

SENT. N. 2147/2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Ivan	DE MUSSO	Presidente
dott. Pina M.Adriana	LA CAVA	Consigliere
dott. Luigi	IMPECIATI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **069985/R** del registro di Segreteria promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dei signori:

- 1) **1) L Mario Giovannino;**
- 2) **2) L Loreta;**
- 3) **3) M Vittorio Belandino;**

tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Loreto e Antonio GENTILE, unitamente ai quali sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Regina Margherita n. 46, presso lo studio dell'avv. Ruggero Frascaroli;

visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale presso questa Corte;

esaminati gli atti ed i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 20 settembre 2010, con l'assistenza del segretario dott.ssa Antonella CIRILLO, il relatore dott. Luigi IMPECIATI, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale dott. Pio SILVESTRI e l'avv. Loreto GENTILE per i convenuti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura regionale, con atto depositato il 22 gennaio 2010, ha evocato in giudizio, dinanzi questa Corte, i sigg. Mario Giovannino L, Loreta L e Vittorio Belandino M poiché, quali assessori pro-tempore del Comune di XXXX (FR) avrebbero causato alle casse dell'Ente un danno ingiusto pari ad € 12.625,26, relativo all'indebito pagamento del corrispettivo di buoni pasto non erogati al personale del suddetto Comune nel periodo 1.1.2001-30.6.2006.

Esponde il requirente che, su denuncia pervenuta il 23 maggio 2008 da funzionario comunale, aveva avviato specifica istruttoria poiché, asseritamente, ai dipendenti comunali, unitamente alle competenze del mese di dicembre 2006, erano state liquidate somme a titolo di indennità sostitutive di buoni pasto non erogati dall'anno 2001 in poi.

In quel contesto, era stato inviato un invito a dedurre al Sindaco e al Segretario comunale e, in base alle loro deduzioni, il P.M. aveva inviato altro invito a dedurre agli odierni convenuti, in quanto era stato accertato che il pagamento di somme di denaro a titolo di forfetario indennizzo di buoni pasti non erogati era da addebitarsi agli assessori pro-tempore e non al sindaco di XXXX.

I sigg. Mario Giovannino L, Loreta L e Vittorio Belandino M avevano infatti deliberato di concedere la complessiva somma di € 12.625,26 a titolo di ristoro sostitutivo per il mancato godimento dei previsti buoni pasto.

Nelle deduzioni difensive offerte in istruttoria, proposta eccezione di nullità dell'attività istruttoria ex art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009, si espone che, malgrado i buoni pasto fossero stati previsti dalla contrattazione collettiva, non vi era mai stata materiale erogazione da parte del Comune agli aventi diritto per cui, per evitare un contenzioso dall'esito scontato e con aggravio di spese ed accessori, si era giunti alla determinazione di liquidare il corrispettivo dei buoni pasto rapportandolo al valore minimo di ognuno.

La Procura, però, ritenendo improponibile l'eccezione di nullità e non esaustive le dichiarazioni difensive, ha emesso atto di citazione nel quale ha fondato l'accusa sulla violazione

della disposizione ex art. 45, comma 6 del CCNL del 14.9.2000 del personale degli Enti locali.

La norma prevede il divieto di monetizzazione dei buoni pasto per cui la procedura posta in essere dai convenuti sarebbe fonte di illecito erariale, stante la lesione del pubblico interesse all'integrità delle finanze comunali.

In virtù di quanto precede si chiede la condanna dei convenuti a risarcire il danno quantificato come precede.

I signori Vittorio Belandino M, Mario Giovannino L e Loreta L si sono costituiti con il patrocinio degli avv.ti Loreto e Antonio GENTILE i quali, nella loro memoria depositata il 27 agosto 2010 hanno, pregiudizialmente, riproposto istanza di nullità dell'attività istruttoria, anche per l'erronea individuazione del soggetto danneggiato.

Nel merito, reputano la domanda attorea infondata in quanto la liquidazione per contanti dei buoni pasti a suo tempo non erogati sarebbe frutto di un'intesa tra Ente e dipendenti, applicata dai dirigenti/assessori in buona fede e, comunque, senza colpa grave e, soprattutto, senza che si sia verificato alcun danno patrimoniale.

