotto in atti debba essere ridefinito come differenziale tra quanto complessivamente corrisposto ai dipendenti scolastici a titolo di emolumento per il conto terzi e quanto

a questi sarebbe in realtà spettato in applicazione delle fonti normative individuate. A tal proposito viene in considerazione la circolare ministeriale della Pubblica Istruzione n. 780/1998, già ripetutamente richiamata, in quanto unica fonte di riferimento disponibile all'uopo, dato che le delibere del Consiglio d'Istituto recanti i criteri di riparto dei proventi da conto terzi, emesse negli anni 2013, 2016 e 2018 e aventi, come accennato, il carattere sostanziale di regolamenti della materia, non possono costituire valido punto di riferimento per il calcolo. Infatti, come visto, per più versi si discostano dalla circolare di istruzioni del Ministero violando l'obbligo motivazionale e risultando, conseguentemente, viziate per eccesso di potere, per il profilo più strettamente afferente alla quantificazione delle quote percentuali di riparto dei proventi tra i dipendenti, e per violazione di legge, per il profilo della mancata riproposizione della proporzione inversa di percentuale spettante all'aumentare dei proventi.

Pertanto, ai fini della corretta quantificazione del danno, tenuto conto che la circolare n. 780/1998 prevede la determinazione delle quote di riparto con riferimento all'utile conseguito, e non al fatturato pagato (come avvenuto, invece, per la scuola Buzzi), occorre procedere come segue.

1) prendere le mosse dal dato dell'utile ricavabile dal bilancio del conto terzi, presente agli atti di causa, invece che da quello del fatturato incassato;

2) quantificarne il 40% (e non già il 45% scelto dal Consiglio d'Istituto scolastico negli anni di interesse), calcolandone l'esatto importo

sull'utile considerato anno per anno, e individuarne l'eccedenza complessivamente assegnata al personale come **prima quota di danno**;

3) applicare a tali somme per ciascun dipendente la percentuale inversa all'aumentare del fatturato indicata dalla circolare n. 780/1998, con riduzione dell'importo spettante secondo la tavola ivi recata. A tal riguardo, si deve tener conto che: (i) la tavola prevede che, al superamento del "*fatturato al netto delle spese*" (si intenda "utili"), di £ 200.000.000 (circa € 100.000,00), si applichi a ciascun dipendente una percentuale sugli utili dello 0,25%, e che (ii) tale importo è stato sempre superato negli anni di riferimento;

4) conseguentemente, applicare a ciascun dipendente la percentuale dello 0,25% del 40% degli utili per anno e, su tale base temporale, calcolare la differenza tra quanto erogato e quanto spettante ai dipendenti complessivamente considerati come **seconda quota di danno**;

5) individuare i casi (eventuali) in cui l'importo spettante per il conto terzi, sommato allo stipendio ordinario, determini il superamento del tetto massimo di € 240.000,00, e quello del 25% dello stipendio ordinario e, se ricorrenti, sommare l'eccedenza all'importo di danno conteggiato, quale **terza quota di danno**.

A tale ultimo proposito (terza quota di danno), è necessario procedere al calcolo a partire dal dato riferito all'importo teoricamente spettante a ciascun dipendente per il conto terzi, e non da quello dell'importo effettivamente da questi percepito, al fine di evitare duplicazioni nel

calcolo del danno. Infatti, una volta riportate le quote di utili da destinare a ciascuno dei dipendenti alla percentuale decrescente stabilita dalla circolare n. 780/1998, il differenziale tra il percepito e il dovuto potrebbe comprendere il danno derivante dal superamento dei tetti di spesa e, quindi, assorbire in sé questa ultima tipologia di eccedenze.

Precisa, infine, il Collegio, che, ai fini dei calcoli, sono utilizzati i dati contabili ricavabili dal registro scolastico del conto terzi, non contestati in atti.

