UNIVERSOPA
Il mensile SELF per la Pubblica Amministrazione
Luglio 2016

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
VENETO	SENTENZA	89	2016	RESPONSABILITA'	12/07/2016

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

composta dai seguenti magistrati:
Dott. Guido Carlino Presidente
Dott. Gennaro Di Cecilia Giudice
Dott.ssa Giuseppina Mignemi Giudice relatore
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 29939 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale

nei confronti di

- Penzo Matteo, c.f.: PNZ MTT 76P26 G693I, nato il 26.9.1976 a Piove di Sacco (PD) e residente a Chioggia (VE), in località Sottomarina, Viale Nicolò Zeno n. 130/F, rappresentato e difeso dall'Avvocato Alfredo Bianchini e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Venezia, Piazzale Roma n. 464;
- Boscolo Sale Giordano, c.f. BSC GDN 41M26 C638D, nato il 26.8.1941 a Chioggia (VE) ed ivi residente in Via Pascolon n. 38, rappresentato e difeso dall'Avvocato Francesca Busetto e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Venezia, Piazzale Roma n. 464;
- Garbin Giorgio, c.f. GRB GRG 36R22 C638P, nato il 22.10.1936 a Chioggia ed ivi residente, in Rione San Giacomo n. 7/c, rappresentato e difeso dagli Avvocati Ivone Cacciavillani e Carlo Alberto Tesserin e presso il loro studio elettivamente domiciliato in Stra, Piazza Marconi n. 51;
- De Marchi Matteo, c.f. DMR MTT 60P06 C638O, nato il 6.9.1960 a Chioggia (VE) ed ivi residente, in Via Sottomarina n. 929, rappresentato e difeso dall'Avvocato Piero Gallimberti e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Chioggia, Borgo San Giovanni, Via Matteotti n. 1115/A;
- Boscolo Buleghin Anastasia, c.f. BSC NTS 63S54 C638V, nata il 14.11.1963 a Chioggia (VE) ed ivi residente, in Viale Nicolò Zeno n. 126/G, rappresentata e difesa dall'Avvocato Silvia Benacchio e presso lo studio dell'Avvocato Gianna Chemello, elettivamente domiciliata in Venezia, San Marco 3892;

VISTO l'atto introduttivo del giudizio;
ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;
UDITI, nella pubblica udienza del 12.5.2016, il Giudice relatore, dott.ssa Giuseppina Mignemi; il Pubblico Ministero, dott.ssa Chiara Imposimato; l'Avvocato Alfredo Bianchini per Penzo Matteo, l'Avvocato Silvia Benacchio per Boscolo Buleghin Anastasia, l'Avvocato Francesca Busetto per Boscolo Sale Giordano, l'Avvocato Piero Gallimberti per De Marchi Matteo, l'Avvocato Carlo Alberto Tesserin per Garbin Giorgio;

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato, il Procuratore Regionale conveniva in giudizio:

- Penzo Matteo, all'epoca dei fatti Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia (VE) (d'ora in poi anche IPAB), dal 2008 al 2012,
- Boscolo Sale Giordano, Vice-Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, dal 2008 al 2012,
- Garbin Giorgio, componente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, dal 2008 al 2012,
- De Marchi Matteo, Direttore dell'IPAB, dall'1.4.2011 al 31.8.2012,
- Boscolo Buleghin Anastasia, Responsabile del Personale per gli anni 2010 e 2011,

chiedendone la condanna al risarcimento del danno di € 398.178,36, oltre accessori e spese di giustizia, asseritamente derivato dal maggior onere sostenuto dalla predetta IPAB per il ricorso, ripetuto ed ingiustificato, alla somministrazione di lavoro temporaneo, negli anni 2010 e 2011.

Un Consigliere della Regione Veneto, con nota pervenuta alla Procura nel 2012, comunicava gli esiti di una verifica che la Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario del Consiglio Regionale aveva condotto presso l'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, per verificare, tra l'altro, l'appropriatezza e l'economicità del ricorso al lavoro interinale.

Dalla predetta indagine emergeva:

- che in sede di bilancio preventivo, lo stanziamento del capitolo 1/14, relativo alla "*Sostituzione personale assente per cause diverse*", veniva sistematicamente sottostimato, al fine di conseguire il pareggio;
- che, conseguentemente, era stato sottostimato anche l'importo a base della procedura per la scelta dell'Agenzia interinale, che non trovava riscontro nei valori storici della spesa;
- l'eccessivo ricorso all'Agenzia interinale, che veniva interessata anche per singole giornate o turni di assenza, per assenze prevedibili e per tipologie di personale per le quali la normativa regionale non prevedeva alcuno standard minimo;
- una incongruente e immotivata programmazione delle assunzioni, orientata al potenziamento dell'area amministrativa, piuttosto che di quella assistenziale, nonostante quest'ultima avesse determinato, negli anni, il maggior ricorso all'Agenzia interinale;

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

· la mancata valutazione di soluzioni alternative al lavoro interinale, divenuto, nel tempo, modalità ordinaria di sostituzione del personale assente per qualsiasi ragione.

La sottostima del predetto stanziamento di bilancio, relativo alla "*Sostituzione personale assente per cause diverse*", trovava conferma nei verbali dell'Organo di controllo interno dell'IPAB e, in particolare, in quelli del 5.10.2011 e del 6.12.2011 e veniva evidenziata pure nella Relazione tecnica al Bilancio di previsione 2011, redatta dal Direttore dell'epoca, Piergiorgio Penzo, ed in una sua successiva nota, allegata alla delibera n. 50 del 21.12.2010 di approvazione del Bilancio di previsione 2011.

Nella relazione ispettiva, poi, veniva rappresentato come fosse priva di pregio la giustificazione, addotta dagli Organi dell'Ente, per il così ampio ricorso alle sostituzioni mediante Agenzia interinale, relativa al rispetto della normativa regionale, che avrebbe imposto la presenza di un operatore per ogni 2,5 ospiti.

Nella relazione, veniva chiarito che il parametro citato dall'Ente era riferito esclusivamente agli operatori socio-sanitari (OSS), mentre, per il personale infermieristico, lo standard era di 1 ogni 15 posti letto. Nessuno standard era, invece, previsto, dalla L. n. 22 del 2002, per gli operatori di cucina e di guardaroba/lavanderia.

Peraltro, il rispetto del suddetto parametro rilevava su base annua, con riferimento al numero dei pazienti presenti in media presso l'Ente e non già con riguardo a ciascun singolo turno di servizio.

Inoltre, in base alla pianta organica, di cui alla deliberazione n. 27 del 14.9.2010, la dotazione dell'Ente, con riguardo al personale sanitario e infermieristico, consentiva ampiamente il rispetto del suddetto parametro.

Veniva, quindi, evidenziato come, nonostante, negli anni, la carenza di operatori socio-sanitari (OSS), del personale di cucina e di lavanderia avesse determinato il maggior ricorso all'Agenzia interinale, il Consiglio di Amministrazione non avesse previsto di effettuare alcun potenziamento di dette categorie di lavoratori.

In particolare, in conseguenza dell'aggiornamento della pianta organica, approvata con deliberazione n. 27 del 2010, il Consiglio di Amministrazione aveva adottato il provvedimento n. 42 del 10.12.2010, avente ad oggetto il "*Programma annuale delle assunzioni di personale anno 2011*", con il quale stabiliva di procedere alla copertura dei posti programmati mediante assunzione a tempo indeterminato di 2 istruttori amministrativi part-time; 1 esecutore amministrativo part-time; 1 assistente sociale e 2 responsabili di struttura.

Con il medesimo provvedimento, inoltre, veniva invitato "*il Direttore a provvedere alla eventuale sostituzione di personale dimissionario o per qualsiasi causa assente dal servizio o alla assunzione temporanea per far fronte ad esigenze straordinarie, mediante somministrazione di lavoro da parte di organizzazioni autorizzate ai sensi di legge, al fine di assicurare sempre il rapporto minimale di operatori/ospiti, imposto dalla legislazione regionale, e la funzionalità dei servizi.*".

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Il Direttore Piergiorgio Penzo allegava, alle predette deliberazioni del Consiglio di Amministrazione, due note nelle quali rappresentava l'illogicità dei provvedimenti, proprio in quanto non rispondenti alle esigenze organizzative dell'IPAB.
Nella relazione degli ispettori della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario del Consiglio Regionale, venivano, poi, evidenziati due atti, uno del Direttore Piergiorgio Penzo e uno del Direttore Giuseppe Cenci, intesi a regolamentare il ricorso all'Agenzia interinale, laddove, peraltro, successivamente, proprio quest'ultimo, con nota prot. n. 75 dell'11.1.2011, disponeva, "*con effetto immediato che i rapporti con l'Agenzia interinale (Obiettivo Lavoro) (sarebbero stati) gestiti in via esclusiva dal Capo del Personale, Sig.ra Boscolo Anastasia*".
L'IPAB, su richiesta della Direzione, ricostruiva la procedura del ricorso all'Agenzia interinale illustrando che "*il dipendente comunica(va) al capo reparto l'assenza, il capo reparto riferi(va) al capo del personale, quest'ultimo valuta(va) la necessità della sostituzione ed invia(va) un fax formale di richiesta all'Agenzia interinale, dove specifica(va) la necessità del ruolo da coprire e l'orario di servizio. A sua volta, l'Agenzia interinale, a mezzo del proprio data-base, invia(va) il personale professionale richiesto, il quale (veniva) vistato dal Capo del Personale*".
Secondo l'Organo requirente, dalla relazione ispettiva, si evincerebbe che l'IPAB ha sostituito, per anni, il personale - qualsiasi fosse il motivo della assenza, pure se prevedibile e programmabile e, quindi, sopperibile attraverso una normale riorganizzazione interna - mediante l'istituto della somministrazione del lavoro temporaneo, nella totale mancanza di misure di contrasto all'assenteismo ed in evidente e palese spregio delle normative che si sono succedute nel corso del tempo, le quali, al contrario, prevedrebbero la possibilità di fare ricorso a tale tipologia di lavoro flessibile esclusivamente in ipotesi strettamente necessarie ed eccezionali.
Nel caso di specie, quindi, si sarebbe determinato un ingente danno erariale derivato da un uso indebito ed improprio della somministrazione di lavoro temporaneo presso l'IPAB, negli anni 2008, 2010 e 2011.
Rappresentava, poi, la Procura che, a seguito delle criticità emerse dall'istruttoria e delle dimissioni di tre membri del Consiglio di Amministrazione, la Giunta regionale del Veneto aveva avviato la procedura di vigilanza e controllo, di cui all'art. 3 della L.R. 23/2007 e, con delibera n. 469 del 20.3.2012, aveva disposto il commissariamento dell'IPAB.
Detta delibera veniva impugnata avanti al TAR Veneto dal Presidente e dal Vice-Presidente del Consiglio di Amministrazione, che ne chiedevano l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti.
Il T.A.R. del Veneto, con l'ordinanza n. 334 del 2012, respingeva l'istanza cautelare e il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 2913 del 2012, confermava il rigetto della sospensiva.
In sede istruttoria, la Procura acquisiva, quindi, le relazioni e la nota integrativa, presentate, alla Giunta regionale, dal Commissario Straordinario, nelle quali veniva evidenziato l'alto tasso di

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

assenza del personale, in alcun modo contrastato dall'Ente, ed i conseguenti pesanti costi sostenuti per le sostituzioni.

In particolare, nella relazione del 9.5.2012, il Commissario rappresentava come l'assenteismo fosse considerato una condizione fisiologica, quasi ineludibile, all'interno della Casa di riposo e stigmatizzava la soluzione del problema individuata dalla Responsabile del personale, Anastasia Boscolo Buleghin, secondo cui, per contrastare l'assenteismo si sarebbe dovuto ricorrere ad un progetto incentivante per i dipendenti più presenti nel corso dell'anno, parametrando l'incentivo alla minor assenza.

Secondo il Commissario, invece di comprendere le cause dell'assenteismo e di adottare rimedi mirati, si sarebbe cercato di stimolare il dipendente ad osservare un comportamento virtuoso ed obbligatorio, che avrebbe dovuto costituire la regola, attraverso un incentivo economico finalizzato ad ottenere dal dipendente stesso il rispetto di quell'obbligatoria osservanza della presenza sul posto di lavoro, con la consequenziale problematica economica sottesa a tale impostazione.

Il Commissario rilevava, altresì, come, a fronte di un tasso di assenteismo così elevato, dal marzo 2011, non fossero state richieste visite fiscali.

Nella relazione conclusiva del 28.1.2013, il Commissario evidenziava come il fenomeno dell'assenteismo avesse determinato due conseguenze negative: la prima, il ricorso continuo alle assunzioni di personale attraverso le Agenzie di lavoro interinale; la seconda, "*uno sbilanciamento economico, causato dalla presenza di maggiori costi a carico dell'Ente, senza che a ciò si contrapponesse la stabilizzazione di personale proprio dell'IPAB*".

Laddove, a comprovare l'utilità di un maggior controllo per la limitazione delle assenze erano gli effetti dell'accordo stipulato dal nuovo Direttore di nomina commissariale con l'Azienda ULSS n. 14 per garantire l'effettuazione delle visite fiscali entro 48 ore dalla segnalazione, che aveva determinato per il periodo gennaio-novembre 2012, una riduzione delle assenze di 2.749 giornate, rispetto al periodo gennaio-novembre 2011.

