



Sent. N. 41/2020

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per le Marche

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Luisa MOTOLESE                      Presidente

Dott. Andrea LIBERATI                      Consigliere

Dott. Pierpaolo GRASSO                      Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n.22348 del registro di Segreteria promosso dalla Procura Regionale nei confronti dei sigg.ri

-        (omissis), nata a (omissis) il (omissis) e

residente in (omissis), alla via (omissis) (C.F.

(omissis)), rappresentata e difesa dall'Avv. Andrea Galvani

(C.F.        GLVNDR61P25A271P-        PEC:        [andrea.galvani@pec-](mailto:andrea.galvani@pec-ordineavvocatiancona.it)

[ordineavvocatiancona.it](mailto:andrea.galvani@pec-ordineavvocatiancona.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in

Ancona, al Corso Mazzini, 156;

-        (omissis), nata (omissis) il (omissis)

(C.F. (omissis)), ed ivi residente, alla (omissis)

rappresentata e difesa dall'Avv. Sandro Ottoni (C.F. TTNSDR55P09A462B

- PEC [avvsandroottoni@cnfpec.it](mailto:avvsandroottoni@cnfpec.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo

studio in Ascoli Piceno, alla Via Monterocco, 43;

-        (omissis), nato a (omissis) il (omissis)

ed ivi residente alla(omissis), (C.F. (omissis)),

rappresentato e difeso dall'Avv. Alessandro Lucchetti (C.F.

LCCLSN68M28A271R – PEC: [alessandrolucchetti@pec-ordineavvocatiancona.it](mailto:alessandrolucchetti@pec-ordineavvocatiancona.it)

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 18 febbraio 2020, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Milena Posanzini, il Consigliere Pierpaolo Grasso, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore regionale dott. Gaetano Gigliano e gli Avv.ti Frongia, Ottoni e Lucchetti per i convenuti.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 10 gennaio 2019 la Procura regionale ha convenuto in giudizio gli odierni convenuti per sentirli condannare al risarcimento del danno complessivo pari ad €52.720,36 da ripartirsi nella misura del 60% a carico della dott.ssa (omissis) e 20% ciascuno a carico degli altri due convenuti.

Espone la Procura regionale che il fascicolo istruttorio è stato aperto a seguito di segnalazione con la quale si lamentava la presunta violazione, nel Comune di San Benedetto, degli artt. 151, ultimo comma, del D.lgs.267/2000 e 9, comma 1 *quinquies* del D.L. n. 113/2016, con riguardo a n.35 assunzioni a tempo determinato disposte con provvedimento dirigenziale n. 1049 del 30 settembre 2017, con effetto dal 02.10.2017, pur in assenza dell'approvazione, nei termini di legge, del bilancio consolidato dell'annualità 2016.

	A seguito di indagini delegate alla Guardia di finanza, la Procura regionale	
	ha rilevato che:	
	- con provvedimento n. 1049 del 30 settembre 2017, firmato dal responsabile	
	del procedimento dott.ssa (omissis), Direttore del Servizio Gestione	
	Risorse Umane e dalla dott.ssa (omissis), in qualità di Dirigente delle	
	Politiche sociali Welfare del Cittadino e Sviluppo strategico, venivano	
	approvati i verbali trasmessi dal Servizio Diritto allo Studio, Trasporti	
	Scolastici e Mense relativi all'avviamento a selezione, ai sensi dell'articolo	
	16 della legge n. 56/87, di n.35 operatori mensa, di cui 21 operatori mensa	
	cat. "A" a tempo determinato e parziale per n. 18 ore settimanali dal	
	02/10/2017 al 29/06/2018 e 14 operatori per n. 12 ore settimanali dal	
	02/10/2017 al 31/05/2018 ed autorizzate le assunzioni a decorrere dal	
	02/10/2017, di tali 35 soggetti, nominativamente indicati;	
	- la suddetta determinazione recava il visto favorevole di regolarità contabile	
	del responsabile del Servizio Finanziario;	
	- i contratti individuali tra ogni singolo operatore e la dott.ssa (omissis) in	
	rappresentanza dell'Amministrazione comunale con effetto dal 02/10/2017	
	venivano sottoscritti, alcuni in data 19/10/2017 altri il 20/10/2017 in numero	
	complessivo di trentaquattro; in data 25/11/2017, con deliberazione	
	consiliare n. 79, veniva esaminato ed approvato il bilancio consolidato	
	relativo all'esercizio 2016 del Gruppo Amministrazione Pubblica del	
	Comune di San Benedetto del Tronto trasmesso il successivo 28 novembre	
	alla BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche).	
	Da tale ricostruzione fattuale la Procura regionale ha sostenuto che le	