Applicando i criteri sopraddetti, il danno si ridetermina come segue:

Tavola 1

1° quota di danno				
anno	utile	Importo totale erogato lordo (A)	Importo totale spettante(40% dell'utile) (B)	Danno (A – B)
2014	1.854.588,38	1.100.577,59	741.835,352	358.742,238
2015	1.612.231,43	1.099.232,53	644.892,572	454.339,958
2016	2.808.386,11	1.407.551,10	1.123.354,444	284.196,656
2017	2.726.976,25	1.347.405,34	1.090.790,5	256.614,84
2018	3.449.951,41	1.193.973,47	1.379.980,564	- 186.007,094
2019	3.841.293,74	759.724,74	1.536.517,496	- 776.792,756
totale	16.293.427,32	6.908.464,77		391.093,842

Per gli esercizi 2018 e 2019 non si è realizzato un danno per il profilo del superamento del 40% degli utili, poiché, dopo l'inizio dell'attività di indagine che ha portato al presente giudizio, la quota distribuibile al

personale è stata ridotta. Pertanto, il differenziale tra il valore "40% degli utili" e il valore "quota distribuita in misura minore del 40%" deve essere detratto e portato a compensazione delle eccedenze registrate negli esercizi precedenti.

La somma algebrica di eccedenze (esercizi 2014 – 2017) e differenze negative (esercizi 2018 – 2019) determina la prima quota di danno in € **391.093,842** (cfr. Tavola 1).

* * *

La seconda quota di danno si ridetermina come segue.

Tavola 2

2° quota di danno					
anno	40% dell'utile (C)	0,25% del 40% dell'utile (quota annua dipendente)	N° di- pendenti conto terzi	Importo totale spettante(0,25 % x n. dipendenti) (D)	Danno (C - D)
2014	741.835,352	1.854,588	22	40.800,936	701.034,416
2015	644.892,572	1.612,231	22	40.800,936	609.423,480
2016	1.123.354,444	2.808,386	23	64.592,880	1.058.761,564
2017	1.090.790,5	2.726,976	24	65.447,43	1.025.343,07
	Totale erogato(C)	0,25% dell'erogato			
2018	1.193.973,47	2.984,934	23	68.653,47	1.125.319,995
2019	759.724,74	1.899,311	19	36.086,925	723.637,815
Tot.	6.517.370,928	16.293,427		311.050,746	5.243.520,332

La seconda quota di danno è pari ad **€ 5.243.520,332**.

Per una corretta quantificazione, dato che, per gli anni 2018 e 2019, successivi all'inizio dell'indagine della Procura, la scuola ha ridotto le percentuali di utili redistribuite ai dipendenti a misura inferiore al 40%, deve essere preso a dato di riferimento del calcolo l'importo erogato, e non il 40% teorico, poiché la prima quota di danno (Tavola 1) tiene conto della compensazione del danno *ultra* 40% degli utili degli esercizi 2014 – 2017, con la quota non distribuita degli anni 2018- 2019.

Con l'applicazione del criterio di calcolo della quota spettante a ciascun dipendente scolastico indicata dalla circolare n. 780/1998 per il caso del superamento del limite di £ 200.000.000, (oggi circa € 100.000,00), pari allo 0.25% dell'utile, gli importi mensili spettanti ai dipendenti, elencati alla terza colonna, appaiono esigui (da un minimo di € 1.612,231 nel 2016 ad un massimo di € 2.984,934 nel 2018) e, sulla base della documentazione disponibile agli atti riferita ai redditi dei dipendenti scolastici che abbiano prestato servizio nel conto terzi della scuola, peraltro incompleta, non appaiono tali da superare i tetti di spesa di personale di legge (come visto € 240.000,00 annui e 25% dello stipendio annuo dei dipendenti). Pertanto, nel caso all'esame, non risulta dimostrato un ulteriore danno da superamento dei tetti di spesa di personale dipendente pubblico.

Ne discende che, applicando al caso concreto i principi sin qui enunciati, il danno dimostrato si limita alla sommatoria delle quote conteggiate nelle tavole 1 e 2 sopraestese, pari a **€ 5.634.614,174**.