Secondo il Commissario, per quanto affermato nella relazione conclusiva, "*il ricorso al lavoro internale veniva individuato quale strumento clientelare da parte della Presidenza Commissariata*".

Inoltre, con riguardo al 2011, non essendo state regolarmente approvate le variazioni di bilancio, una parte rilevante delle spese relative all'Agenzia interinale sarebbe stata priva di copertura.

La Procura, poi, conferiva una delega alla Guardia di Finanza, per approfondimenti, che venivano compendiati in una relazione depositata in data 18.9.2013.

Gli accertamenti confermavano la ricorrente sottostima dei costi preventivati per la sostituzione del personale assente.

In particolare, l'IPAB:

- nell'anno 2008, aveva preventivato costi per € 400.000,00, con una spesa effettiva di € 650.133,11, di cui € 583.384,00 concretamente pagati all'Agenzia interinale;

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

- nell'anno 2009, aveva preventivato costi per € 362.000,00, con una spesa effettiva di € 551.240,00, di cui € 201.206,01 pagati all'Agenzia interinale ed i restanti alla Cooperativa che aveva ottenuto in gestione un reparto dell'Ente.

Nell'anno 2009, i costi per l'Agenzia di lavoro interinale erano notevolmente diminuiti.

Sennonché, negli anni 2010 e 2011, nonostante la predetta esternalizzazione, detti costi avevano ripreso a crescere sforando il budget preventivato, senza mutamenti significativi dell'organico dell'Ente.

In particolare:

- nel 2010, i costi preventivati erano stati pari ad € 192.000,00, con una spesa effettiva di € 402.927,81, pagati all'Agenzia interinale;
- nel 2011, i costi preventivati erano stati pari ad € 200.000,00, con una spesa effettiva di € 479.014,72, pagati all'Agenzia interinale.

Nell'anno della gestione commissariale (2012), i costi del lavoro interinale erano notevolmente diminuiti, assestandosi su valori prossimi al 2009 o addirittura inferiori.

Inoltre, la Guardia di Finanza aveva accertato come, nel 2008 e nel 2011, vi fosse stato il ricorso all'agenzia per un numero di ore addirittura maggiore rispetto alle ore di assenza del personale dipendente.

La Guardia di Finanza, con nota pervenuta alla Procura il 14 maggio 2014, prot. n. 3201, integrava la relazione con gli esiti della verifica dell'applicazione dell'art. 9, comma 28, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, la spesa per il personale relativa anche alla somministrazione di lavoro non poteva essere superiore al 50% di quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, rilevando che, per l'anno 2011, la spesa per la somministrazione di lavoro, nell'IPAB di Chioggia, era stata pari a € 479.014,72, con una conseguente eccedenza di € 378.411,72, con ciò, quindi, evidenziando una ulteriore violazione di legge.

La Procura reputava che il ricorso all'Agenzia interinale - illegittimo, eccessivo ed immotivato - avesse causato un danno erariale.

Esaminato l'andamento del ricorso alla somministrazione di lavoro negli anni dal 2008 al 2012, l'Organo requirente rilevava che, nell'anno 2009, vi era stata la minor spesa per l'Agenzia interinale; che detta annualità era stata assunta a base delle previsioni di spesa per gli anni successivi e che, comunque, la spesa per l'anno 2009 era stata la più vicina a quella sostenuta nel 2012, durante la gestione commissariale.

Ciò considerato, assunta a parametro di riferimento la spesa sostenuta per il ricorso al lavoro interinale nell'anno 2009, la Procura considerava danno, per gli altri anni oggetto di indagine, solo la somma eccedente l'importo speso nell'anno 2009 e, pertanto, notificava l'invito a dedurre agli attuali convenuti, nonché a Cenci Roberto, Camuffo Emilio, Pizzo Roberto e Ballarin Elena.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Successivamente udiva, come persone informate sui fatti, Breggion Patrizia e Marin Lorenzo.

La Breggion confermava che:

- da un certo momento in poi, si era utilizzata l'Agenzia interinale non solo per le grandi sostituzioni, ma per ogni tipo di assenza, anche per le più brevi, e per mansioni di ogni tipo;
- che, dopo il commissariamento, il personale assente veniva sostituito ordinariamente con una migliore organizzazione del lavoro e con l'assunzione di personale a tempo determinato;
- che, in ordine al rapporto tra organi di politica e di gestione dell'IPAB, dal 2008, il C.d.A. aveva assunto un ruolo significativo e assolutamente preponderante, mentre il Direttore dell'Ente aveva un peso assolutamente marginale, anche nelle decisioni gestionali;
- che il Collegio dei Revisori, nominato dal C.d.A., inizialmente esercitava un controllo ridotto; mentre, in epoca più recente, si era dimostrato maggiormente attivo;
- che l'IPAB era sempre stata al di sopra degli standards regionali con riferimento al personale sanitario, anche negli anni oggetto della istruttoria contabile (anni 2008-2012) e che il numero del personale interinale ben poteva essere al di sopra del numero del personale assente, posto che era chiamato anche a prescindere dalle assenze e oltre le dotazioni organiche.

Il Marin confermava l'utilizzo indiscriminato delle sostituzioni mediante ricorso all'Agenzia interinale e rappresentava di avere evidenziato le problematiche di bilancio da ciò determinate, ma di essere stato privato, per tale motivo, della posizione organizzativa, pur continuando a svolgere il medesimo lavoro.

Confermava il peso della Presidenza dell'Istituto e le ridotte competenze dei Revisori.

La Procura rappresentava, poi, nell'atto di citazione, altri elementi ritenuti rilevanti ed in particolare:

- che, dalla documentazione acquisita dall'IPAB, risultava che tutte le fatture relative alle spese del personale per l'anno 2008 erano state pagate nello stesso 2008;
- che la delibera n. 42 del 10.12.2010, ritenuta determinante in materia di somministrazione del lavoro mediante ricorso all'Agenzia interinale, era stata approvata con voto favorevole del Presidente, Matteo Penzo, e dei componenti, Garbin e Boscolo Sale, con i voti contrari dei componenti Pizzo e Ballarin, e con nota sfavorevole del Direttore Piergiorgio Penzo.
- La nota prot. n. 75 dell'11.1.2011, indirizzata a Piergiorgio Penzo, nel frattempo tornato ad essere Vice Direttore dell'Ente, con cui il successivo Direttore, Cenci, disponeva che, con effetto immediato, i rapporti con l'agenzia interinale sarebbero stati gestiti, in via esclusiva, dal Capo del Personale, con l'evidente scopo di concentrare in capo alla Responsabile del Personale tutte le competenze relative alla somministrazione di personale.
- Gli esiti della comparazione tra i dati di utilizzo e costi del lavoro interinale in IPAB omogenee, per attività e dimensioni, a quella oggetto di istruttoria, che ulteriormente evidenziava l'abnorme ricorso al lavoro somministrato.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

In esito al completamento dell'istruttoria, l'Organo requirente riteneva di archiviare le posizioni dei componenti del Collegio dei Revisori, Boscolo Soramio Sandro, Ranzato Luigi e Penzo Alessandra, posto che gli stessi avevano, nel corso del tempo, fatto notare che il capitolo di bilancio relativo alla Agenzia interinale era ampiamente sottostimato e, comunque, avevano cominciato ad esercitare controlli maggiormente circostanziati, anche in ordine alla gestione, a seguito delle indicazioni regionali.

Veniva archiviata, poi, la posizione di Camuffo Emilio, Direttore dall'1.9.1985 al 30.9.2009, sul rilievo che il danno causato nell'anno 2008 doveva considerarsi prescritto, posto che l'IPAB di Chioggia, con nota del 3 dicembre 2014, attestava che le fatture per il ricorso all'Agenzia di lavoro interinale relative al 2008 erano state pagate nello stesso anno e le costituzioni in mora erano pervenute nei mesi di novembre - dicembre 2013 e gennaio 2014; e che il 2009 veniva considerato "anno virtuoso".

Veniva, altresì, archiviata la posizione di Giuseppe Cenci, atteso che lo stesso aveva ricoperto l'incarico di Direttore esclusivamente per tre mesi, ossia dal gennaio al marzo del 2011, con conseguente impossibilità, in un così breve periodo, di agire concretamente per sanare una radicata disfunzione organizzativa patologica.

Infine, veniva archiviata la posizione dei Consiglieri di Amministrazione Pizzo e Ballarin. La loro condotta, infatti, non veniva reputata come connotata da colpa grave, in considerazione del fatto che gli stessi si erano astenuti o avevano espresso voto contrario alle statuizioni del C.d.A., in ordine alla questione del lavoro interinale, ed in particolare, avevano votato contro l'adozione della delibera n. 42/2010.

La Procura riteneva, poi, di non procedere nei confronti di Piergiorgio Penzo, Direttore dall'1.10.2009 al 31.12.2010, considerando la sua condotta non connotata dall'elemento psicologico della colpa grave, atteso che lo stesso:

- aveva inoltrato numerose note al Consiglio di Amministrazione per rappresentare che il capitolo relativo alle sostituzioni del personale era costantemente e significativamente sottostimato;
- aveva tentato di limitare e regolamentare il ricorso al lavoro interinale con il "Protocollo gestione risorse umane agenzia interinale";
- aveva, in diverse occasioni, rappresentato l'irragionevolezza delle scelte del C.d.A. in ordine alle assunzioni;
- era stato il destinatario dell'ordine contenuto nella delibera del C.d.A. n. 42/2010, con il quale l'Organo politico disponeva di provvedere alla "*sostituzione di personale dimissionario o per qualsiasi causa assente dal servizio o alla assunzione temporanea per far fronte ad esigenze straordinarie, mediante somministrazione di lavoro*".

Tale provvedimento del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, secondo la Procura, infatti, costituirebbe la formalizzazione dell'indirizzo secondo cui il ricorso al lavoro interinale doveva

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

essere la modalità ordinaria per le sostituzioni di personale, in totale spregio delle disposizioni normative in materia e con una evidente ingerenza da parte dell'Organo di indirizzo politico in attività gestionali, in totale contrasto con il noto principio di separazione dei poteri.
Le deduzioni difensive prodotte dagli altri invitati non determinavano, invece, un mutamento della ricostruzione complessiva della vicenda, con la conseguenza che, permanendo i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile nei loro confronti, il Pubblico Ministero li citava in giudizio.
In diritto, la Procura precisava che il danno erariale si riteneva derivato dall'illecito ricorso all'istituto della somministrazione di lavoro, fattispecie complessa di rapporto di lavoro, introdotta dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, artt. da 20 a 28, sulla base della Legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, in sostituzione del lavoro interinale (art. 1, Legge n. 24 giugno 1997, n. 196).
L'Organo requirente, ricostruito il quadro normativo di riferimento, vigente all'epoca dei fatti, con particolare riguardo all'art. 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001; all'art. 20, comma 4, del D.Lgs. n. 276 del 10.9.2003; all'art. 2 del C.C.N.L. Regioni ed Enti locali del 14.9.2000, chiariva che, nell'ambito della disciplina dell'impiego alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, il citato art. 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001, dopo aver enunciato il generale principio secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ha previsto un'espressa deroga, con riferimento proprio all'istituto della somministrazione di lavoro a tempo determinato di personale, al fine di far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali.
Il rinvio all'istituto previsto dal D.Lgs. n. 276 del 2003 ha esteso, quindi, anche alle Pubbliche Amministrazioni l'osservanza dei limiti di liceità previsti dall'art. 20, comma 4, per il ricorso a tale forma di lavoro, affidando alla contrattazione collettiva la determinazione dei limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato.
Ciò posto, secondo la Procura, sarebbe consentito alle Pubbliche Amministrazioni il ricorso alla somministrazione di lavoro, a condizione che:
a) sia a tempo determinato;
b) sia necessario per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali, fondate su ragioni di carattere "*tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore*".
Dette "ragioni" devono assumere carattere oggettivo ed essere rilevabili da esplicita motivazione inserita già negli atti amministrativi preordinati alla stipula dei contratti.
Ebbene, secondo la prospettazione della Procura, sarebbe stato in violazione dei principi espressi dall'anzidetta disciplina il ricorso all'Agenzia interinale pressoché quotidiano, per sostituire personale assente per ogni sorta di ragione, anche prevedibile e programmabile, per ogni tipo di mansione, anche per periodi brevissimi di un turno o una giornata, senza che venisse predisposta

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

alcuna misura organizzativa, né per limitare il numero delle assenze, né, tantomeno, per utilizzare risorse interne, mediante una più efficiente pianificazione di attività o turni, una più funzionale distribuzione dei carichi di lavoro, l'organizzazione di turni di reperibilità, la pianificazione della fruizione delle ferie, l'adozione di piani di emergenza organizzativa, l'utilizzo corretto della figura del cd. jolly, per sopperire alle assenze.

E sarebbe priva di pregio la ragione addotta dai convenuti a giustificazione del continuo ricorso al lavoro interinale, relativa al rispetto degli standards regionali per l'autorizzazione all'accreditamento, posto che detti standards rilevano come media annuale e non per singolo turno o giornata lavorativa ed inoltre, in base alla pianta organica di cui alla deliberazione n. 27 del 14.9.2010, la dotazione dell'Ente, con riguardo al personale socio-sanitario e infermieristico, consentiva ampiamente il rispetto del suddetto parametro.