predette assunzioni siano state effettuate in violazione del divieto posto dal legislatore all'art. 9.1 *quinquies* del D.L. n. 113/2016 quale misura per gli enti inosservanti dei termini di legge nell'approvazione dei principali documenti contabili e, nel caso di specie del bilancio consolidato al 30 settembre 2016.

Ha quantificato il danno erariale nella somma pari alle retribuzioni erogate al predetto personale dalla data dell'assunzione fino alla data di avvenuta approvazione del bilancio consolidato per il 2016 in quanto, secondo la prospettazione accusatoria il precetto normativo violato pone un divieto legale di assunzione di tipo specifico, in quanto indirizzato ai soli enti territoriali inadempienti rispetto ai predetti obblighi di cui al già citato D.lgs 118/2011 e la cui *ratio* si manifesta per essere sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale.

Quanto al nesso causale il Requirente ha sostenuto che il nocumento patrimoniale debba essere ripartito in ragione delle specifiche funzioni istruttorie e amministrative in capo ai convenuti, così come indicato nell'atto di citazione.

Con riferimento al responsabile dei servizi finanziari il requirente ha evidenziato che il ruolo dello stesso, anche a seguito delle intervenute riforme, non si limiterebbe più ad una mera verifica della copertura finanziaria della spesa, ma assurgerebbe a vero e proprio garante degli equilibri di bilancio, della correttezza della spesa e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica nell'ambito della più complessiva riforma del sistema di contabilità degli enti locali.

	Si è costituita in giudizio la dott.ssa (omissis) con il patrocinio dell'Avv.	
	Andrea Galvani che ha evidenziato che, alla data in cui la stessa ha istruito la	
	pratica, non fosse vigente alcun divieto assunzionale e che, al limite, la	
	relativa eccezione avrebbe dovuto essere sollevata dal dirigente del servizi	
	finanziari che, invece, ha apposto il visto favorevole sulla determina. Ha,	
	altresì, sostenuto che le assunzioni in questione, erano programmate già da	
	tempo; ha posto in evidenza la mancata conoscenza della segnalazione	
	formulata dal dott. (omissis) in data 25 agosto 2017 citata dalla Procura	
	nell'atto di citazione, riguardante proprio il mancato rispetto dei tempi di	
	legge per l'approvazione del bilancio consolidato, escludendo, in sintesi, la	
	colpa grave del proprio operato.	
	Ha eccepito, poi, la <i>compensatio lucri cum danno</i> in ragione dell'utilità delle	
	prestazioni effettuate.	
	La dott.ssa (omissis) si è costituita in giudizio con il patrocinio dell'avv.	
	Sandro Ottoni che, dopo aver posto in evidenza la natura essenziale del	
	servizio mensa e dell'impossibilità, in assenza dei predetti contratti, di	
	garantire il servizio in questione, ha posto in evidenza che il mancato	
	adempimento di approvazione del bilancio consolidato entro i termini di	
	legge attiene a valutazioni di regolarità amministrativo-contabile, di	
	competenza del settore economico-finanziario.	
	Ha evidenziato che alcun divieto è stato aggirato in quanto le assunzioni si	
	sarebbero perfezionate fra il 12 ed il 28 settembre 2017 a seguito della	
	sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei soggetti	
	collocati in graduatoria e non già a seguito della stipula dei contratti.	