Per tali ragioni, oltre all'accoglimento dell'eccezione pregiudiziale, i difensori chiedono che, nel merito, i loro assistiti siano mandati assolti dalla contestazione formulata dal requirente.

All'udienza dibattimentale il P.M., richiamato il contenuto dell'atto introduttivo, ha chiesto che sia dichiarata l'infondatezza dell'eccezione di nullità e ha ribadito la richiesta di condanna dei convenuti, come da atto di citazione.

L'avv. Loreto GENTILE, patrono degli amministratori locali convenuti, nel riportarsi alle argomentazioni e richieste contenute negli atti defensionali, ha esposto che il Comune di XXXX è un piccolo agglomerato di meno di 1200 abitanti, di cui meno di 100 nel centro storico, sede del Municipio, privo di qualsiasi punto di ristorazione. Ha, pertanto, sottolineato la difficoltà di consentire ai dipendenti la consumazione dei pasti e la ragionevolezza di un ristoro economico, soprattutto a fronte di una prospettata azione legale, dall'esito scontato.

Nel ricordare come la monetizzazione dei buoni pasto sia consentita a favore dei dipendenti statali, ma non a quelli degli enti locali, ha concluso per l'assoluzione dei convenuti per mancanza di ogni danno.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Procura Regionale ha chiesto, con l'atto di citazione in esame, la condanna dei convenuti al risarcimento delle somme liquidate dal Comune di XXXX quale "monetizzazione" dei buoni pasto non fruiti da taluni dipendenti nel periodo 1.1.2001-30.6.2006.

La difesa ha posto eccezione di nullità di cui all'art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009, come inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), D.L. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009 n. 141.

L'eccezione va disattesa in quanto la norma che precede dispone che l'attività istruttoria (con tutto quello che ad essa consegue) sia irrimediabilmente viziata qualora essa non abbia genesi da una notizia di danno concreta e specifica.

Nel caso di specie è di chiara evidenza che il requisito della concretezza e della specificità della *notizia damni* è assolutamente sussistente, stante il fatto che l'indagine del P.M. contabile è scaturita da una circostanziata denuncia di un impiegato di detto Comune.

Nella nota, del 20 maggio 2008, si indica l'avvenuta liquidazione (in valuta corrente), ai dipendenti comunali, del controvalore dei buoni-pasto non consegnati dall'Amministrazione "dall'anno 2001 in poi".

La notizia, corredata anche da richiami a corrispondenza tra il denunciante ed il Sindaco, appare quindi munita di sufficiente concretezza e specificità, tale da giustificare, ampiamente, l'avvio dell'istruttoria, con conseguente rigetto dell'opposta eccezione.

Nel merito debbono formularsi le seguenti osservazioni.

In primo luogo la norma posta a fondamento della tesi accusatoria (art. 45 del CCNL del 14.9.2000 per il personale degli Enti Locali) prevede che “*comma 1. Gli enti, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, possono istituire mense di servizio o, in alternativa, secondo le modalità indicate nell'art. 46, attribuire al personale buoni pasto sostitutivi, previo confronto con le organizzazioni sindacali.....comma 6. In ogni caso è esclusa ogni forma di monetizzazione indennizzante.*”.

La norma non sembra porre, obiettivamente, problemi di interpretazione, ponendo un divieto assoluto (e chiaro) alla monetizzazione dei buoni pasto (sia essa *ex ante* sia *ex post*) ed altrettanto chiara è la *ratio* che la giustifica, ovvero quella di evitare forme surrettizie di elargizioni economiche a scapito di un'esigenza effettiva, quella dei lavoratori che prestano un orario di servizio particolarmente esteso – sotto il profilo temporale – a fruire comunque di un pasto.

Altrettanto indiscutibile è, allora, che la violazione della norma è stata perpetrata da coloro che, come i convenuti, hanno autorizzato la liquidazione, in valuta, del pari valore di ogni buono pasto (moltiplicato per il numero di quelli non fruiti) ai lavoratori beneficiari.

L'accusa sostiene che una simile azione concretizzi una tipica ipotesi di danno erariale, discendente dal fatto materiale dell'esborso di denaro pubblico, malgrado un apposito divieto posto dalla normativa contrattuale, nonché dalla colpa grave che avrebbe contraddistinto l'agire degli amministratori.