Secondo la Procura, il predetto ricorso all'Agenzia interinale, oltre agli anzidetti parametri normativi, avrebbe anche violato il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, Code contrattuali, successivo a quello dell'1/4/1999, che, all'articolo 2, comma 3, prevedeva che "*Il numero dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo non può superare il tetto del 7%, calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente, arrotondato, in caso di frazioni, all'unità superiore*".

In buona sostanza, esclusivamente negli anni 2009 e 2012, si sarebbe registrata una sostanziale conformità alla norma, che dispone di non oltrepassare il citato limite del 7%; mentre, al contrario, per gli anni 2008, 2010 e 2011, lo sforamento sarebbe consistente, essendo quasi triplicato il citato parametro del 7%.

Ancora, sarebbe stato violato l'art. 9, comma 28, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, la spesa per il personale relativa anche alla somministrazione di lavoro non poteva essere superiore al 50% di quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La Procura, quindi, ritenendo prescritto il danno relativo al 2008, non reputando applicabile la *compensatio lucri cum damno*, e, comunque, evidenziando di avere ritenuto legittima buona parte del lavoro interinale effettuato negli anni 2010 e 2011, quantificava il danno in complessivi € 479.530,51, ascrivibili ai convenuti secondo le seguenti quote:

A) Boscolo Buleghin Anastasia, Responsabile del Personale per gli anni 2010 e 2011, quota di responsabilità parziaria del 15% (€ 479.530,51 X 15/100) = € 71.929,58.

B) De Marchi Matteo, Direttore dall'1.4.2011 al 31.8.2012, il danno imputabile sarebbe per i 9 mesi dell'anno 2011 (€ 277.808,71 per l'anno 2011; € 277.808,71 : 12 mesi = € 23.150,73 al mese; € 23.150,73 X 9 mesi = € 208.356.57), quota di responsabilità parziaria del 30% (€ 208.356.53 X 30 /100) = € 62.506,98.

C) Consiglio di Amministrazione:

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

- Penzo Matteo, Presidente del Consiglio di Amministrazione dall'anno 2008 all'anno 2012, quota di responsabilità parziaria del 40% (€ 479.530,51 X 40 /100) = € 191.812,21.
- Boscolo Sale Giordano, quale Vice Presidente e componente del Consiglio di Amministrazione dall'anno 2008 all'anno 2012, quota di responsabilità parziaria del 10% (€ 479.530,51 X 10 /100) = € 47.953,06.
- Garbin Giorgio, componente del Consiglio di Amministrazione dall'anno 2008 all'anno 2012, quota di responsabilità parziaria del 5% (€ 479.530,51 X 5 /100) = € 23.976,53.

Il danno complessivo risarcibile ammonterebbe, quindi, ad € 398.178,36, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, posto che la quota di responsabilità del 30% del De Marchi, in qualità di Direttore, è addebitabile per soli 9 mesi dell'anno 2011.

Con memorie distinte, ma di contenuto pressoché identico e che, pertanto, verranno trattate congiuntamente, depositate il 26.10.2015, si costituivano in giudizio e articolavano difese Matteo Penzo e Giordano Boscolo Sale.

Il primo, con il patrocinio dell'Avvocato Bianchini ed il secondo, con il patrocinio dell'Avvocato Busetto.

Evidenziavano le difese come, nell'ottica dei principi costituzionali cui è ispirata la Legge n. 328 del 2000, relativa alle IPAB, l'impostazione della Procura sarebbe errata: ogni costo sarebbe, infatti, giustificato perché indispensabile per eliminare e ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio.

Sulla base, poi, del D.Lgs. n. 207 del 4.5.2001, nelle istituzioni che svolgono attività di erogazione dei servizi assistenziali, sarebbero nettamente distinte le funzioni degli organi di governo da quelle dei dirigenti, cui unicamente competerebbe la gestione dell'Ente.

Sulla base delle disposizioni del predetto Decreto Legislativo, nonché dello Statuto dell'Ente, il Consiglio di Amministrazione è l'organo di governo, che esercita esclusivamente funzioni di indirizzo, di definizione dei programmi di attività e di sviluppo ed approvazione dei bilanci, verificando i risultati della gestione amministrativa.

La gestione dell'Istituzione, invece, è affidata al Direttore, che è il solo responsabile del raggiungimento degli obiettivi programmati, della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa.

Al Collegio dei Revisori competono, poi, il controllo e la garanzia di regolarità della gestione contabile e finanziaria.

Ciò considerato, secondo le difese dei due convenuti, atteso che la responsabilità delle condotte contestate attiene a funzioni proprie degli organi di gestione e di controllo, sarebbe necessaria l'integrazione del contraddittorio con tutti i Direttori che erano stati in carica nel periodo interessato dalle contestazioni della Procura e, in particolare, il Direttore Piergiorgio Penzo, nonché con il Collegio dei Revisori.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Non vi sarebbe stata, infatti, alcuna ingerenza del Consiglio di Amministrazione nell'attività di gestione dei Direttori ed anche la deliberazione n. 42 del 2010, ritenuta dalla Procura tanto significativa, in realtà conterrebbe solo un invito all'uso del lavoro interinale, ferma restando la competenza degli organi di gestione.
In tale ottica, il protocollo redatto dal Direttore Penzo sarebbe proprio la prova del diretto coinvolgimento dello stesso nella gestione della forza del lavoro, contenendo, esso, modalità operative da seguire per la selezione dei lavoratori interinali.
Con riferimento, poi, ai Revisori, l'espressione di talune perplessità sui bilanci non sarebbero sufficienti ad escluderne la responsabilità e, pertanto, sarebbe necessaria la loro chiamata in causa.
Ancora andrebbero coinvolti nell'azione di responsabilità i lavoratori assenteisti.
Poiché, poi, la competenza in ordine alla visite fiscali era di Patrizia Breggion, ad essa sarebbe imputabile la mancata effettuazione delle stesse.
E dovrebbero anche essere chiamati in causa gli altri componenti del Consiglio di Amministrazione, le cui posizioni sono state archiviate dalla Procura.
Con riferimento alla posizione della Responsabile del Personale, Anastasia Boscolo Buleghin, le difese dei predetti convenuti ne evidenziavano la particolare responsabilità in ordine alla fattispecie contestata, atteso che la stessa aveva svolto le funzioni di Responsabile del Personale, a partire dal 1° gennaio 2010 e sino a tutto il 2011, e ad essa era attribuita, in via esclusiva, la gestione dei rapporti con l'Agenzia per il lavoro interinale.
Considerato che il potere/dovere di gestire il personale faceva capo al Direttore e al Responsabile del personale e non al Consiglio di Amministrazione, mancherebbe il nesso causale tra l'attività del Consiglio e il danno contestato. Nesso che, comunque, sarebbe interrotto dalla attività dei vari Direttori e della Responsabile del Personale.
Ancora, la Procura non avrebbe assolutamente provato che il Consiglio di Amministrazione abbia debordato dalle proprie competenze interferendo, condizionandola, nell'attività degli organi di gestione.
Secondo le difese, inoltre, la perizia Andreola-Di Costanzo, prodotta dai convenuti, dimostrerebbe l'erroneità dei conteggi della Procura avendo l'Organo requirente, nel valutare il costo del lavoro del personale dipendente, omesso di considerare i cosiddetti oneri riflessi ed aggiuntivi connessi alla posizione stipendiale.
In sostanza, la Procura avrebbe erroneamente utilizzato, per i suoi calcoli, il dato indicato dalla voce 1/1 dei bilanci (spese del personale), senza considerare l'incidenza, ai fini della determinazione del costo del personale stesso, delle ulteriori voci da 1/2 a 1/13.
L'esatto conteggio, che ricomprenderebbe la spesa base stipendiale e la spesa per oneri riflessi ed aggiuntivi, evidenzierebbe che il ricorso al lavoro interinale ha comportato, per il 2010, una spesa pari al 9,94% di quella per il lavoro dipendente e, per il 2011, una spesa pari all'8,96% della spesa

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

sostenuta per il personale dipendente. Sarebbe, altresì, diminuito, nel 2010 e nel 2011, il costo complessivo del personale.
Ciò considerato, non sussisterebbe contabilmente nessuna posta idonea ad individuare una situazione di danno erariale.
Ancora risulterebbe decrescente, nel corso degli anni, l'incidenza percentuale del costo del personale sulle entrate, a dimostrazione che non vi sarebbe stato un aumento di spesa, ma addirittura sarebbe aumentata la redditività.
In ogni caso, sarebbero evidenti i vantaggi derivati dall'utilizzo del lavoro interinale.
Lo stesso permetterebbe, infatti, di prevedere un costo certo, in quanto l'eventuale impedimento del lavoratore e la sua sostituzione graverebbero sull'Agenzia interinale, senza costi aggiuntivi per l'ente; di avere una risposta immediata e certa, vista la facilità di reperimento del personale appositamente selezionato dall'Agenzia; di garantire continuità assistenziale.
Con riferimento alla questione relativa al superamento dei limiti del 7% e del 50%, non sussisterebbe l'asserita violazione delle norme, atteso che il rapporto di impiego del personale dell'IPAB avrebbe natura privatistica e sarebbe disciplinato da un autonomo comparto di contrattazione collettiva, con due conseguenze: la prima, che l'IPAB sarebbe obbligata a riconoscere come giustificate tutte le tipologie di assenza previste dalla contrattazione collettiva, oltre che dalla legge; la seconda, che i predetti limiti sarebbero riferibili solo alle situazioni di pubblico impiego, nel cui ambito è configurabile un potere dirigistico del datore di lavoro.
In ogni caso, secondo la difesa dei convenuti, quanto al preteso limite del 7%, di cui al CCNL 14 settembre 2000, il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 7 del 22 settembre 2003, ha precisato che non trovano più applicazione le clausole contenute nei contratti collettivi stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 276 del 2003, relativamente ai limiti quantitativi per il ricorso al diverso istituto della fornitura di lavoro temporaneo. Conseguentemente, il predetto limite non troverebbe applicazione al caso di specie.
Quanto al preteso limite del 50%, la norma che lo ha previsto, con specifico riferimento agli Enti Locali, sarebbe entrata in vigore solo a partire dal 2011, sicché la stessa non potrebbe costituire parametro di riferimento per le contestazioni relative al 2010.
Ribadivano, poi, le difese che i parametri regionali costituirebbero standards qualitativi minimi del servizio, certamente non idonei ad impedire alle strutture di erogare prestazioni di maggiore livello qualitativo, senza che ciò possa essere sindacato dalla magistratura contabile.
Non sussisterebbe, in ogni caso, l'elemento soggettivo della colpa grave a carico dei componenti del Consiglio di Amministrazione attenendo, i fatti contestati, alla gestione e non all'attività di governo dell'IPAB.
Secondo le difese, poi, sarebbe arbitraria la ripartizione delle quote di responsabilità.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Sul piano istruttorio, determinante sarebbe la perizia Andreola-Di Costanzo, mentre non potrebbero costituire fonte di prova le relazioni provenienti dagli Ispettori regionali, dalla Guardia di Finanza e dal Commissario regionale, acquisite in assenza di contraddittorio e, quindi, ferma la richiesta di rigetto della domanda, in via subordinata, veniva prospettata l'opportunità di disporre una CTU, volta a stabilire la correttezza dei conteggi.

Con memoria depositata in data 23 ottobre 2015, si costituiva in giudizio Giorgio Garbin, con il patrocinio degli avvocati Cacciavillani e Tesserin.

Individuata la fonte del presunto danno erariale nell'illecito ricorso dell'IPAB all'istituto della somministrazione di lavoro, la difesa evidenziava l'inconferenza delle osservazioni della Procura relative ad alcune irregolarità nella predisposizione dei bilanci, in quanto mai dette irregolarità sarebbero state addotte a fonti di danno erariale, né il presunto danno verrebbe individuato nello scostamento tra quanto destinato alla sostituzione del personale assente in sede di bilancio di previsione e quanto, invece, poi, effettivamente impiegato dall'ente a tal fine, a seguito di variazioni di bilancio apportate in corso di esercizio.

Rilevava la difesa che secondo la Procura, il ricorso alla somministrazione di lavoro di cui al D.Lgs. n. 276 del 2003 sarebbe stato illegittimo:

- per la violazione dell'articolo 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001;
- per la violazione del limite imposto dalla contrattazione collettiva al ricorso al lavoro interinale, pari al 7% su base mensile del personale a tempo indeterminato;
- per la violazione dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, che porrebbe un ulteriore limite quantitativo alla possibilità di utilizzo di lavoro somministrato.

L'art. 36, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 dispone che, per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal D.Lgs. n. 267 del 2003, per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modifica o integrazione della relativa disciplina, con riferimento all'individuazione dei contingenti di personale utilizzabile.

L'articolo 20, comma 4, del D.Lgs. n. 267 del 2003 (abrogato dal D.Lgs. n. 34 del 2014) si limita a disporre che "*l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro*".

Secondo la difesa, il combinato disposto delle predette norme richiederebbe che il ricorso alla somministrazione sia giustificato da esigenze temporanee o eccezionali e che esso sia limitato entro i confini eventualmente posti dalla contrattazione collettiva.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Ebbene, nel caso di specie, la somministrazione di lavoro sarebbe sempre stata finalizzata alla sostituzione del personale assente per diverse ragioni e questo integrerebbe perfettamente la nozione di "esigenza temporanea", e, talvolta, anche quella di "esigenza eccezionale", richiesta dalla norma.