Inoltre, in ossequio alla già vista "regola del vantaggio", da tale importo

va detratto il valore delle opere di “*manutenzione e ristrutturazione del plesso scolastico*”, realizzate con i fondi propri della scuola Buzzi e costituenti un beneficio/vantaggio riveniente alla Scuola e alla collettività scolastica dal danno subito dalla prima, di importo pari ad € 1.508.882,52, per un danno erariale complessivo finale di € **4.125.731,654.**

7. Sull'imputazione del danno.

In relazione all'imputazione del danno, il Collegio osserva quanto segue.

7.1. Dei quattro convenuti al presente giudizio, tre e, in particolare, i proff. Bartolini, responsabile del laboratorio Buzzilab, e Borgiotti, responsabile del Reparto tecnico del laboratorio, nonché la Dott.ssa Marradi, DGSA della Scuola, eccepiscono nel merito l'assenza di qualsiasi responsabilità per il danno erariale agli stessi contestato dalla Procura, affermando di non avere avuto alcun potere decisionale e gestionale in ordine all'assegnazione degli emolumenti per l'attività in conto terzi.

L'eccezione è fondata e deve, pertanto, essere accolta, quanto meno per difetto di prova in senso contrario da parte attorea.

Invero, il *petitum* conclusivo della citazione circoscrive l'oggetto del presente giudizio alla responsabilità per il danno derivante dalla distribuzione al personale scolastico di quote del fatturato annualmente incassato come emolumenti per il conto terzi svolto dal laboratorio Buzzilab. Si tratta, quindi, di una responsabilità decisionale e gestionale, e non da percezione indebita di somme non spettanti.

Una simile responsabilità non può essere ascritta che all'Organismo collegiale competente alla funzione, e, insieme ad esso, all'Organo di revisione, chiamato al controllo contabile.

Nel caso di specie, come visto nella ricostruzione del quadro normativo *sub par. 3*, l'organismo collegiale decisionale è il Consiglio di Istituto che, ai sensi dell'art. 33, comma 2, lett. e), del D. I. n. 44/2001, è chiamato alle *"deliberazioni relative alla determinazione dei criteri e dei limiti per lo svolgimento, da parte del dirigente, delle seguenti attività negoziali: ... e) alienazione di beni e servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche o programmate a favore di terzi"* (oggi, in termini identici, si veda l'art. 45, comma 2, lett. e) del D. I. n. 129/2018).

Per il profilo che qui rileva, dei criteri di riparto degli utili del conto terzi (interpretati con riferimento al "fatturato netto"), tale organismo si è espresso con le delibere sul conto terzi nn. 14/2013, 7/2016 e 3/2018, già esaminate, ivi assumendo le decisioni oggetto dell'odierna contestazione.

Orbene, nessuno dei tre convenuti, proff. Bartolini e Borgiotti e DSGA dott.ssa Marradi, è stato componente dei Consigli d'Istituto in questione e nessuno ha, quindi, partecipato alle relative decisioni.

Neppure appare in alcun modo dimostrata in atti una attività di fatto interpretabile in questo senso, anche come forma di influenza delle deliberazioni del Consiglio d'Istituto, dalla quale si possa evincere il profilo di responsabilità decisionale in considerazione.

Manca, pertanto, la condotta stessa causativa di danno, prima ancora che la sua imputabilità ai tre convenuti e, insieme ad essa, manca il

presupposto della loro responsabilità nei suoi elementi costitutivi, causale e soggettivo, con conseguente rigetto della domanda attorea nei confronti di questi.

Venendo meno *in toto* la specifica contestazione di responsabilità rimane, infine, assorbita, per i proff. Bartolini e Borgiotti, l'eccezione di prescrizione di una quota di danno (maturata negli anni 2014 - 2016) sollevata per inconferenza del *petitum* attoreo rispetto agli atti di messa in mora notificati ai convenuti, già esaminata (cfr. par. 2.3 della parte in diritto).

7.2. Diversamente è a dirsi per la posizione del prof. Sernotti, che, per la sua qualità di dirigente scolastico, membro di diritto del Consiglio d'Istituto, non solo aveva la qualifica per prendere parte alle deliberazioni che hanno definito i criteri di assegnazione delle risorse rivenienti dal conto terzi del laboratorio, cui egli stesso, come dirigente scolastico, avrebbe dovuto attenersi (art. 33, del D. l. n. 44/2001), ma vi ha effettivamente preso parte, risultando presente alla totalità delle decisioni assunte dall'organo, non essendosi allontanato neppure per quelle sulla percentuale da assegnare a sé medesimo.