	Ha escluso la sussistenza del danno in ragione dell' <i>utilitas</i> percepita dall'ente, anche per effetto delle rette versate dai genitori dei figli che, in assenza di servizio, non sarebbero state versate, non senza considerare che, anche le derrate alimentari già acquistate non sarebbero state utilizzate qualora il servizio non fosse partito per tempo.	
	Ha escluso, pertanto, anche l'elemento psicologico della colpa grave.	
	Il Dott. (omissis) si è costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avv. Lucchetti che ha, in primo luogo, evidenziato l'assenza di condotte <i>contra ius</i> in quanto il visto di regolarità contabile è stato rilasciato in data 28 settembre 2017 in assenza di divieto assunzionale; entro il 30 settembre, pertanto, ben potevano essere attivati i contratti dal responsabile del servizio competente.	
	Ha invocato la circostanza che il divieto di cui all'art.9 comma 1 <i>quinques</i> del d.l. 113/2016 non possa applicarsi ai rapporti in questione rientranti nel "settore sociale" ex art,9, comma 28 d.l. 78/2010 sostenendo che la prima disposizione sopra citata non possa contenere una disciplina più gravosa rispetto alla norma di natura sostanziale quale quella di cui al d.l. 78/2010 che dispone limiti di spesa in materia di personale e che escluderebbe, appunto, dal calcolo dei limiti di spesa, quelle qui contestate.	
	Qualora non dovesse aderirsi a tale interpretazione ha ritenuto sussistenti dubbi di costituzionalità della disposizione che si assume violata con riferimento agli artt.3, 97, 118 e 119 Cost.	
	Ha escluso, inoltre, sia l'elemento psicologico della colpa grave, sia del danno erariale, circostanze, peraltro, già evidenziate nelle deduzioni	

preprocessuali.

In data 25 giugno 2019 la Procura attrice ha depositato ulteriore memoria alla quale ha fatto seguito una replica depositata in 2 luglio 2019 dall'Avv. Lucchetti per il convenuto (omissis) in vista dell'udienza del 3 luglio 2019.

A seguito della discussione pubblica, con ordinanza n.48 depositata in data 15 luglio 2019, il Collegio ha disposto l'acquisizione a cura dell'organo di revisione del Comune di San Benedetto, ai sensi dell'art. 94 secondo comma, c.g.c., ed entro il termine di giorni sessanta dalla comunicazione del provvedimento, copia degli atti disciplinanti l'esecuzione del servizio mensa presso il Comune di San Benedetto, gli atti attestanti l'entità di tutti i costi complessivamente sostenuti per l'erogazione del servizio, nonché gli atti attestanti le somme introitate per l'espletamento del servizio, con indicazione dei periodi di riferimento, relativamente all'anno scolastico 2017-2018, unitamente ad una relazione esplicativa e riepilogativa dei costi sostenuti e delle somme introitate.

In data 14 ottobre 2019 il Collegio dei revisori ha depositato la propria relazione.

A seguito della fissazione di nuova udienza, le difese dei convenuti hanno depositato ulteriori memorie volte a supportare, anche a seguito degli espletati incumbenti istruttori, le già esposte argomentazioni difensive.

All'udienza del 18 febbraio 2020 le parti hanno ampiamente insistito nelle contrapposte tesi come da verbale d'udienza, concludendo come in atti.

La causa è, quindi passata in decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Collegio ritiene che la richiesta risarcitoria formulata sia fondata nei termini che seguono.

### **1.La fattispecie dannosa**

Occorre, in primo luogo inquadrare la fattispecie dannosa in questione, caratterizzata da un divieto di carattere assoluto nei confronti degli enti locali che non ottemperano agli obblighi indicati nella normativa che la Procura assume violata.

L'articolo 9, comma 1-*quinquies* del D.L. n. 113 del 24/06/2016, infatti prevede l'impossibilità per gli enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione di una serie di atti contabili, fra cui anche l'approvazione del bilancio consolidato, il cui termine, come ampiamente noto, è fissato al 30 settembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 151, comma 8, TUEL, per gli enti tenuti a tale adempimento. La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del successivo comma 1-*octies*, proprio il bilancio consolidato 2016 oggetto della presente contestazione.

Come evidenziato dalla Procura regionale la disposizione in questione ha imposto un preciso un divieto legale di assunzione per gli enti inadempienti ancor più pregnante se si pensa che il divieto ha ad oggetto anche la stipula di contratti di servizio che si configurino elusivi del precetto sopra indicato e che lo stesso comma 1-*octies* individua quale sanzione per gli enti locali.