Con riguardo ai limiti quantitativi, secondo la Procura, sarebbe applicabile il CCNL per il personale del comparto Regioni e Autonomie locali "*successivo a quello dell'1/4/99 - code contrattuali*" del 14 settembre 2000, il quale, all'art. 2, comma 3, prevede che "*il numero dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo non può superare il tetto del 7%, calcolato su base mensile, nei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente*".

Secondo la difesa, tale limite non sarebbe applicabile, perché espressamente riferito alla sola fornitura di lavoro temporaneo, di cui alla L. n. 196 del 1997, istituto ben diverso dalla somministrazione di lavoro di cui al Decreto Biagi del 2003.

Tanto sarebbe confermato dall'orientamento applicativo dell'Aran del 6 agosto 2012, secondo cui "*il contratto di somministrazione trova la sua regolamentazione esclusivamente negli articoli 20-28 del D.Lgs. n. 267 del 2003. Gli enti del comparto, conseguentemente, non possono continuare ad applicare, neppure in via meramente analogica, le disposizioni del C.C.N.L. del 14/9/2000 concernenti il diverso istituto del contratto di fornitura di lavoro temporaneo*".

In tal senso, deporrebbero anche le circolari del Ministero del Lavoro n. 25 del 2004 e n. 7 del 2005, che confermerebbero l'impossibilità di estendere, al contratto di somministrazione, i vincoli contrattuali precedentemente previsti dalla contrattazione collettiva per il contratto di fornitura di lavoro temporaneo.

La difesa rilevava, inoltre, che il predetto limite quantitativo faceva riferimento al rapporto capitario tra numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e numero di lavoratori interinali e non, come erroneamente supposto dalla Procura, al rapporto tra spesa per l'una e per l'altra tipologia di lavoro.

Con riguardo all'altro limite quantitativo, di cui all'art. 9, comma 28 del D.Lgs. n. 78 del 2010, lo stesso non sarebbe applicabile alla fattispecie di cui è causa, in quanto il riferimento agli Enti locali, alla cui disciplina vanno ricondotte le IPAB, sarebbe stato aggiunto solo con l'articolo 4, comma 102, lett. b), della L. n. 183 del 2011, la cui vigenza decorre dall'1.1.2012.

La violazione relativa allo sforamento del suddetto limite non potrebbe, poi, comunque, riferirsi al convenuto Garbin, poiché la norma sarebbe entrata in vigore addirittura dopo le sue dimissioni dalla carica di Consigliere di Amministrazione dell'Istituto.

In ogni caso, non corrisponderebbe al vero l'ulteriore presupposto della contestazione del danno agli odierni convenuti e cioè che l'IPAB non abbia mai ricercato modelli organizzativi differenti, idonei ad assicurare la continuità dei servizi, per evitare il ricorso alla somministrazione.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Prova di ciò sarebbero le iniziative di esternalizzazione, a partire dal 2008, di un intero reparto, mediante affidamento dell'attività assistenziale ad una cooperativa sociale e l'accordo sperimentale sottoscritto con le organizzazioni sindacali il 14 ottobre 2011, relativo alla cosiddetta "Squadra Sollievo": personale assunto a tempo determinato, per un periodo di otto mesi, e con possibilità di trasformazione del contratto a tempo indeterminato al positivo esito della sperimentazione, con l'asserito fine di limitare, appunto, il ricorso al lavoro somministrato.
La difesa evidenziava, poi, come il Consiglio d'Amministrazione non fosse organo di gestione dell'ente ed in quest'ottica andava letta la deliberazione n. 42 del 2012, che avrebbe contenuto solo un invito al Direttore.
La Procura, secondo la difesa, non avrebbe affatto dimostrato, quindi, che il Consiglio d'Amministrazione avrebbe travalicato le proprie competenze imponendo al Direttore condotte *contra legem*.
Ancora, il fenomeno patologico delle assenze risulterebbe imputabile alla responsabilità dell'organo di gestione, cui sarebbe spettato di curare l'organizzazione e la gestione del personale e di contrastare l'assenteismo.
Evidenziava, poi, come, anche durante la gestione commissariale, l'IPAB avrebbe fatto ricorso alla somministrazione di lavoro ed il confronto tra la spesa effettuata, a tal fine, negli anni 2010 e 2011, con la spesa effettuata nel 2012 non sarebbe conferente, poiché, proprio nel 2012, avrebbe trovato applicazione la sperimentazione di cui all'accordo stipulato dal Centro Servizi con le organizzazioni sindacali, il 14 ottobre 2011, grazie al quale si sarebbe ovviato alle assenze del personale socio-sanitario, che maggiormente incidevano sul monte assenze totale.
Secondo la difesa, susciterebbe perplessità anche il criterio di calcolo del danno erariale adottato dalla Procura, poiché avulso dalle contingenze concrete.
In realtà, sia per il 2009 che per il 2012, secondo la difesa, la spesa del personale dipendente, complessivamente intesa, sarebbe stata più elevata rispetto a quella sostenuta negli anni in contestazione.
Ciò dimostrerebbe che la scelta di ricorrere alla somministrazione di lavoro, quand'anche, in tesi, suscettibile di vario apprezzamento sotto il profilo dell'opportunità, si sarebbe rivelata conveniente sotto il profilo della buona gestione delle risorse economiche.
Inoltre, andrebbe considerato che l'importo liquidato alle agenzie di somministrazione è onnicomprensivo, mentre la voce di bilancio 1/1, presa a parametro di riferimento, include solo la componente tabellare degli stipendi del personale, dovendosi, poi, ad essa, aggiungere, per un corretto raffronto fra i dati, anche quanto risultante dalle voci relative agli oneri accessori, previdenziali, assicurativi e di aggiornamento del personale.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Secondo la difesa, la quantificazione del danno non sarebbe corretta anche perché non avrebbe tenuto conto del fabbisogno concreto di personale nel periodo di riferimento, né della differenza di spesa in riduzione, rispetto all'anno assunto quale modello paradigmatico.
Inoltre, non sarebbe stata applicata la *compensatio lucri cum damno.*
La difesa evidenziava anche l'insufficienza della pianta organica, di cui alla deliberazione n. 27 del 14 settembre 2010, a garantire la bontà dei servizi.
A riprova di ciò, rappresentava come il Commissario straordinario avrebbe approvato una nuova dotazione organica, con delibera n. 26 del 21 dicembre 2012, la quale, grazie all'incremento di ben 15 unità tra personale infermieristico e socio-sanitario, avrebbe potuto consentire una regolare turnazione di operatori sanitari e infermieri, evidentemente prima ritenuta impossibile. Mancherebbe, in ogni caso, secondo la difesa, l'elemento della gravità della colpa, che la Procura fonderebbe sulla violazione della normativa di settore, che, come detto, sarebbe inapplicabile al caso di specie.
Concludeva, pertanto, la difesa per il rigetto della domanda di condanna formulata dal Pubblico Ministero per l'assenza del requisito della antigiuridicità della condotta e, in ogni caso, perché il danno erariale sarebbe insussistente e, in via gradata, per la mancanza della colpa grave.
In via subordinata, chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.
Con memoria depositata in data 22 ottobre 2015, si costituiva in giudizio Matteo De Marchi, con il patrocinio dell'avvocato Gallimberti.
In via assolutamente preliminare, la difesa eccepiva l'inammissibilità e/o la nullità dell'atto di citazione per omessa notificazione preventiva dell'invito a dedurre anteriormente all'emissione dell'atto di citazione, per avere svolto la Procura, dopo avere inviato l'invito a dedurre al convenuto e dopo le memorie difensive e l'audizione di quest'ultimo, ulteriore attività investigativa, poi utilizzata nell'ambito dell'esercizio dell'azione di responsabilità, senza che fosse data al convenuto la possibilità di difendersi sugli ulteriori elementi acquisiti.
Ciò rileverebbe ancor più, in considerazione del fatto che l'atto di citazione ha aggravato la posizione del De Marchi, passando da un addebito del 15% al 30% di responsabilità, nonostante che, nella citazione, non fossero più contestate al convenuto le condotte tenute in qualità di componente del Collegio dei Revisori dal 2008 fino al 23 marzo 2011, ma solo quelle di Direttore dell'IPAB, dall'1 aprile 2011 al 31 agosto 2012.
Nel merito, secondo la difesa, andrebbe tenuto conto che il De Marchi, all'atto dell'assunzione dell'incarico di Direttore, avrebbe trovato una situazione del personale cristallizzata da anni, con una notevole sproporzione di *status* e di trattamento economico tra la struttura apicale e il personale sanitario.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Il Direttore avrebbe cercato di razionalizzare l'organizzazione, nonostante l'ostruzionismo dei dipendenti, tra cui anche la Breggion e il Marin, sentiti dalla Procura, come persone informate sui fatti.
Evidenziava la difesa che il convenuto era stato Direttore dell'IPAB solo per un breve periodo, dall'aprile 2011 all'agosto 2012, e che, dal 20 marzo 2012, l'Ente era stato commissariato dalla Giunta Regionale Veneto.
Inoltre, già dagli ultimi mesi del 2011, a seguito delle dimissioni di alcuni membri del Consiglio di Amministrazione, l'IPAB era sostanzialmente senza alcuna operatività.
Il convenuto non avrebbe contribuito, poi, né alla stesura del bilancio preventivo 2011, non essendo ancora Direttore, né del bilancio preventivo 2012, approvato dal Commissario.
In tale breve periodo, tuttavia, egli avrebbe posto in essere ben due iniziative:
la ridefinizione, sotto il profilo contrattuale, del rapporto con l'Agenzia di somministrazione e l'istituzione, in via sperimentale, della cosiddetta "Squadra Sollievo".
Secondo la difesa, sarebbe infondata la tesi della Procura secondo cui, sotto il Direttore, attuale convenuto, non sarebbe cambiato nulla.
Infatti, la proroga di tre mesi accordata all'Agenzia per il lavoro interinale, prima della disdetta, sarebbe stata funzionale all'avvio della sperimentazione, avvenuta gradualmente, della predetta "Squadra Sollievo".
Inoltre, la conclusione del nuovo contratto con altra Agenzia interinale, per il periodo dal 31.3.2012 al 30.3.2016, avrebbe dovuto ridurre in maniera rilevante il costo previsionale di spesa, portandolo a € 90.000 per l'anno 2012.
Secondo la difesa, quindi, l'analisi della condotta del Direttore porterebbe, inevitabilmente, ad escludere un suo concorso nella realizzazione del danno e comunque, mancherebbe il requisito della colpa grave.
In ogni caso, sarebbe inapplicabile, al caso di specie, il limite quantitativo del 7%, già citato, espressamente riferito al solo lavoro temporaneo e non già alla somministrazione di lavoro, figura introdotta solo successivamente.
Inoltre, in ordine alla quantificazione del danno, la difesa sosteneva che, nella spesa relativa al 2009, assunta a termine di paragone, si sarebbe dovuto computare anche il costo sostenuto per la esternalizzazione di un intero reparto.
Inoltre, la diminuzione del costo del lavoro interinale nel 2012 sarebbe stata accompagnata da un aumento della spesa del costo interno del personale dell'IPAB.
Anche la difesa di questo convenuto evidenziava come il costo del lavoro somministrato potesse essere complessivamente minore per l'utilizzatore rispetto al lavoro dipendente stabilizzato e come, comunque, nel costo del personale dipendente, da prendere a base per ogni confronto con il costo

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

del lavoro somministrato, si sarebbero dovuti considerare tutti i capitoli di spesa, ulteriori rispetto lo stipendio tabellare.
Anche la difesa di questo convenuto invocava l'applicazione della *compensatio lucri cum damno* e concludeva chiedendo di dichiarare inammissibile l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio; di respingere, in ogni caso, ogni domanda formulata nei confronti del convenuto e, quindi, di mandare assolto lo stesso da ogni addebito; in via subordinata, auspicava l'esercizio del potere riduttivo.
Con memoria depositata in data 19 ottobre del 2015, si costituiva in giudizio Anastasia Boscolo Buleghin, con il patrocinio dell'Avvocato Silvia Benacchio.
Secondo la difesa, la citazione dovrebbe ritenersi inficiata da vizio radicale, che ne minerebbe la validità e la legittimità, poiché la Procura non avrebbe tenuto in considerazione quanto emerso, in fase istruttoria, nel contraddittorio tra l'attore pubblico e l'attuale convenuta.
Le funzioni della convenuta - quelle enumerate nel decreto n. 123 del 2009 e quelle dichiarate nella nota n. 1791 del 3 maggio 2012 - secondo la difesa, in realtà, non si risolvevano in poteri decisionali gestionali, tali da consentirle un'autonoma ed unilaterale gestione delle risorse umane e dei costi.
Infatti, non avrebbero fatto capo alla convenuta il potere di esternalizzare le sostituzioni, la procedura di scelta del soggetto esterno che le forniva, gli impegni e stanziamenti di spesa previsti e le integrazioni dei fondi relativi in bilancio.
Secondo la difesa, la funzione della convenuta si limitava a compiti meramente esecutivi di rilevamento delle assenze, già segnalate dai responsabili di nucleo; di richiesta di sostituzione; di controllo della corrispondenza fra le ore di sostituzione effettuate e quelle contabilizzate dall'Agenzia interinale.
Inoltre, tale attività sarebbe stata limitata esclusivamente ai suoi turni di servizio.
La convenuta, infatti, non interferiva con le funzioni di controllo e gestione esercitate dal Direttore sul personale, limitandosi a rispondere alle richieste di questi e a eseguire le direttive impartitegli dal predetto Direttore e dall'Organo di indirizzo politico; non avrebbe mai esitato a dare giudizi negativi sull'eccessivo ricorso all'agenzia interinale; non avrebbe mai suggerito di offrire incentivi economici ai dipendenti per invogliarli ad essere meno assenteisti ed, invece, avrebbe proposto la creazione del "Gruppo Sollievo", utilizzato per la riduzione delle sostituzioni esterne.
Di tanto, la difesa lamentava che la Procura non avrebbe tenuto conto e concludeva insistendo per la declaratoria di inammissibilità e/o infondatezza della domanda, con conseguente proscioglimento della convenuta da ogni addebito contabile e con ogni statuizione anche in ordine alle spese.
All'udienza dell'11 novembre 2015, il Presidente rappresentava che l'Avvocato Bianchini aveva presentato un'istanza motivata di rinvio e, preso atto della mancata opposizione del P.M. e delle

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

altre parti, disponeva il rinvio della trattazione della causa all'udienza del 12 maggio 2016 alle ore 9.30, con termini per note fino a 20 giorni prima.