La condotta decisionale-deliberativa a questi contestata dalla Procura attrice è, pertanto, integrata, seppure nella forma concorsuale.

Con riguardo a tale condotta emerge il nesso di causalità rispetto al danno derivante dalle decisioni assunte in termini non conformi alla legge e alla disciplina di riferimento del conto terzi.

7.3. Quanto all'elemento soggettivo, il convenuto eccepisce di avere seguito una prassi comune ai suoi predecessori e ai dirigenti scolastici

di altre scuole che svolgono attività in conto terzi, senza ricevere mai obiezioni dall'Ufficio scolastico regionale o dal Ministero dell'Istruzione, dovendosi, per ciò solo, escludere, nel suo caso, il ricorrere dell'elemento soggettivo sia del dolo contrattatale, ascrittogli dalla Procura attrice in via principale, che della colpa grave, indicata in via subordinata. Non avrebbe, cioè, avuto consapevolezza alcuna delle contestate *“disapplicazione degli obblighi di servizio”* e *“violazione delle norme disciplinanti la materia dei compensi del personale scolastico”*.

L'eccezione non è fondata, né, conseguentemente, accoglibile.

Infatti, non può in alcun modo sostenersi che l'attività in conto terzi in contestazione replichi una prassi consolidata nel tempo e nello spazio (altre scuole), come vorrebbe il convenuto, poiché le prassi invocate sono riferite ad attività in conto terzi svolte secondo una formula *“in economia”*, cioè in pareggio di bilancio o in bilancio positivo in senso contenuto o non eclatante, e non già ad attività che - come nel caso della scuola Buzzi - per il volume di affari, sono arrivate ad assumere le caratteristiche di una vera e propria impresa collocata sul mercato (peraltro in posizione competitiva vantaggiosa rispetto a quella che può avere una normale attività d'impresa, che deve sopportare spese specifiche in questo caso non ricorrenti).

Come visto nella parte descrittiva del quadro normativo (cfr. par. 3 della parte in diritto), l'attività in conto terzi della Scuola trova la propria *ratio* legittimante nel fine didattico e formativo, ove i beni o i servizi prodotti nelle discipline di tipo pratico, o nell'ambito di progetti,

vengono collocati sul mercato al fine di non disperderli con spreco, in modo improduttivo e antieconomico.

Al contrario, non è giustificato che detti beni e servizi cessino di essere il mero esito dell'attività di insegnamento per divenire prodotti finalizzati al lucro.

Nel caso di specie emerge dagli atti di causa che il personale impiegato nel conto terzi preso la scuola Buzzi svolgeva l'attività di analisi chimica dei tessuti per importanti marchi della moda non certo come prova laboratorio realizzata dagli studenti, ma come prodotto di attività professionale di tecnici e docenti, in questa pienamente coinvolti anche per lunghi orari, in vista della corrispondente retribuzione distributiva nelle forme della quota-parte dei proventi ricavati (fatturato incassato), che, man mano che aumentava l'impegno, si presentava in progressiva, considerevole crescita.

Né può dirsi che il fine di formazione perseguito dal legislatore si rinvenga nei contatti che gli studenti potevano acquisire con il mondo del lavoro grazie allo sviluppo del laboratorio, come sostenuto nelle difese del convenuto. Questi, infatti, non costituiscono formazione, in quanto non determinano acquisizione di competenze, ma sono mero effetto della collocazione della scuola sul mercato.

Non può allora ragionevolmente sostenersi che si ripeteva una prassi, perché esisteva un elemento nuovo, costituito dall'aumento esponenziale del fatturato, che dalla prassi invocata si discostava in modo eclatante e che non poteva passare inosservato al dirigente scolastico, come non poteva passare inosservato il fatto che docenti

e tecnici erano impegnati nell'attività di analisi ben oltre quello che si può realizzare come frutto della didattica, o di una commessa estemporanea.