Ad avviso del Collegio non è da porsi in dubbio che vi sia stato un esborso di somme a carico del bilancio comunale, imputabile alla volontà degli amministratori convenuti di “retribuire” taluni dipendenti della mancata percezione, dal 2001 al 30 giugno 2006, di un certo numero di buoni pasto (variabile a seconda dell'orario di lavoro da ciascuno effettivamente prestato).

Non vi è neanche dubbio che una simile decisione sia in contrasto con il chiaro (e, ad avviso del Collegio, non altrimenti interpretabile) disposto dell'art. 45, comma 6, del CCNL del 14.9.2000.

Vi è, allora, da valutare correttamente se sussista il richiesto elemento soggettivo.

La difesa dei ricorrenti ha posto all'attenzione di questo Collegio alcune circostanze ed elementi, in ipotesi atti ad elidere la ritenuta volontà dei convenuti di violare la norma che, però, non possono essere apprezzati, nella loro complessiva entità, come fattori discriminanti della contestata responsabilità.

Il Collegio è consapevole che ogni fattispecie regolamentatrice della vita quotidiana vada, in concreto, calata nella realtà effettuale, ma un'obiettiva difficoltà di applicazione non può essere ritenuta fattore di sostanziale elusione della stessa.

Così le dimensioni del Comune, la scarsità di personale qualificato, tale da imporre agli assessori compiti di diretta conduzione degli uffici, la loro insufficiente preparazione in materia giuscontabile, la mancanza di idonee strutture ricettive nei pressi della sede del Municipio, sono dati di conoscenza che appaiono utili ad una valutazione della complessiva fattispecie ma non certamente sufficienti a rendere legittimo quello che legittimo (e lecito) non è.

La condotta asseritamente lesiva addebitata dal requirente deve essere allora scrutinata nella sua oggettiva rilevanza, nonché indagata se posta in essere con il richiesto elemento soggettivo, rimanendo le circostanze appena sopra confinate in un contesto accessorio.

Poiché la valutazione del Collegio deve essere effettuata *ex ante*, per meglio apprezzare il comportamento tenuto e le sue ragioni giustificatrici, deve dirsi che la situazione presentatasi agli odierni convenuti era quella di un radicato inadempimento da parte del Comune che, nei sei anni precedenti – ovvero dall'entrata in vigore del CCNL del 14.9.2000, non aveva provveduto a erogare ai dipendenti legittimati i previsti buoni pasto.

Agli stessi amministratori era stata prospettata la realistica eventualità di un ricorso all'Autorità Giudiziaria ordinaria al fine di ottenere la riparazione di un diritto patrimoniale sicuramente leso; l'esito di quel giudizio appare (e appariva fin da allora) scontato.

Essi si sono così trovati di fronte ad un vero e proprio nodo gordiano, rappresentato sia dal prospettato giudizio dall'esito scontato (e con un esborso sicuramente superiore per gli oneri accessori ad esso relativi) sia dal divieto posto dalla norma contrattuale.

La decisione da assumere risultava in ogni caso problematica e gli amministratori hanno deciso di accedere alle richieste dei lavoratori ritenendo, forse, che il divieto di monetizzazione riguardasse un impedimento strutturale, ossia di liquidazione economica sistematica e non episodica, quale quella rappresentata dal ristoro di un danno derivante dall'omessa prestazione da parte degli organi comunali.

Peraltro, dagli atti versati si rileva che agli stessi è stato liquidato un importo, del singolo buono pasto, pari al costo ordinariamente previsto dagli Enti locali (€5,16).

In merito è avviso del Collegio che, innegabilmente, si era formata a carico del Comune di XXXX, anche ad opera di soggetti non convenuti in giudizio, un'obbligazione patrimoniale di natura risarcitoria non adempiuta che, ove portata alla cognizione del Giudice Ordinario, avrebbe condotto alla condanna del Comune a pagare sia gli importi già liquidati che anche altre spese per la difesa e per il giudizio.

Gli amministratori locali, allora, hanno operato nel modo censurato dalla Procura, ritenendo possibile (e vantaggioso) accedere ad una soluzione transattiva.