Con memoria depositata il 20 aprile 2016, la difesa di Anastasia Boscolo Buleghin evidenziava di aver depositato una serie di documenti, atti a comprovare come la convenuta prestasse servizio in base a turni di lavoro e, quindi, potrebbe essere eventualmente chiamata a rispondere solo per quanto accaduto durante il proprio turno di lavoro.

Secondo la difesa, la responsabilità per l'asserito danno andrebbe attribuita anche a tutti i soggetti che si erano occupati della sostituzione del personale.

Insisteva, quindi, la difesa nelle conclusioni già rassegnate.

All'udienza del 12.5.2016, le parti, ripercorse le argomentazioni in fatto e diritto già rappresentate in atti, ribadivano le conclusioni ivi rassegnate.

DIRITTO

1. Oggetto del giudizio

L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero nei confronti di:

- Matteo Penzo, Presidente dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia dal 2008 al 2012;
- Boscolo Sale Giordano, Vice-Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, dal 2008 al 2012;
- Garbin Giorgio, componente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, dal 2008 al 2012;
- De Marchi Matteo, Direttore dell'IPAB, dall'1.4.2011 al 31.8.2012;
- Boscolo Buleghin Anastasia, Responsabile del Personale per gli anni 2010 e 2011,

volta a vederli condannati al risarcimento del danno di € 398.178,36, oltre accessori e spese di giustizia, asseritamente arrecato all'IPAB predetta e derivato dal maggior onere sostenuto per il ricorso, ripetuto ed ingiustificato, alla somministrazione di lavoro temporaneo, negli anni 2010 e 2011.

2. Questioni preliminari

Verranno, in questo paragrafo, affrontate le questioni relative alla integrazione del contraddittorio ed alla asserita inutilizzabilità, come fonti di prova, dei dati contenuti nelle relazioni della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario, della Guardia di Finanza e del Commissario Straordinario, di portata generale per tutti i convenuti.

Altre questioni preliminari, sollevate dai singoli convenuti e di valenza specifica, verranno invece affrontate in sede di analisi delle posizioni individuali.

2.1 Sulla domanda di integrazione del contraddittorio

In via preliminare, non può essere accolta la domanda d'integrazione del contraddittorio, formulata in relazione a paventate corresponsabilità, nella causazione del danno, di soggetti non evocati in giudizio.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

La Sezione ritiene che la partecipazione al giudizio di detti altri soggetti non è necessaria, poiché il Giudice può valutare incidentalmente il contributo causale, qualora sussistente, al danno apportato da costoro, escludendo o decurtando, corrispondentemente, l'addebito a carico dei soggetti convenuti in giudizio (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 37 del 13.1.2016).

La chiamata *jussu judicis*, contemplata dall'art. 47 del R.D. n. 1038/1933, che trova una parallela disciplina codicistica nell'art. 107 c.p.c., è espressione di un potere discrezionale del giudicante (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 454 del 26.4.2016), il quale può decidere la causa con esclusiva incidenza sulla posizione del/dei convenuto/i citati, oppure ritenere la comunanza della causa con altri soggetti ed estendere ad essi la domanda attrice per evitare il contrasto di giudicati, e, quindi, per ragioni di economia processuale.

Ciò in quanto il giudizio di responsabilità amministrativa, in linea generale, non dà luogo ad ipotesi di litisconsorzio necessario tra i soggetti passivi dell'azione di responsabilità (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 454 del 26.4.2016), bensì ad un litisconsorzio facoltativo (artt. 103 e 107 c.p.c.), circostanza questa facilmente desumibile dalla natura personale e parziaria dell'obbligazione risarcitoria del danno erariale, così come prevista dall'art. 1 della legge n. 20/1994 (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 37 del 13.1.2016; Sez. I d'App., sent. n. 564 del 16.11.2015).

Ne consegue l'obbligo del Giudice di decidere sull'esistenza di fatti preclusivi della domanda attorea, ovvero, ed è questo l'aspetto che qui rileva, di autonome condotte di altri soggetti che, costituendo, anche se solo in parte, il motivo dell'insorgenza del danno lamentato, riducano la responsabilità del convenuto ovvero la eliminino del tutto, senza, tuttavia, necessità di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti di terzi e senza che l'eventuale statuizione abbia efficacia nei loro confronti, essendo ben possibile un'azione limitata solo ad alcuni soggetti autori del fatto dannoso, per i quali si siano verificati i necessari presupposti, rispetto ad altri per i quali la responsabilità potrebbe essere fatta valere con una distinta azione.

Tale *modus operandi* non comporta, evidentemente, alcun *vulnus* al diritto di difesa dell'eventuale convenuto, il quale, dimostrando di non essere stato l'unico autore del danno o che altri lo abbiano commesso, può vedere, conseguentemente, circoscritta la propria condanna a quella parte di danno derivata dall'efficienza causale dell'azione di ciascuno ovvero la propria assoluzione (Corte dei Conti, Sez. III d'App., sent. n. 142 del 12.4.2016 e sent. n. 121 del 31.3.2016; Sez. I d'App., sent. n. 564 del 16.11.2015).

La chiamata in causa di altri soggetti, quindi, è sempre subordinata alla preliminare valutazione della sussistenza di un'ipotesi di litisconsorzio necessario e tale ipotesi, come confermato dal consolidato orientamento giurisprudenziale (*cfr. ex multis* Sez. III d'Appello, sent. n. 548 del 29.10.2015), ricorre quando la responsabilità imputata ad uno dei convenuti si pone in rapporto di dipendenza con quella di altri soggetti non evocati in giudizio, oppure quando le distinte posizioni presentano obiettiva interrelazione, sicché la responsabilità dell'uno presuppone quella dell'altro.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

In altre parole, sussiste il litisconsorzio necessario soltanto quando la situazione sostanziale dedotta in giudizio deve essere necessariamente decisa in maniera unitaria nei confronti di ogni soggetto che ne sia partecipe, tanto che la mancata partecipazione al giudizio di uno di essi rende la sentenza *inutiliter data* (Corte dei conti, Sez. II d'App., sent. n. 122 del 3.2.2016, sent. n. 979 del 18.12.2015).
Nel caso di specie, non vertendosi in ipotesi di litisconsorzio necessario, il Collegio non ravvisa la necessità di integrare il contraddittorio (Corte dei Conti, Sez. II d'Appello, sent. n. 454 del 26.4.2016 e sent. n. 95 del 10.3.2015) e, pertanto, la domanda va respinta.
E, peraltro, con riguardo al danno erariale contestato agli odierni convenuti, non pare sussistere la responsabilità di altri soggetti, non convenuti nel presente giudizio, per le ragioni bene espresse dalla Procura, riportate in fatto.
Neppure risultano responsabili del danno, così come configurato dall'Organo requirente, i dipendenti assenteisti, considerato che la contestazione non attiene alle somme percepite, *sine titulo,* da lavoratori assenti senza giustificazione valida, ma attiene a somme esborsate dall'IPAB per il ricorso al lavoro somministrato fuori dei limiti consentiti dalla legge, cosicché le condotte assenteiste si pongono solo quali cause remote e mediate delle scelte dei vertici dell'IPAB in ordine al predetto ricorso al lavoro somministrato, scelte che si configurano, invece, quali cause dirette del danno come contestato.

2.2 Sulla asserita inutilizzabilità, come fonti di prova, dei dati contenuti nelle relazioni della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario, della Guardia di Finanza e del Commissario Straordinario

Secondo le difese dei convenuti Penzo Matteo e Boscolo Sale Giordano, i dati contenuti nelle relazioni della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario, della Guardia di Finanza e del Commissario Straordinario non sarebbero idonei a costituire fonti di prova "*in quanto assunti ed acquisiti in assenza di contraddittorio (e, quindi, privi di rilevanza probatoria ed inutilizzabili nell'ambito di questo processo)*." (Memorie di Penzo e Boscolo Sale, pagg., rispettivamente, 49 e 50).
La giurisprudenza contabile ha più volte chiarito che il giudice del processo amministrativo per il danno erariale può acquisire fatti e documenti formati in sede penale, come altrove, e valutarli liberamente (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sardegna, sent. n. 68 dell'11.5.2016; Sez. Giur. Emilia Romagna, sent. n. 49 del 7.4.2016; Sez. II d'App., sent. n. 295 dell'11.5.2012).
Il principio è condiviso anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui, "*nell'ordinamento processuale vigente manca una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, talché il giudice può legittimamente porre a base del proprio convincimento anche prove cosiddette atipiche, purché idonee a fornire elementi di giudizio sufficienti, se ed in quanto non smentite dal raffronto critico - riservato al giudice di merito e non censurabile in sede di legittimità, se congruamente motivato - con le altre risultanze del processo*" (Cass. sent. n. 5965 del 25/03/2004 e sent. n. 13229 del 26/06/2015).

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Risultano, pertanto, pienamente ammissibili, quali prove liberamente valutabili dal Collegio, le relazioni della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza del Settore Socio Sanitario, della Guardia di Finanza e del Commissario Straordinario, laddove, peraltro, sui contenuti dei predetti documenti, ampio contraddittorio è stato consentito in sede di udienza collegiale.

3. Il merito

3.1 La natura giuridica delle IPAB: il quadro normativo e la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione

Al fine di individuare la normativa applicabile alla fattispecie di cui è causa, relativa all'eccessivo ed ingiustificato utilizzo del lavoro somministrato da parte dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, occorre preliminarmente, verificare quale sia la natura giuridica del predetto ente.

L'indagine sulla natura giuridica delle IPAB deve necessariamente partire da un esame delle fonti positive che disciplinano tali peculiari enti.

Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono state regolate, per la prima volta, dalla Legge 17 luglio 1890, n. 6972, nota come Legge Crispi. Benché ricondotte tutte nell'ambito degli enti pubblici, la Legge Crispi riconosceva alle IPAB ampi margini di autonomia gestionale ed amministrativa, consentendo ad esse di dotarsi di uno statuto e di regolamenti interni, volti a delinearne organizzazione e scopi.

Successivamente, la Costituzione ha introdotto alcuni elementi di novità in materia, il più rilevante dei quali è la possibilità, anche per i privati, di accedere liberamente all'esercizio dell'attività di assistenza (art. 38 Cost.).

Spetta, quindi, allo Stato garantire l'organizzazione di un sistema di sicurezza sociale, che assicuri, a tutti i cittadini che si trovino nelle condizioni individuate dalla disposizione costituzionale, il diritto all'assistenza, che, tuttavia, in base all'ultimo comma dell'articolo 38 predetto - e diversamente da quanto previsto dalla Legge Crispi -, può essere assicurata anche da soggetti privati.

Inoltre, l'art. 117 della Costituzione, nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ha demandato a queste ultime il potere di emanare norme di dettaglio in materia di "*beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera*", nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

In applicazione del citato art. 117, con il D.P.R. n. 9 del 15 gennaio 1972, si è avviato il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica; trasferimento che è stato, poi, completato dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della Legge n. 382 nel 1975, recante "*Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica Amministrazione*".