In questo quadro radicalmente mutato, anche nella consapevolezza dell'astratta ammissibilità del conto terzi, il dirigente scolastico ben avrebbe dovuto interessarsi dei limiti di un simile ampliamento dell'operatività del Buzzilab, tanto più alla luce del cospicuo incremento dei proventi riconosciuti al personale coinvolto a quote percentuali di spettanza invariate. Un interessamento diligente avrebbe, infatti, consentito di riscontrare l'attività alla luce dei fini per i quali l'ordinamento la riconosce e, in tale ottica, di verificare i termini di riparto individuati dalla circolare n. 780/1998, prendendo le mosse dai principi ivi espressi anche eventualmente per aggiornare gli importi a mezzo delle deliberazioni del Consiglio d'Istituto, ferma restando la necessità della motivazione per quanto riguarda l'individuazione di percentuali diverse. Non meno importante, avrebbe consentito di rendersi conto della inderogabilità della clausola della proporzione inversa, ivi contenuta, per cui all'aumentare del fatturato deve necessariamente diminuire la quota di utili spettante a ciascuno, che costituisce la garanzia del permanere del fine didattico e formativo in quanto strumento di contenimento rispetto a fini di lucro personale, estranei alla funzione scolastica. Peraltro, la prassi *contra legem* non può costituire una esimente della responsabilità amministrativa. La giurisprudenza contabile, infatti, è costante nell'affermare che incombe sui funzionari pubblici l'obbligo di disapplicare, modificare o,

comunque, interrompere eventuali prassi *contra legem* (cfr. *ex plurimis*, Sez. I Centr. n. 78/2019 e la giurisprudenza ivi richiamata, Sez. I Centr. n. 157/2018 e Sez. III Centr. n. 177/2006 e n. 56/2005).

Ciò considerato, il Collegio ritiene ricorra in capo al convenuto l'elemento soggettivo della colpa grave.

8. Sulla ripartizione del danno per quote di responsabilità.

8.1. Ritiene, altresì, il Collegio che tale responsabilità per colpa grave non sia ascrivibile al solo dirigente scolastico, ma, in concorso con questi, in via virtuale, da un lato, ai componenti del Consiglio d'istituto via via coinvolti nelle deliberazioni di riparto e, dall'altro lato, ai revisori dei conti in servizio nel periodo di riferimento, i primi, per aver partecipato alle decisioni senza aver verbalizzato alcun dubbio o voto contrario; i secondi per non aver vigilato sull'andamento di un settore di conto terzi che, con ogni evidenza, si stava ampliando fuori misura.

Quanto ai primi, il Collegio tiene conto del fatto che il ruolo del dirigente scolastico possa essere stato preminente nell'ambito del Consiglio d'Istituto, per l'autorevolezza derivante dalla dirigenza della scuola e dall'esercizio in concreto dell'attività di organizzazione del conto terzi e la correlata responsabilità per il laboratorio. Pertanto, ascrive al dirigente scolastico, prof. Serniotti, la responsabilità per il danno come sopra quantificato, per la quota del 40%.

Ai componenti del Consiglio d'Istituto, in via virtuale, ascrive la responsabilità per il danno suddetto per la quota del 20% da ripartirsi in ugual misura in conformità alla partecipazione alle deliberazioni di riparto dei proventi da conto terzi.