Appare evidente come le disposizioni in questione prevedano una misura estrema per l'amministrazione interessata e sono chiaramente indirizzate a stimolare, nell'ottica del conseguimento di una sana gestione delle risorse finanziarie, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e chiarezza nella rappresentazione della situazione economica e patrimoniale dell'ente locale al fine di stimolare la più ampia responsabilizzazione nei diversi livelli di governo dell'ente locale e si atteggiano quali norme rispondenti a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all'art.81 della Costituzione. (cfr. Corte cost. 9 gennaio 2018, n.49)

Pertanto la violazione dei termini per l'approvazione del bilancio consolidato, dato non in discussione, ha automaticamente fatto scattare l'imposto divieto la cui violazione comporta l'assunzione illecita di spese e, conseguentemente un nocumento erariale per l'amministrazione.

Conforme a tale interpretazione appare quanto statuito dalla Sezione di Controllo Veneta della Corte dei Conti secondo la quale *“Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1- quinquies, del D.L. 113/2016 riguarda sia le “assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”, sia la stipula di “contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi”. Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un “blocco” delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento*

dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare." (Sez. Reg. Contr. Veneto delib. 17 gennaio 2019, n.2/2019/PRSP).

Dello stesso tenore anche la Sezione Trentina, ritenendo che "...L'art. 9 del d.l. n. 113/2016, adoperando il termine "sanzione" nel disposto del comma 1-octies, disvelerebbe invero una ratio legis sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. "elusive" del divieto, con un vero e proprio "blocco" delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento, ovvero sia "nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione tardiva..." (Corte dei conti, Sez.Reg di

Controllo per il Trentino Alto Adige/Sud Tirol, sede Trento, Delib. 8 novembre 2019, n.54/2019/PRSE).

La predetta preclusione ha carattere assoluto ed inderogabile, a tal punto che la giurisprudenza ha ritenuto anche impossibile, per le amministrazioni inadempienti, procedere all'acquisizione di personale in comando da altra amministrazione (cfr Sez. Reg. Controllo Abruzzo, Delib. 9 giugno 2017,

n.103/2017/PAR; Sez. Reg. Controllo Puglia, Delib. 21 giugno 2018, n.98/2018/PAR).

A fronte del mancato rispetto del termine di legge sopra indicato, le parti si sono soffermate sul rispetto dell'obbligo come imposto dal legislatore.

Secondo la Procura attrice tale obbligo non sarebbe stato rispettato atteso che le assunzioni in questione sono avvenute in data 2 ottobre 2017, mentre secondo le ricostruzioni difensive, le stesse si sarebbero perfezionate per effetto della determina n.1049 del 30 settembre 2017 ovvero per effetto della sottoscrizione delle dichiarazioni presentate fra il 12 ed il 28 settembre 2017 dai soggetti interessati all'assunzione.

Il Collegio ritiene di aderire alla tesi prospettata dalla Procura regionale.

Come è noto, infatti, la privatizzazione del pubblico impegno ha portato al superamento della costituzione del rapporto di lavoro pubblico mediante un atto unilaterale della Pubblica amministrazione, dovendo necessariamente darsi rilevanza al momento della stipula del contratto di lavoro.

Le assunzioni, pertanto, nel caso di specie non possono che essere avvenute nel mese di ottobre, sia che si consideri il momento di avvio della prestazione contrattuale, sia che si consideri l'anomala stipula degli stessi, verificatasi addirittura in data 19 e 20 ottobre 2017, non potendo, pertanto, ricondurre le stesse alla mera volontà unilaterale della pubblica amministrazione.

Depongono in tal senso, fra l'altro, anche le specifiche disposizioni di settore.

L'art.14 del CCNL di comparto del 6 luglio 1995, infatti, vigente al

momento dei fatti, inserito al Titolo III, Capo I del CCNL avente ad oggetto

“*Costituzione del rapporto di lavoro*” prevede espressamente che il rapporto di lavoro, anche a tempo determinato, è costituito e regolato dai contratti individuali e che è il contratto, per il quale è necessariamente richiesta la forma scritta, a regolare gli elementi fondamentali del rapporto.

Anche l’attuale fonte primaria regolante la disciplina del pubblico impiego, vale a dire il D.lgs 165/2001 dà rilevanza, ai fini assunzionali, alla stipula dei contratti e non già agli atti ad essi propedeutici e preparatori (vedasi art. 36).

Alcuna valenza, poi, può essere data alle dichiarazioni presentate dagli assumendi atteso che, anche ai sensi dell’art. 14 comma 5 del CCNL di comparto, si pongono quali atti preliminari che il prestatore è tenuto a fornire “...*prima di procedere alla stipulazione del contratto ai fini dell’assunzione*” e non, quindi, quali accettazione volta a perfezionare la volontà negoziale.