L'articolo 25 del predetto D.P.R. n. 616/1977, che attribuiva ai Comuni l'esclusiva competenza di tutte le funzioni amministrative attinenti alla predisposizione ed erogazione di servizi relativi al settore dell'assistenza sociale, disponendo, altresì, il trasferimento all'ente pubblico locale di tutte le

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

attività, del personale e dei beni delle IPAB operanti nell'ambito regionale, è stato, per la gran parte (commi 5, 6, 7, e 9), dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 173 del 1981, che, tra l'altro, ha espressamente riconosciuto il diritto dei privati a partecipare direttamente l'attività di erogazione dei servizi assistenziali.
La Corte Costituzionale, poi, con la successiva sentenza n. 195 del 1987, ha evidenziato l'assoluta peculiarità delle IPAB, caratterizzate dall''intrecciarsi di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici e con la sentenza 7 aprile 1988, n. 396 ha sancito anche l'illegittimità dell'art. 1 della Legge Crispi, nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali ed infra-regionali potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora ne avessero avuto i requisiti.
Sollecitato dagli interventi della Corte Costituzionale, il Governo, con il D.P.C.M. 16 febbraio 1990, recante "*Direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità di giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale e infra-regionale*", ha, quindi, fissato le linee di indirizzo per procedere, in via amministrativa, alla privatizzazione delle IPAB, chiarendo i criteri, i presupposti ed i requisiti necessari per la loro qualificazione giuridica di diritto privato.
Solo con la "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di intervento e servizi sociali"* dell'8 novembre 2000, n. 328, tuttavia, si è avviato un generale processo di riforma delle IPAB.
In attuazione dei principi di cui alla predetta legge, il Decreto legislativo del 4 maggio 2001, n. 207, recante norme per il "*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, dell'articolo 10 della legge 328/2000*", precisati criteri generali per l'inserimento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella rete degli interventi di integrazione sociale, nonché le diverse tipologie di enti che, per le peculiari attività svolte, erano destinate alla trasformazione in persone giuridiche di diritto privato, ha disposto, all'art. 5, l'obbligo per le istituzioni che erogano servizi assistenziali di trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona, prevedendo la competenza delle Regioni a disciplinare le modalità, i termini e i procedimenti per la trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona.
Il successivo art. 6 ha individuato, poi, gli elementi sostanziali che caratterizzano le nuove aziende: la mancanza di finalità di lucro; la personalità giuridica di diritto pubblico e l'ampia autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, tecnica; i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, il perseguimento del pareggio di bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi.
L'articolo 21 del D.Lgs. n. 207 del 2001 ha dettato, infine, una disposizione transitoria che, nel prevedere l'abrogazione della legge n. 6972 del 1890 alla data di entrata in vigore del decreto, ha precisato che "*nel periodo transitorio previsto per il riordino delle istituzioni, ad esse seguitano ad applicarsi le disposizioni previgenti, in quanto non contrastanti con i principi della libertà dell'assistenza, con i principi della legge e con le disposizioni del presente decreto legislativo*".

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Per quanto finora rappresentato, quindi, le IPAB che ne facciano richiesta e siano in possesso dei requisiti di legge possono essere trasformate in persone giuridiche private.
Le altre hanno personalità giuridica pubblica e devono essere trasformate in aziende pubbliche di servizi alla persona.
Allo scopo di evitare periodi di assenza di copertura normativa, fino alla conclusione delle operazioni di trasformazione, alle IPAB continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti, che non contrastino con i principi della libertà di assistenza e della Legge n. 328 del 2000.
In particolare, questo è il caso delle IPAB della Regione Veneto, che ancora non ha emanato la normativa di competenza per la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona.
Sulla natura giuridica delle IPAB, è recentemente intervenuta anche la Corte di Cassazione (S.U. Cass., sent. n. 1151 del 27.1.2012) chiarendo che la natura delle anzidette istituzioni deve essere accertata, di volta in volta, dall'Autorità giudiziaria, indipendentemente dall'esito delle procedure amministrative eventualmente esperite, facendo ricorso ai criteri indicati DPCM 16 febbraio 1990 (Nello stesso senso, TAR Venezia, sent. n. 1282 del 14.11.2013).
In argomento, infine, deve segnalarsi la sentenza n. 161 del 2012 della Corte Costituzionale, particolarmente conferente per la fattispecie di cui è causa, poiché sancisce espressamente la riferibilità, alle IPAB, dei principi e dei vincoli di spesa in materia di personale.
Secondo la predetta sentenza, "*Sulla natura delle IPAB esiste in dottrina ed in giurisprudenza uno storico dibattito, via via alimentato e condizionato dalle modifiche normative succedutesi nella disciplina delle stesse. Anche questa Corte ha avuto modo di rilevare la peculiarità di detti enti (sentenza n. 173 del 1981) e del loro regime giuridico, caratterizzato dall'intrecciarsi <<di un'intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse un'impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni>> (sentenza n. 195 del 1987), giungendo ad affermare che <<devesi convenire con quella dottrina che parla una assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa>> (sent. n. 396 del 1988).*
L'importanza rivestita in un lungo arco temporale da tali Istituzioni di natura pubblica, la rilevanza degli statuti delle tavole di fondazione, peraltro notevolmente eterogenei, ed i poteri di vigilanza e di tutela pubblica inducono ad affermare un'indubbia peculiarità di questo genere di soggetti, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici. In questa sede, tuttavia, è utile sottolineare come l'evidenziata peculiarità delle IPAB non impedisca la riconducibilità delle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella - di carattere rigido -concernente il personale. La disposizione interposta costituita dall'articolo 76, comma 7, (del D.L. n. 112 del 2008, convertito nella L. n. 133 del 2008), si riferisce all'intero complesso delle funzioni amministrative ascrivibili alle competenze delle autonomie locali come testimonia l'inserimento, nel calcolo degli oneri del personale, della spesa sostenuta anche dalle società partecipate che integrano, sotto questo profilo, l'attività degli enti azionisti.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Nella prospettiva della finanza pubblica allargata, d'altronde, la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali - nel quale operano parallelamente agli enti locali - e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale, che il legislatore vede con notevole preoccupazione nel particolare momento storico in cui cade il riassetto.

Proprio la natura finanziaria strutturale dei principi richiamati nell'articolo 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 induce a ritenere che agli stessi parametri sia soggetta la gestione dell'IPAB, soprattutto nel momento transitorio del trapasso dalle vecchie istituzioni alle nuove aziende.".

3.2 La natura dell'IPAB "F. Felice Casson". Principi e disciplina applicabile ai rapporti di lavoro

Non v'è dubbio, quindi, riguardo alla natura pubblicistica dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, in considerazione della mancata ricorrenza dei requisiti di cui al citato DPCM del 16 febbraio 1990, come interpretati anche dalla giurisprudenza (S.U. Cass. n. 1151 del 27.1.2012).

Il DPCM 16 febbraio 1990 ha individuato tre categorie di enti, ai quali doveva essere riconosciuto il carattere di istituzione privata:

1) gli enti a struttura associativa, per la cui sussistenza debbono ricorrere congiuntamente i seguenti requisiti:

a) costituzione dell'ente per iniziativa volontaria dei soci o di promotori privati;

b) esistenza di disposizioni statutarie che attribuiscano ai soci un ruolo qualificante nel governo e nell'amministrazione dell'ente, nel senso che i soci provvedano alla elezione di una quota significativa dei componenti dell'organo collegiale deliberante;

c) esplicazione dell'attività dell'ente anche sulla base delle prestazioni volontarie dei soci;

2) quelli promossi ed amministrati da privati, anche questi subordinati alla compresenza di tre requisiti:

a) atto costitutivo o tavola di fondazione posti in essere da privati;

b) esistenza di disposizioni statutarie che prescrivano la designazione, da parte di associazioni o di soggetti privati, di una quota significativa dei componenti dell'organo deliberante;

c) che il patrimonio risulti prevalentemente costituito da beni risultanti dalla dotazione originaria o dagli incrementi e trasformazioni della stessa, ovvero da beni conseguiti in forza dello svolgimento dell'attività istituzionale;

3) infine, gli enti di ispirazione religiosa.

Ebbene, l'assenza dei concorrenti requisiti prescritti dalla richiamata disposizione in capo all'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia è agevolmente apprezzabile, alla luce del complesso delle disposizioni statutarie.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

In particolare, la natura associativa è esclusa dalla derivazione dell'Istituzione dalla fusione di tre opere pie, due delle quali aventi origini testamentarie, ed una, la "Casa Ricovero Maschile", fondata con deliberazione del 10.5.1860 dal Consiglio Comunale di Chioggia.
E' altresì esclusa la presenza di disposizioni statutarie che attribuiscano ai soci un ruolo qualificante nel governo dell'Ente, atteso che, per un verso, mancano figure assimilabili a quelle del socio e, per altro verso, l'IPAB in questione, secondo lo Statuto, ha un Consiglio di Amministrazione composto di cinque membri, tutti nominati dal Comune di Chioggia ed è soggetta al controllo della Regione, cui è rimessa, tra l'altro, anche l'approvazione dello Statuto stesso (delibera della Giunta della Regione Veneto n. 84 dell'8.3.2010).
L'Istituzione, infine, visto l'oggetto sociale, non ha natura religiosa.
Gli elementi tutti, considerati nel loro complesso, inducono a ritenere l'insussistenza dei requisiti per il riconoscimento della natura privatistica dell'Ente in parola (v. anche S.U. Cass, sent. n. 14958 del 7.7.2011; S.U. Cass. ord. n. 28537 del 2.12.2008).
Alla qualificazione di organismo pubblico dell'Ente in questione consegue, per un verso, la natura di pubblico impiego del rapporto di lavoro dei dipendenti (S.U. Cass. n. 1151 del 27.1.2012) e, per altro verso, la soggezione dell'IPAB ai principi, limiti e vincoli previsti dalla normativa statale e regionale in materia di assunzioni (C. Cost., sent. n.161 del 27.6.2012 e ord. n. 243 del 26.11.2015).
Ciò considerato, quindi, vale anche per l'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia il principio di cui all'art. 36 del D. Lgs. n. 165 del 2001, secondo cui "*Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35*" ossia, tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta o mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo.
A norma del n. 2 del predetto articolo, è, tuttavia, ammesso il ricorso a forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, tra cui la somministrazione di lavoro di cui al D. Lgs. n. 276 del 2003, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti, "*per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*" (Cass. Sez. Lav., sent. n. 20094 del 30.9.2011). Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio.
Il CCNQ, per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2002-2005, sottoscritto il 18 dicembre 2002, all'art. 1, comma 1, dispone che il contratto stesso si applica ai dipendenti delle

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Amministrazioni Pubbliche indicate nell'art. 1, comma 2, del D.Lgl n. 165 del 2001 e, poi, al successivo art. 10, nell'elencare i dipendenti del Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali, destinatari del contratto, ne estende espressamente l'applicabilità anche al personale delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB), che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali.

L'art. 1 del CCNL normativo 2006-2009, del personale non dirigente del Comparto Regioni e Autonomie Locali, ancora vigente a norma dell'art. 2, n. 4, prevede che "*Al personale delle IPAB, ancorché interessato da processi di riforma e trasformazione, ivi compresi i processi di privatizzazione, si applica il CCNL del Comparto Regioni e Autonomie Locali sino alla individuazione o definizione, previo confronto con le organizzazioni sindacali nazionali firmatarie del presente CCNL, della nuova e specifica disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale.*".

Identica disposizione è contenuta all'art. 1, numero 2, del CCNL economico 2008-2009 del 31.7.2009.

Dalle disposizioni normative innanzi riportate risulta, pertanto, che l'IPAB "F. Felice Casson" è soggetta alla disciplina prevista dalla legge per gli Enti pubblici in materia di personale e, quindi, in particolare, per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario, avrebbe dovuto operare con personale esclusivamente assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35, ossia, procedure selettive volte all'accertamento della professionalità e, quindi, sarebbe potuta ricorrere alla somministrazione di lavoro di cui al D.Lgs. n. 276 del 2003 solo per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale.

Laddove, in ordine ai requisiti di temporaneità o eccezionalità delle esigenze indispensabili a giustificare il ricorso alla somministrazione di lavoro, ha precisato la giurisprudenza amministrativa, proprio con riferimento ad una azienda pubblica di servizi, che sopperiva alla carenza di personale infermieristico mediante il ricorso al lavoro somministrato, che "*Appare, comunque, censurabile l'esternalizzazione di un servizio che istituzionalmente dovrebbe essere svolto in via diretta dall'Azienda, attraverso le prestazioni lavorative di personale infermieristico dipendente. Se quest'ultimo fosse divenuto numericamente insufficiente, si sarebbe dovuto allora provvedere ad incrementare l'organico attraverso un atto di macro-organizzazione (rideterminazione della pianta organica) e ad assumere nuovi infermieri, previo concorso pubblico.*

In alternativa, ma soltanto per esigenze temporanee ed in attesa di adeguare l'organico del personale alle mutate esigenze del servizio, sarebbe ammissibile il ricorso ad un appalto di servizio previo confronto concorrenziale (…).

Il provvedimento impugnato si rivela, poi, ulteriormente illegittimo anche ove si ritenga di non dover applicare i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, vuoi sul piano delle procedure ad evidenza pubblica, vuoi sul piano dei procedimenti concorsuali in materia di "assunzione" (in senso lato) di personale. (…) A tale proposito, i principi cui si deve conformare l'Amministrazione che proceda ad una selezione di

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

personale (ai sensi dell'art. 97, comma 3, Cost., dell'art. 12 L. 241/1990) e dell'art. 35 del d. lgs. n. 165/2001 implicano:
a) in primo luogo, la fissazione "ex ante" di criteri oggettivi;
b) in secondo luogo, l'applicazione corretta ed oggettiva dei criteri prestabiliti;
c) in terzo luogo, in caso di adozione di criteri implicanti discrezionalità valutativa e comparativa, un'adeguata motivazione della scelta operata." (TAR Trento - Trentino Alto Adige, sent. n. 86 del 12.3.2014).

E la spesa sostenuta per il ricorso al lavoro somministrato, che valichi i limiti previsti dalle norme imperative innanzi citate, costituisce di per sé danno erariale, risultando l'approvvigionamento di personale fuori dalle regole una modalità di organizzazione della pubblica funzione vietata dalla legge.

Risulta, pertanto, irrilevante, approfondire l'applicabilità, alla fattispecie di cui è causa, del limite previsto dal CCNL per il personale del comparto Regioni e Autonomie locali "*successivo a quello dell'1/4/99 - code contrattuali*" del 14 settembre 2000, il quale, all'art. 2, comma 3, prevede che "*il numero dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo non può superare il tetto del 7%, calcolato su base mensile, nei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente*", nonché quello di cui all'art. 9, comma 28 del D.Lgs. n. 78 del 2010, come modificato, tra l'altro, dall'articolo 4, comma 102, lett. b), della L. n. 183 del 2011.