Ora, a ben vedere, a fianco di un'indiscutibile violazione della norma, deve registrarsi che il Comune ha sostenuto l'esborso minimo possibile – a parte quanto si preciserà oltre -, esborso al quale era comunque tenuto in base all'obbligazione inadempita.

Il danno erariale, per sua stessa definizione, consiste nell'ingiustificata lesione alle finanze pubbliche, causata da un comportamento che – quantomeno – dimostri un radicale ed inaccettabile scostamento dalle regole di buona amministrazione.

Nel caso di specie, tenuto conto che i lavoratori avevano maturato il diritto a ricevere la prestazione patrimoniale rappresentata dalla consegna dei buoni pasto, non pare esservi dubbio che

non vi sia stata alcuna complessiva ed ingiustificata lesione delle finanze comunali (salvo quanto appresso), fermo restando l'illegittimità del mezzo usato.

Né il Collegio ritiene di poter ravvisare, nel comportamento degli Amministratori, l'elemento soggettivo richiesto dalla normativa riguardante la responsabilità dei funzionari pubblici, salvo quanto ora si dirà.

Quanto detto vale, infatti, come considerazione generale e richiede, tuttavia, che alcuni aspetti della vicenda vadano ulteriormente scrutinati.

In primo luogo ai lavoratori richiedenti sono stati "liquidati" - a dicembre 2006 - i buoni pasto relativi a prestazioni di lavoro del periodo 1.1.2001 – 30.6.2006.

La liquidazione operata si prospetta però immotivatamente "generosa" poiché gli stessi amministratori avrebbero dovuto opporre l'intervenuta prescrizione delle somme relative ai buoni non erogati nel periodo 1.1.2001 – 31.12.2001, stante il fatto che, trattandosi di prestazione accessoria al trattamento economico, sconta il termine prescrizione quinquennale previsto dall'art. 2948 c.c..

Non risulta in atti, infatti, alcun efficace atto interruttivo della dedotta prescrizione.

Risulta, invece, che il Comune ha interamente corrisposto ai lavoratori la somma integralmente prevista per ogni buono-pasto (ovvero € 5,16), senza tener conto che, ai sensi del comma 3 del richiamato art. 45 del CCNL del 14.9.2000, ai lavoratori spettava corrispondere all'Amministrazione un terzo del corrispettivo.

E' ovvio che tale parte della complessiva liquidazione rappresenta un'indebita risorsa sottratta alle casse comunali.

Sia la norma generale sulla prescrizione che quella contrattuale appena richiamata non possono ritenersi accomunate alla stessa logica di possibile, controversa interpretazione sopra descritta per cui, in parte qua, deve affermarsi la sussistenza di un danno erariale, per colpa grave,

ascrivibile agli stessi convenuti, in relazione ad un danno che, in mancanza di esatta determinazione, deve quantificarsi in via equitativa.

In conclusione, in accoglimento parziale della domanda attrice, respinta ogni altra eccezione o deduzione, deve affermarsi la responsabilità amministrativa dei convenuti L Mario Giovannino, L Loreta e M Vittorio Belandino in ordine alla liquidazione di somme prescritte e alla mancata decurtazione di un terzo del valore di ogni buono pasto corrisposto.

I convenuti vanno pertanto condannati a risarcire il Comune di XXXX della somma di € 1.300,00 (euro milletrecento/00) cadauno, da considerarsi già rivalutata alla data del deposito della presente decisione, dalla quale decorreranno interessi legali sino al giorno di effettivo soddisfo.

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

i signori L Mario Giovannino, L Loreta e M Vittorio Belandino a risarcire al Comune di XXXX la somma di euro 1.300,00 (euro milletrecento/00) ognuno, oltre interessi legali come specificato in parte motiva.

Condanna altresì i signori L Mario Giovannino, L Loreta e M Vittorio Belandino, in parti uguali fra loro, al pagamento delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 340,70 (trecentoquaranta/70).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e notificazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 20 settembre 2010.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Luigi IMPECIATI

F.to dott. Ivan DE MUSSO

Depositata in Segreteria il 10/11/2010.

P.IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'
F.to dott. Francesco MAFFEI