8.2. Quanto ai Revisori dei conti – peraltro invitati a dedurre in fase preprocessuale, salva successiva archiviazione delle posizioni -, il Collegio ascrive loro, sempre in via virtuale, la responsabilità per il danno per il restante 40%, atteso che anche la contabilità separata del conto terzi è parte della contabilità scolastica e rientra, quindi, nell'ambito degli obblighi previsti dall'art. 58 del D. l. n. 44/2021 di *“verifica della legittimità e regolarità delle scritture contabili e della coerenza dell'impiego delle risorse con gli obiettivi individuati nel programma e nelle successive variazioni di quest'ultimo...”*, insieme a quelli di vigilanza *“sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”*. Tra l'altro, si evidenzia che, nel caso di specie, la contabilità separata ha ad oggetto proprio un progetto specifico, quello del conto terzi, che, come visto, deve essere previsto e contemplato come tale nell'ambito del POF presentato dal dirigente scolastico, all'epoca su base annuale (ora, come visto, PTOF, su base triennale, cfr. par. 3, *supra*). A tal riguardo, il citato art. 58, al comma 3, lett. b), prevede espressamente l'obbligo dei revisori di verifica del *“livello percentuale di utilizzo della dotazione finanziaria e delle dotazioni annuali di ciascun progetto d'istituto”*. E', pertanto, fuor di dubbio che questi dovevano controllare anche la contabilità separata riferita al progetto del conto terzi. Né può sostenersi, a giustificazione dell'omesso controllo, che tale obbligo sarebbe stato inserito solo dall'art. 51 del D.l. n. 129/2018, di aggiornamento del D.l. n. 44/2001, quasi che tale ultima disposizione rappresenti una mutazione di un quadro dei controlli che, già in modo chiaro, comprendeva l'intera

contabilità scolastica, senza esclusioni.

D'altro canto, i dati sintomatici di anomalia dei conti scolastici erano evincibili in modo evidente anche dal solo bilancio ordinario della scuola, dato che in esso, a fine esercizio, erano riversati i risultati contabili del conto terzi nelle due voci di entrata e di spesa, e che registravano, come ampiamente visto, un avanzo molto considerevole, certamente inusuale per un'istituzione scolastica.

Tale elemento avrebbe dovuto suscitare l'interesse dei revisori anche nel quadro degli obblighi generali di vigilanza "*sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa*", di cui all'art. 58, comma 1, del D.I. n. 44/2001, con correlati obblighi di esercizio di un potere di impulso sull'amministrazione attiva della scuola che avrebbero potuto portare alla correzione del percorso intrapreso.

Fa eccezione la posizione della sola dott.ssa Sichi, che non risulta aver mai preso servizio nel Collegio per ragioni di salute e che quindi non può essere chiamata a corresponsabilità, neppure in termini virtuali.

8.3. Osserva, infine, il Collegio che la responsabilità da gestione del conto terzi "*in violazione degli obblighi di servizio*", oggetto del presente giudizio, ha carattere sussidiario rispetto alla responsabilità da indebita percezione di emolumenti non dovuti, che, nel caso di specie, assume carattere principale, sebbene, ancora una volta, in via meramente virtuale, ascrivibile a tutti i dipendenti coinvolti nell'attività del laboratorio, ivi compresi gli odierni convenuti, proff. Bartolini e Borgiotti, e DSGA Marradi, per la parte di emolumenti da ciascuno ricevuta in eccedenza rispetto allo spettante, peraltro, oggetto degli atti di messa

in mora notificati dall'Amministrazione ai dipendenti.

Di tale responsabilità risponderebbero, in questo caso a titolo di dolo contrattuale, dovendosi escludere in linea di principio e salva indagine erariale, che non avessero la consapevolezza di svolgere un'attività ben ulteriore rispetto a quella conseguente alla formazione e alla didattica degli studenti, nonché rispetto all'accettazione di commesse discontinue e di percepirne compensi economicamente molti rilevanti.

Tale responsabilità va, in questa sede, segnalata, anche ai fini dell'impulso all'eventuale azione erariale, al ricorrere di tutti gli elementi costitutivi.

8.4. Conclusivamente, agli effetti della cosiddetta "imputazione virtuale" di cui di cui all'art. 83 C.G.C. - impregiudicato l'eventuale effettivo accertamento delle concrete responsabilità amministrative ad essa riferibili in eventuale diverso giudizio, non risultando tutti i soggetti appresso specificati convenuti in quello che ne occupa - il Collegio ritiene di poter quantificare, in parte "virtualmente", la misura dell'apporto, nella fattispecie concreta, alla produzione del danno risarcibile, pari a **€ 4.125.731,654**, nelle seguenti quote di danno:

- una prima quota, del 40%, pari ad **€ 1.650.292,66**, da imputarsi al dirigente scolastico, prof. Erminio Mario Emilio Serniotti, nella sua qualità di Dirigente scolastico, membro di diritto del Consiglio d'istituto in tutte le tre riunioni in cui, dal 2013 al 2018, si sono assunte deliberazioni in tema di riparto del conto terzi della scuola, a titolo di colpa grave e quindi a titolo di responsabilità di natura sussidiaria, per

esercizio della potestà decisionale in tema di riparto degli utili da attività

in conto terzi della scuola Buzzi dedotta in atti;

- una seconda quota, del 20%, pari ad **€ 825.146,33**, da imputarsi, sia

pure in via virtuale, non essendo stati citati in giudizio, ai restanti

componenti del Consiglio d'Istituto presenti nelle tre riunioni suddette

in parte uguale pro-quota, anche per questi a titolo di colpa grave a

titolo di responsabilità di natura sussidiaria;

- una terza quota, del restante 40%, pari ad **€ 1.650.292,66**, anche

questa da imputarsi in via virtuale, essendo stati destinatari di invito a

dedurre, ma con esito di archiviazione, ai revisori dei conti della scuola

in servizio nel periodo di riferimento (con esclusione della componente

che non ha mai preso servizio per motivi di salute), per violazione degli

obblighi di vigilanza sulla regolarità amministrativo contabile della

scuola e omesso controllo sulla contabilità separata del conto terzi,

ritenuta esclusa dai compiti dell'organo, anche in questo caso per colpa

grave a titolo di responsabilità di natura sussidiaria.

8.5. Residua, altresì, una responsabilità da indebita percezione di

emolumenti non dovuti, di natura principale, per importo pari all'intero

danno di **€ 4.125.731,654**, da imputarsi al personale scolastico che ha

svolto incarichi nel conto terzi della scuola Buzzi, da ascrivere anche

in questo caso in via virtuale, per la parte eccedente la quota a

ciascuno spettante, come riconteggiata nella parte in diritto.

8.6. I proff. Giuseppe Bartolini e Paolo Borgiotti e la DSGA dott.ssa

Manuela Marradi sono esenti dalla responsabilità contestata in atti e,

pertanto, la domanda proposta nei loro confronti deve essere rigettata.

8.7. Ritiene il Collegio di accogliere la richiesta della difesa del dirigente scolastico, prof. Serniotti, volta all'esercizio del potere riduttivo del danno imputabile, anche in considerazione della persistente inerzia degli uffici dell'amministrazione scolastica e della ragioneria territoriale, che avrebbero dovuto e potuto riscontrare le anomalie dei redditi di alcuni dei dipendenti della scuola Buzzi ben prima dell'anno 2017.

Per tali ragioni applica la riduzione del 30% del danno a questi ascritto, pari ad € 495.087,798, per un danno complessivo finale di **€ 1.155.204.**

8.8. All'importo ascritto al dirigente scolastico, prof. Serniotti, unico condannato nel presente giudizio, si aggiunge la rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo, ovverosia dal giorno del pagamento delle somme corrisposte a titolo di risarcimento del danno, fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando, rigettate le eccezioni preliminari, accoglie parzialmente la domanda e, per l'effetto

CONDANNA

il dirigente scolastico prof. Erminio Mario Emilio Serniotti al pagamento, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'importo di **€ 1.155.204,00**

oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Pone a carico del convenuto le spese di giudizio, che liquida, fino al deposito della presente sentenza, in complessivi € 1.077,88.= (Milleesettantasette/88=).

ASSOLVE

I proff. Giuseppe Bartolini, Paolo Borgiotti e la DSGA dott.ssa Manuela Marradi da ogni addebito e liquida a loro favore la somma di € 1.500,00 (millecinquecento/00) ciascuno, oltre IVA e CPA, ponendola a carico del Ministero dell'Istruzione.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2022 e del 1° agosto 2023.

IL RELATORE

Elena Papa

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Angelo Bax

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 9/8/2023

Il Funzionario

dott. Simonetta Agostini

F.to digitalmente