Anche con riferimento alle supposte analogie fra la disciplina di cui si discute e l’art.9, comma 28 del d.l. 78/2010, le prospettazioni difensive non colgono nel segno.

Ciò in quanto è chiaramente diversa la *ratio* normativa sottesa all’emanazione delle disposizioni in questione come anche più volte evidenziato dalla giurisprudenza consultiva contabile secondo la quale :

*<<< In effetti pare possibile cogliere una diversità tra la norma sui limiti di spesa di cui all’art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. – disposizione ai sensi della quale, tra l’altro, il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina*

*responsabilità erariale” - e le preclusioni scaturenti dal nuovo art. 9, comma 1-quinquies e ss., D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m. che, invero, contempla una sanzione “diretta” per l’ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l’impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all’approvazione (tardiva) degli atti contabili principali. Se il primo precetto normativo sulla previsione di determinati limiti di spesa è senz’altro riconducibile ad uno dei principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le province autonome e gli enti locali, il secondo precetto positivo è posto a presidio del rispetto di termini espressamente fissati per legge ed entro i quali le amministrazioni devono adottare i rispettivi documenti contabili fondamentali” (Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. Abruzzo, 9 giugno 2017, n.103/2017/PAR)>>>.*

Sotto altro profilo va aggiunto che il servizio in questione non può essere qualificato come essenziale bensì un servizio a domanda individuale che l’ente locale è libero di istituire o meno come più volte ribadito dalla giurisprudenza civile, amministrativa e contabile (da ultimo Tar Lazio, 13 dicembre 2019, Sez. III bis, n.14368; Sez. Reg. Contr. Lombardia, 21 novembre 2019, n.427/2019/PAR) e, pertanto, non può neanche ritenersi ammissibile l’operato dell’ente ricorrendo ad una estensione analogica, comunque non consentita, delle deroghe previste dal citato art.9 comma 28 del d.l. 78/2010.

E’ questo il motivo per cui si ritiene inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa del (omissis) in quanto, fra le possibilità

assunzionali per le quali il legislatore aveva ammesso una deroga ai limiti previsti dal d.l. 78/2010, si ritiene comunque non possa rientrare quella oggetto della presente contestazione.

## **2. Sulla responsabilità degli odierni convenuti.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il Collegio ritiene sussista la responsabilità degli odierni convenuti nei termini specificamente contestati dalla Procura regionale.

Infatti non v'è dubbio che, nell'ambito dei ruoli rivestiti, tutti i soggetti avrebbero dovuto verificare le condizioni di ammissibilità e di liceità delle previste assunzioni, ponendo in evidenza le problematiche insorte e gli oggettivi impedimenti imposti dalla legge.

A nulla rileva la circostanza che i pareri, l'istruttoria e la determina siano stati emanati prima della scadenza del termine per l'approvazione del consolidato 2016, vale a dire del 30 settembre 2016, giacchè nella determina in questione e, ovviamente, anche nella bozza predisposta, era ben chiaro che le assunzioni avessero luogo in data 2 ottobre 2017 e, pertanto, oltre il limite temporale predetto.

D'altronde lo stesso (omissis) aveva già posto all'attenzione della (omissis), sin dal 25 agosto 2017, le difficoltà legate alla certa mancata approvazione del bilancio consolidato 2016 e, pertanto, l'aver comunque proceduto nei termini sopra esposti, senza in alcun modo affrontare espressamente la problematica in questione costituisce un indubbio elemento utile a qualificare come negligente e superficiale la condotta degli odierni convenuti.

Ad ogni buon conto vi è da sottolineare che, sotto il profilo procedurale, il competente settore gestione risorse umane, nella persona del suo direttore, avrebbe dovuto procedere ad effettuare tutte le doverose verifiche in ordine ai vincoli ed ai limiti normativi esistenti per procedere alle assunzioni *de quibus* nei termini e con la tempistica sopra indicata, così come avrebbero necessariamente dovuto fare - a maggior ragione in presenza della già paventata criticità- i dirigenti (omissis) e (omissis) che, nell'ottica di una azione comunque improntata alla trasparenza, avrebbero quanto meno dovuto affrontare la tematica e darle una esplicita soluzione e motivare le scelte effettuate.