Ciò, in considerazione del fatto che l'asserito superamento dei suddetti limiti è stato prospettato dalla Procura solo quale argomento *ad adiuvandum*, rispetto alla violazione della disposizione di cui all'art. 36 del D. Lgs. n. 165 del 2001, che come, detto è già di per sé sufficiente a configurare quale danno erariale la spesa per il lavoro somministrato, utilizzato oltre i limiti di cui alla detta norma.

In tal senso depone, poi, anche che la Procura, nella quantificazione del danno, non abbia fatto riferimento alcuno al superamento dei menzionati limiti, ma abbia adottato criteri totalmente diversi.

3.3 L'utilizzo del lavoro somministrato presso l'IPAB "F. Felice Casson di Chioggia"

Va preliminarmente chiarito che il prospettato danno erariale viene individuato dalla Procura in relazione ai costi sostenuti dall'IPAB per l'utilizzo del lavoro somministrato, fuori dei casi normativamente ammessi.

Del tutto inconferente, pertanto, risulta un qualsivoglia paragone tra il costo del lavoro dipendente e il costo del lavoro somministrato.

E', infatti, indifferente quale tipologia di impiego risulti più economica, atteso che, a prescindere per l'eventuale convenienza per l'IPAB, il danno risulta concretizzato laddove il lavoro somministrato sia stato utilizzato al di fuori dei limiti imperativi dettati dalla legge per il caso degli enti pubblici.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

In tale ottica, di nessun giovamento è la perizia Andreola - Di Costanzo, prodotta da alcuni convenuti, considerato che la stessa di sofferma su aspetti niente affatto rilevanti, quali l'asserita incompletezza dei dati relativi al costo del lavoro dipendente ed il confronto con il costo del lavoro somministrato, nonché la asserita conseguente inesattezza dei dati utilizzati per verificare lo scostamento dai parametri di cui al CCNL del 14 settembre 2000 (7%) e quello di cui all'art. 9, comma 28 del D.Lgs. n. 78 del 2010 e s.m. (50%).

Aspetti che, tuttavia, per quanto innanzi rappresentato, non si reputano determinanti né per la sussistenza del danno, né per la sua quantificazione.

Nella fattispecie, è incontestato che, negli anni dal 2008 al 2011, oggetto di indagine, l'IPAB abbia fatto ricorso abitualmente al lavoro somministrato per sopperire ad ogni tipo di assenza del personale, breve o lunga che fosse, prevedibile o imprevedibile, per qualunque tipo di mansione.

Laddove, con ogni evidenza, se può ritenersi evenienza temporanea o eccezionale, atta a giustificare il ricorso al lavoro somministrato, ove congruamente dimostrata, l'esigenza di fronteggiare l'occasionale, imprevedibile carenza di personale, per un periodo temporalmente limitato, esula certamente dal concetto di evenienza temporanea o eccezionale la strutturale - o, comunque, costante - carenza di organico, che non consenta, sistematicamente e ripetutamente, negli anni, di far fronte alla normale attività dell'ente mediante l'utilizzazione del proprio personale dipendente.

Ed è proprio questo il caso dell'IPAB "F. Felice Casson": una patologica carenza di personale dovuta, non tanto ad una oggettiva inadeguatezza della pianta organica, quanto, piuttosto, ad un elevato, costante, tasso di assenteismo, sistematicamente sopperito, negli anni, con il ricorso al lavoro somministrato, mediante provvedimenti totalmente privi di giustificazione e motivazione, in assenza di incisivi interventi organizzativi strutturali, atti a ricondurre il lavoro interinale alle sole evenienze temporanee o eccezionali, ammesse dalla legge.

E, a tal proposito, non vale a giustificare il reiterato ricorso al lavoro somministrato, il richiamo, peraltro postumo, agli standards imposti dalla Legge Regionale n. 22 del 2002.

Come correttamente evidenziato dalla Procura, detti standards, specificati dalla DGR n. 87 del 16 gennaio 2007, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, sono previsti unicamente per alcune tipologie di mansioni e sono calcolati su base media annuale.

In particolare, è previsto che debbano essere garantiti i seguenti rapporti numerici:

"*Area socio-sanitaria*

- 1 coordinatore ogni 90 ospiti presenti in media nell' anno;

- 1 unità di personale con funzione di assistenza socio -sanitaria ogni 2.5 ospiti presenti in media nell'anno;

- 1 infermiere professionale ogni 15 ospiti presenti in media nell' anno.

Il numero di infermieri professionali richiesti dallo standard di cui sopra, potrà essere coperto, fino ad un massimo del 30%, da infermieri generici (dgr 1054 del 24 Aprile 2002) e/o da operatori con la qualifica di

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

OSS-S. Deve essere comunque garantito il servizio infermieristico nell'arco delle 24 ore, anche mediante il ricorso alla reperibilità notturna.
(…)
Metodologia di calcolo
1 unità personale corrisponde a 1 persona con contratto di lavoro full time (36 ore), diversamente il numero di ospiti su cui applicare il rapporto numerico varia a seconda che sia una struttura nuova o già esistente:
(…)- Struttura esistente, n. ospiti = sommatoria delle presenze nell'anno / giorni di apertura del servizio.".
I parametri, come espressamente previsto dalla delibera di Giunta, attuativa della Legge Regionale n. 22 del 2002, per quanto qui di rilievo, sono relativi solo agli operatori socio-sanitari e agli infermieri e sono tarati sulla media annuale degli ospiti, calcolata come rapporto della sommatoria delle presenze annue sui giorni di apertura del servizio, di talché, certo, il loro rispetto non imponeva il ricorso al lavoro somministrato per ogni singola ora/turno/giorno di assenza di lavoratori con qualunque mansione.
Per altro verso, per quanto già detto innanzi, il rispetto dei predetti standards, requisito indispensabile per l'attività dell'IPAB, doveva garantirsi con la previsione di una congrua pianta organica del personale dipendente e con una efficiente organizzazione dei lavoratori propri dell'Ente; non certo con il ricorso giornaliero al lavoro somministrato.
L'esistenza di standards minimi, infatti, è finalizzata proprio a garantire l'adeguatezza della struttura organizzativa all'espletamento delle funzioni assistenziali autorizzate, secondo un livello - qualitativo e quantitativo - minimo; adeguatezza della struttura organizzativa che non è compatibile con la configurazione di ogni singola assenza come evenienza eccezionale o temporanea, idonea a rendere indispensabile - e, quindi, a giustificare - il ricorso a risorse esterne.
Ancora, priva di pregio risulta l'argomentazione difensiva secondo la quale, a prescindere dal rispetto degli standards minimi, nulla vieterebbe il ricorso al lavoro somministrato per garantire un servizio migliore.
In realtà, se è certamente vero che rientra nella discrezionalità dell'Ente la fissazione di livelli di prestazioni qualitativamente e quantitativamente superiori rispetto al minimo imposto dalla normativa regionale, è anche vero che detti livelli di prestazione vanno garantiti nel rispetto delle norme che regolano le assunzioni di personale negli Enti pubblici e, quindi, con lavoratori a tempo indeterminato, assunti a seguito di pubblici concorsi, nei limiti della pianta organica, e non con il costante ricorso al lavoro interinale.
Costituisce, pertanto, danno erariale la spesa sostenuta per il ricorso al lavoro interinale per sopperire sistematicamente assenze di ogni durata, di lavoratori con ogni tipo di mansione, a prescindere dalla ricorrenza di quelle esigenze esclusivamente temporanee o eccezionali, che la legge impone a giustificazione della deroga alle ordinarie assunzioni, mediante procedure selettive, a tempo indeterminato.

3.4 La quantificazione complessiva del danno.

La Procura ha ritenuto di quantificare il danno erariale derivato dall'eccessivo ricorso al lavoro somministrato prendendo a termine di paragone, tra gli anni oggetto di indagine, quello nel quale, ad assoluta parità di condizioni, l'esborso per il lavoro somministrato era stato minore e considerando come danno, per ciascun anno, la misura di spesa eccedente rispetto al termine di paragone adottato.

Il criterio equitativo, a norma dell'art. 1226 c.c., pare congruo e logico, laddove, peraltro, nelle somme costituenti danno, per come individuate dalla Procura, devono ritenersi compresi gli interessi legali e la rivalutazione monetaria.

Detto criterio, infatti, tiene abbondantemente conto, non configurandola come danno, di quella quota di spesa per il lavoro somministrato, ragionevolmente riconducibile alle ipotesi di ammissibilità previste dalla legge.

Va precisato, a proposito della omogeneità dei dati di spesa presi a riferimento per la quantificazione del danno, che non risulta fondata la tesi prospettata dalla difesa del De Marchi, secondo la quale, la spesa sostenuta per la sostituzione del personale assente per l'anno 2009, presa a parametro di riferimento in quanto anno virtuoso, andrebbe aumentata dei costi sostenuti per la esternalizzazione di un reparto.

Tanto, perché, per quanto anche precisato dal Pubblico Ministero in udienza, detta esternalizzazione, iniziata già nel 2008 e compiutamente realizzatasi nel 2009, è proseguita anche per gli anni successivi, oggetto di indagine, e i costi per la sostituzione del personale assente, per ciascun anno, sono stati tutti calcolati al netto dei costi sostenuti per la esternalizzazione del reparto, di talché risultano assolutamente omogenee le grandezze di riferimento.

Tutto ciò considerato, escluso il danno relativo all'anno 2008, non contestato dalla Procura in quanto prescritto, e preso a parametro di riferimento l'anno 2009, nel quale la somma corrisposta all'Agenzia interinale per il ricorso al lavoro somministrato è stata di € 201.206,01, il danno, per il 2010, è stato quantificato in € 201.721,80, derivato dalla differenza tra la spesa per il ricorso al lavoro somministrato, pari ad € 402.927,81, meno la somma spesa nell'anno 2009, pari ad € 201.206,01.

Mentre, il danno, per il 2011, è stato quantificato in € 277.808,71, derivato dalla differenza tra la spesa per il ricorso al lavoro somministrato, pari ad € 479.014,72, meno la somma spesa nell'anno 2009, pari ad € 201.206,01.

Per un totale di € 479.530,51.

Peraltro, atteso che, il De Marchi, con riferimento al 2011, risponde solo per i nove mesi in cui ha ricoperto l'incarico, il complessivo danno risarcibile, sottratta la quota di danno attribuita al predetto Direttore per i tre mesi del 2011 non imputabili, ammonta a complessivi € 398.178,36.

3.5 La posizione di Matteo Penzo, Giordano Boscolo Sale e Giorgio Garbin

Secondo la Procura, Matteo Penzo, Giordano Boscolo Sale e Giorgio Garmin, nelle rispettive qualità di Presidente, Vice-Presidente e componente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB, negli

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

anni dal 2008 al 2012, sarebbero responsabili, sia pure in percentuali diverse, del danno derivato dal ricorso al lavoro somministrato, fuori dai limiti normativi.

In particolare, secondo la ricostruzione del Requirente, l'Organo di governo dell'Ente era perfettamente a conoscenza della problematica connessa alla costante carenza di personale determinata dall'elevato tasso di assenteismo e della circostanza che la radicata problematica veniva risolta da anni con il ricorso al lavoro somministrato, nonché delle pesantissime conseguenze economiche che l'utilizzo della predetta soluzione aveva per l'IPAB.

Rilevano in tal senso, le sistematiche modifiche apportate dal Consiglio di Amministrazione al Bilancio di Previsione con riguardo al capitolo 1/14, relativo allo stanziamento per la "Sostituzione personale assente per cause diverse".

Il culmine delle condotte causative del danno erariale, per quanto rappresentato dalla Procura, sarebbe da rinvenire nella deliberazione n. 27 del 14.9.2010, di aggiornamento della pianta dell'IPAB, ma, soprattutto, nel voto favorevole espresso dai tre convenuti sulla delibera n. 42 del 10.12.2010, con la quale il Consiglio di Amministrazione "*(…) Rilevato che per il prossimo esercizio, oltre alle normali necessità di reperire personale a tempo determinato nelle varie professionalità per far fronte ad assenze del personale di ruolo, appare necessario provvedere ad attivare le procedure sia per la copertura di alcuni posti scoperti, che per l'assunzione del personale necessario alla attivazione del nuovo nucleo residenziale presso la residenza "L'Arcobaleno"; Dopo attenta discussione e puntuale verifica delle figure professionali e delle relative quantità delle persone da assumere; Dopo ampia discussione, nel corso della quale vengono esaminate le varie situazioni e le singole necessità di personale, in particolare nei confronti delle attività di prossima apertura; (…) Con tre voti favorevoli e due contrari, delibera di approvare il seguente piano programma occupazionale per l'anno 2011, invitando il direttore a provvedere a dar corso agli adempimenti previsti, con le riserve sotto riportate, per la copertura a tempo indeterminato dei seguenti posti":* due di istruttore amministrativo, due di responsabile di struttura, uno di esecutore amministrativo, uno di assistente sociale e "*di invitare il direttore a provvedere alla eventuale sostituzione di personale dimissionario o per qualsiasi causa assente dal servizio o alla assunzione temporanea per far fronte ad esigenze straordinarie, mediante somministrazione di lavoro da parte di organizzazioni autorizzate ai sensi di legge, al fine di assicurare sempre il supporto minimale di operatori/ospiti, imposto dalla legislazione regionale, e la funzionalità dei servizi (…)*".