L'aver omesso in maniera evidente ogni riferimento alla questione, pure attenzionata sin dall'agosto 2017, induce il Collegio a ritenere integrata una condotta quantomeno gravemente colposa che non può essere scriminata né alla luce della sostenuta ambiguità del dettato normativo, al suo primo anno di applicazione, né in virtù della ritenuta "obbligatorietà" della scelta effettuata per non dover sospendere il servizio mensa.

Tali elementi, infatti, non sono in alcun modo rappresentati nell'*iter* motivazionale che ha portato alle assunzioni censurate; anche il conseguente nocumento di immagine che l'ente locale avrebbe potuto subire in caso di mancata erogazione del servizio mensa non risulta in alcun modo provato, né la sua pur teorica prospettazione può condurre ad inconsuete conseguenze volte ad indurre i dirigenti a porre in essere atti illegittimi che, in tal caso, troverebbero sempre adeguata giustificazione, a maggior ragione se si ritiene che l'istituzione del servizio mensa non riveste carattere obbligatorio.

Per tale motivo, analogo rilievo concausale deve attribuirsi al parere di regolarità apposto dal dott.(omissis) che, sebbene reso in data 28 settembre 2017 e quindi prima della scadenza imposta dal legislatore per l'approvazione del consolidato 2016, non ha in alcun modo dato la giusta rilevanza alla circostanza che le assunzioni, i cui contratti sono stati firmati dalla (omissis) addirittura il 19 ottobre 2017, sarebbero state effettuate al di fuori dello spazio temporale consentito dalla legge, nonostante fosse pienamente a conoscenza del fatto che il bilancio consolidato non sarebbe mai stato approvato nei termini.

### **3 La quantificazione del danno**

Con riferimento al danno ingiusto e risarcibile che gli odierni convenuti sono chiamati a rifondere alle casse erariali il Collegio ritiene che debbano tenersi in considerazione, ai sensi della disciplina prevista dall'art.1 della l.20/94, i vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione comunale, fattispecie di carattere generale, applicabile a maggior ragione nel caso di specie laddove il Comune ha proceduto ad erogare servizi a domanda individuale in cambio di un corrispettivo.

Appare inconfutabile, infatti, che, a fronte del pagamento degli stipendi delle assunzioni illegittime, comunque l'Amministrazione ha conseguito un vantaggio in termini di benefici economici che questo Collegio, alla luce degli atti in giudizio ritiene di valutare, facendo ricorso anche a criteri equitativo- presuntivi, che prendono le mosse da quanto relazionato in merito dall'Organo di revisione del Comune in sede di istruttoria.

Orbene, in primo luogo non può accogliersi la tesi delle difese dei convenuti secondo la quale il servizio in questione non sarebbe potuto partire.



E' comprovato in atti che il servizio mensa per asilo nido, del tutto marginale rispetto al più ampio servizio di mensa scolastico erogato dal Comune di San Benedetto era già in funzione ed il personale a tempo indeterminato non impegnato in tale incombenza era comunque adibito ad altre mansioni.

Il Collegio ritiene, pertanto, che il Comune di San Benedetto ben avrebbe potuto, nell'Ottobre 2017 e nelle more dell'approvazione tardiva del bilancio consolidato 2016, in via del tutto provvisoria, procedere ad attivare il servizio mensa della scuola primaria ovvero della scuola di infanzia/primavera con il personale in servizio a tempo indeterminato.

Ciò premesso ai fini della quantificazione del documento erariale, val la pena evidenziare che le tariffe del servizio mensa nel comune di San Benedetto del Tronto comunque non assicuravano la copertura minima dei costi del servizio.

Sotto altro profilo, ai fini della dettagliata e puntuale quantificazione dei vantaggi i convenuti avrebbero dovuto fornire una rigorosa prova al fine di dimostrare che senza le assunzioni illegittime, alcun conseguente servizio avrebbe potuto essere attivato dall'amministrazione comunale, prova che, alla luce, degli atti, non è stata fornita.

Pertanto, sulla scorta degli elementi forniti, il Collegio ribadisce che il Comune ben avrebbe potuto provvisoriamente avviare almeno un segmento del servizio mensa, relativo alla scuola primaria o materna con il personale a disposizione ovvero attivare il servizio mensa relativamente a limitati plessi scolastici.

In considerazione, poi, della quasi sostanziale equivalenza fra il costo

sostenuto dall'ente per personale a tempo determinato e per quello a tempo indeterminato, ritiene il Collegio che l'apporto del primo personale illegittimamente assunto, tenuto anche conto della quasi equivalenza, nei mesi di ottobre e novembre 2017 degli introiti relativi al servizio mensa per la scuola primaria e quelli per la scuola materna, possa aver influito per una quota pari al 50% degli introiti conseguiti dal Comune, calcolato secondo il criterio di competenza.

Dalla tabella n.4/b depositata in giudizio dall'Organo di Revisione emerge che il 50% degli importi conseguiti per il servizio mensa della scuola materna ed elementare, scomputata l'IVA che non rappresenta un vantaggio per l'amministrazione comunale, è pari ad € 79.104,30 alla cui cifra, tuttavia va sottratta la quota proporzionale relativa agli ultimi cinque giorni (dal 25 novembre al 30 novembre, considerando, in via cautelativa, anche i sabati) nel corso dei quali la prestazione è stata legittimamente resa.

La somma così ottenuta, pari ad € 71.193,87 rappresenta gli introiti imputabili, in via equitativa, alla prestazione fornita dai lavoratori a tempo determinato nel periodo 2 ottobre 2017-24 novembre 2017.

A fronte di tali introiti, tuttavia, applicando il medesimo criterio, emergerebbero i costi relativi al costo del personale, nonché quelli relativi alle derrate alimentari acquistate nei mesi di settembre, ottobre e novembre 2017 (destinate alle mense della scuola primaria ed elementare avviate ad ottobre) individuati nella tabella redatta dal Collegio dei revisori la cui quota pari al 50%, defalcata, sempre del residuo periodo di novembre sopra indicato è pari ad € 24.715,61.

Tale cifra, sommata agli stipendi erogati ai lavoratori, ai quali dai prospetti

	allegati non sembra sia stata applicata alcuna ritenuta fiscale nei mesi in	
	questione, è pari ad € 77.435,97.	
	La differenza fra costi ed introiti così calcolati, pari ad € 6.242,10	
	rappresenta il danno erariale imputabile agli odierni convenuti.	
	Il Collegio, tuttavia, anche alla luce delle circostanze dedotte in giudizio, in	
	ordine alle incertezze dovute alla prima applicazione del disposto normativo	
	ed alla condotta posta in essere, comunque finalizzata ad evitare un	
	disservizio nei confronti dell'utenza, ritiene di fare uso del potere riduttivo e	
	di rideterminare il danno in € 5.000,00.	
	Ai fini del concorso causale, il Collegio, come già esposto condivide le	
	argomentazioni fornite dal Requirente e, pertanto, ritiene di imputare una	
	somma pari al 60% del danno quantificato alla Dott.ssa (omissis) e una	
	quota pari al 20% ciascuno agli altri convenuti, somme da ritenersi già	
	rivalutate, oltre interessi legali come da dispositivo.	
	Le spese del giudizio, da liquidarsi con separata nota a cura della Segreteria	
	della Sezione, in applicazione dell'art. 31, comma 5, del codice, seguono la	
	soccombenza.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per le Marche,	
	definitivamente pronunciando	
	CONDANNA	
	- (omissis) al pagamento di €. 3.000,00 (tremila/00)	
	- (omissis) al pagamento di €. 1.000,00 (mille/00)	
	- (omissis) al pagamento di €.1.000,00 (mille/00)	
	in favore del Comune di San Benedetto del Tronto.	
	19	

Sulle predette somme, da intendersi già rivalutate, sono altresì dovuti gli interessi legali a decorrere dalla data della presente sentenza e sino al pagamento;

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate, a cura della Segreteria, ai sensi dell'art. 31 comma 5 del d. lgs n. 174/2016, nella misura complessiva di € 320/00 (diconsi trecentoventi/00) nei sensi di cui in motivazione, ripartite secondo le percentuali sopra indicate.

Così deciso in Ancona nella Camera di Consiglio del 18 febbraio 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Pierpaolo Grasso

Luisa Motolese

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il giorno 11.05.2020

Il Direttore di Segreteria

Dott.ssa Tiziana Camaioni

f.to digitalmente