La riportata delibera, secondo la Procura, rappresenterebbe una invasione indebita nella sfera gestionale e fonderebbe la responsabilità dei tre convenuti.

Ebbene, va innanzitutto rilevato che, in base all'art. 8 dello Statuto dell'IPAB, spettava al Consiglio di Amministrazione "*definire gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificare la rispondenza della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.*".

Tra le competenze del Consiglio, per quel che rileva in questa sede, si evidenziano la definizione delle politiche del personale, l'approvazione delle piante organiche e dei piani occupazionali annui, con l'indicazione delle procedure da seguire per la copertura dei posti.

Mentre, a norma dell'art. 12 del medesimo Statuto, al Direttore, Organo di gestione dell'Ente, spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e, pertanto, l'adozione di tutti i provvedimenti di organizzazione delle risorse umane e strumentali disponibili, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio di Amministrazione.

Ebbene, è espressamente previsto che rientrino tra i compiti di programmazione e indirizzo del Consiglio di Amministrazione la definizione delle politiche del personale e l'approvazione dei piani occupazionali annui.

Trattasi di attività discrezionale.

Il decreto legge 23 ottobre 1996 numero 543, convertito con la legge 20 dicembre 1996, numero 639, prevede che "*(…) la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata agli atti ed alle omissioni commesse con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*".

In realtà, la disposizione innanzi riportata non ha modificato i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in tema di sindacato del Giudice contabile sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione; principi secondo i quali al Giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e di opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi.

Diversamente, è consentito - e, anzi, connaturato alla tipologia di questo giudizio - il vaglio dell'attività discrezionale degli amministratori, con riferimento alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa, al fine di stabilire se la scelta risponda quei criteri di prudente apprezzamento, cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati.

L'insindacabilità delle scelte amministrative, di cui alla norma appena ricordata, non esclude cioè la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale stesso; verifica che si avvale di parametri esterni (quali la competenza, il termine e la materia) ed interni (rapporto tra fine istituzionale e fine concreto; congruità e proporzionalità delle scelte; principi di razionalità, imparzialità e buon amministrazione).

La nuova disposizione, in realtà, riafferma più semplicemente la necessità, già comunque evidenziata dalla giurisprudenza, di distinguere tra il merito dell'azione amministrativa, in ordine al quale non è ammissibile il sindacato del Giudice, e la conformità di tale azione ai canoni generali innanzi ricordati (Corte dei Conti, Sez. I d'App., sent. n. 568 del 22/7/2013; Sez. III d'App., sent. n. 100 del 10/3/2003).

In termini diversi, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e costi sostenuti, ed il magistrato contabile ha, comunque, il potere-dovere di verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità (Corte dei Conti, Sez. Toscana, sent. n. 91 del 30.3.2016)

La cognizione della Corte dei Conti riguarda, quindi, anche le scelte discrezionali dell'amministrazione, per verificare se esse siano coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione amministrativa ovvero comportino l'adozione di scelte arbitrarie diseconomiche ed, in tal senso, il magistrato contabile, con un giudizio *ex ante,* può verificare se la scelta operata corrisponda a criteri di logica e ragionevolezza (Corte dei Conti, Sez. III d'App., sent. n. 570 del 20.9.2010).

La giurisprudenza della Corte dei Conti (*ex multis*, Sez. Toscana, sent. n. 91 del 30.3.2016 e sent. n. 363 del 3.10.2011) ha chiarito che, se, da una parte, il Giudice contabile non può sostituire le proprie valutazioni di merito alle scelte operate dagli organi della pubblica amministrazione, d'altro canto, la legge non ha precluso la verifica delle modalità con cui il potere discrezionale viene esercitato.

Pertanto, la Corte dei Conti può e deve verificare, in concreto, se l'esercizio del potere discrezionale è avvenuto o meno nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, quali la razionalità, la logicità delle scelte, il risultato di economicità e buona amministrazione, la congruità e la proporzionalità tra mezzo e fine.

Ciò considerato, pure a volere ammettere, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, che il Consiglio non abbia travalicato le proprie funzioni di indirizzo, rientrando le decisioni adottate in ordine alle politiche del personale e all'approvazione delle piante organiche e dei piani occupazionali annui nell'attività discrezionale propria, resta di competenza della Corte dei Conti la verifica della scelta operata dall'Ente in ordine all'utilizzo del lavoro somministrato, dovendo questa corrispondere a criteri legalità, ragionevolezza, efficienza, efficacia ed economicità (Corte dei Conti, Sez. I d'App., sent. n. 568 del 22.7.2013).

Ebbene, nel caso di specie, le delibere del Consiglio di Amministrazione, succedutesi nel tempo, in materia di personale, con ogni evidenza, sono state assunte in violazione di legge, con specifico riferimento ai limiti normativamente imposti al ricorso al lavoro somministrato.

In particolare, le continue modifiche al bilancio previsionale, in relazione al capitolo di spesa attinente alla sostituzione del personale assente, nonché le reiterate note del Direttore dell'Ente, che evidenziavano il fenomeno della strutturale carenza di organico determinata dalla radicazione del fenomeno dell'assenteismo, avrebbero dovuto indurre il Consiglio di Amministrazione ad attivarsi per la definizione di politiche del personale idonee ad evitare il costante ricorso al lavoro somministrato, oltre i limiti consentiti dalla legge.

Invece, l'Organo di indirizzo dell'Ente, ignorando sistematicamente le precise indicazioni provenienti dalla struttura, nonché le evidenti conseguenze economiche negative, così come evincibili dai bilanci dell'Ente, ha perseverato nella attuazione di una politica del personale, oltre

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

che *contra legem*, assolutamente inadeguata a risolvere strutturalmente le problematiche inerenti alla carenza di personale, con riguardo, in particolar modo, agli operatori sanitari.
Tanto emerge chiaramente dalla delibera n. 27 del 14.9.2010, recante l'aggiornamento della pianta organica, alla quale veniva allegata una nota del Direttore Piergiorgio Penzo, che evidenziava la necessità di valutare con maggiore attenzione il fenomeno del ricorso lavoratori somministrati, rappresentando questo "*il segno più evidente che la dotazione del personale nei termini pensati non riesce a garantire il regolare svolgimento dei servizi, con particolare riferimento al personale di assistenza al personale di cucina; è illogico, privo di ogni ragione organizzativa e non supportato da alcuna richiesta degli uffici circa i carichi di lavoro il potenziamento del personale nell'area amministrativa. È contraria agli interessi generali dell'ente una simile decisione perché può determinare, una volta esperiti concorsi una spesa fissa nel bilancio che si ripercuoterebbe nelle rette a carico degli anziani dei loro familiari; è opportuno aprire un confronto con il contributo di tutti i soggetti interessati per acquisire maggiori dati e per costruire un modello organizzativo condiviso, ai fini del miglioramento dei servizi, dell'assistenza dell'organizzazione.*".
Il Direttore chiedeva, poi, l'allegazione, alla delibera n. 42 del 10.12.2010, di una ulteriore nota, nella quale veniva specificato che il testo della predetta delibera non era stato da lui redatto ed era, pertanto, privo della sua firma.
Inoltre, era stato erroneamente riportato il visto di regolarità contabile non essendo, lo stesso, mai stato preventivamente richiesto, né tantomeno rilasciato e non essendo stata mai esperita la fase istruttoria con i relativi atti preparatori.
Il Direttore evidenziava l'illogicità e la contrarietà ai principi di buon governo dell'Ente, in ragione della totale assenza di ragioni organizzative a supporto.
Note dal contenuto analogo, venivano allegate dal predetto Direttore sia alla relazione tecnica al bilancio di prevenzione del 2011, sia alla stessa delibera di approvazione del bilancio di previsione 2011.
È in questo contesto, nel quale l'Organo di gestione dell'Ente aveva manifestato, espressamente e ripetutamente, per un verso, l'esigenza di porre rimedio, in via strutturale, alla carenza di personale, soprattutto con mansioni di operatore socio-sanitari e di cucina, e, per altro verso, l'assoluta inadeguatezza delle modifiche alla pianta organica - non meramente approvata, ma totalmente predisposta dal Consiglio di Amministrazione -, che va collocata ed interpretata alla delibera n. 42.
Infatti, a prescindere dal tenore letterale del provvedimento, nel quale si parla di "invito" al Direttore a voler ricorrere al lavoro somministrato per la sostituzione di personale dimissionario o per qualsiasi causa assente dal servizio, risulta evidente che il Consiglio di Amministrazione, lungi dal limitarsi a dettare disposizione di indirizzo in materia di personale e ad approvare piante organiche e piani occupazionali, proposti dai competenti Organi gestionali dell'ente, si era completamente sostituito ai medesimi, individuando autonomamente le esigenze organizzative

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

relative alla tipologia e alla quantità di personale necessario per lo svolgimento dell'attività istituzionale ed indicando una precisa modalità di soluzione alla problematica della carenza di specifiche figure professionali: il ricorso al lavoro somministrato, palesemente oltre i limiti consentiti dalla normativa.

In questo senso, può ritenersi centrale l'importanza della delibera n. 42, che, nel contesto di riferimento, si pone come attuativa di un preciso disegno gestorio del Consiglio di Amministrazione, limitatamente ai componenti che hanno votato a favore della stessa, in materia di organizzazione del personale.

E, d'altro canto, a fronte di ciò, va rilevato che il Consiglio di Amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri di indirizzo e di governo, preso atto dell'uso abnorme ed illegittimo del lavoro somministrato, del rilevante impatto economico del ricorso al lavoro interinale, delle effettive esigenze di assunzione di dipendenti con specifiche mansioni, ben avrebbe potuto definire una diversa politica del personale, volta a parametrare l'organico alle reali necessità derivate dall'esercizio dell'attività assistenziale, limitando il ricorso lavoro somministrato alle sole evenienze temporanee o eccezionali, ammesse dalla legge.

Ciò considerato, risulta foriera di danno erariale la condotta dei tre componenti del Consiglio di Amministrazione, che hanno favorevolmente votato alla delibera n. 42.

Detta condotta è connotata da colpa grave, atteso il ruolo apicale dei convenuti nell'ambito dell'organizzazione dell'Ente; la chiarezza delle norme che limitano il ricorso al lavoro somministrato alle sole evenienze eccezionali o temporanee; la possibilità di accedere a soluzioni diverse per la risoluzione del problema della carenza del personale dovuta all'assenteismo, in termini di adozione di adeguate politiche del personale; della perseveranza nel tempo delle condotte stesse, nonostante le reiterate e motivate manifestazioni di dissenso da parte dell'Organo di gestione della struttura, manifestazioni che avrebbero dovuto condurre almeno ad un tempestivo ripensamento delle soluzioni adottate.

In ragione dei poteri di promozione e direzione dell'attività del Consiglio di Amministrazione riconosciuti al Presidente, ed in sostituzione al Vice- Presidente, pare congrua la differenziazione delle quote di responsabilità operata dalla Procura.

Quindi, al Presidente del Consiglio di Amministrazione, Matteo Penzo, va attribuita una quota di responsabilità parziaria del 40% del danno complessivo e, pertanto, va condannato al pagamento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 191.812,21, comprensivi di accessori.

Al Vice-Presidente, Giordano Boscolo Sale, va attribuita una quota di responsabilità parziaria del 10% del danno complessivo e, pertanto, va condannato al pagamento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 47.953,06, comprensivi di accessori.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Al componente del Consiglio di Amministrazione, Giorgio Garbin, va attribuita una quota di responsabilità parziaria del 5% del danno complessivo e, pertanto, va condannato al pagamento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 23.976, 53, comprensivi di accessori.

3.6 La posizione del Direttore Matteo De Marchi

Per quanto già rappresentato in fatto, il De Marchi è stato Direttore dell'IPAB dall'1.4.2011 al 31.8.2012 e, precedentemente, Revisore dei Conti, dal 2008 al marzo 2011.

La Procura ha ritenuto di attribuire al De Marchi la responsabilità erariale di una quota pari al 30% del danno derivato all'IPAB per l'eccessivo ed illegittimo ricorso al lavoro somministrato, solo con riferimento alla attività espletata nella qualità di Direttore e non anche per quella espletata nella qualità di revisore dei Conti.

Preliminarmente, non può accogliersi l'eccezione, prospettata dalla difesa del convenuto, di inammissibilità e/o la nullità dell'atto di citazione per omessa notificazione preventiva dell'invito a dedurre anteriormente all'emissione dell'atto di citazione; eccezione motivata dalla circostanza che la Procura, dopo avere inviato l'invito a dedurre al convenuto e dopo le deduzioni e l'audizione di quest'ultimo, aveva svolto ulteriore attività investigativa, poi utilizzata nell'ambito dell'esercizio dell'azione di responsabilità, senza che fosse data al convenuto la possibilità di difendersi sugli ulteriori elementi acquisiti.

Nel caso di specie, ciò che si lamenta non è tanto la mancanza dell'invito a dedurre o la non corrispondenza tra quanto contestato nell'atto di citazione rispetto a quanto contestato nell'invito, ma, piuttosto, che il Pubblico Ministero abbia continuato a svolgere accertamenti anche successivamente all'invito, alle deduzioni ed alla audizione del De Marchi, senza che questi abbia avuto la possibilità di ulteriormente rappresentare la propria posizione sui nuovi elementi acquisiti.

Ebbene, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (Sezioni Riunite n. 7/QM/1998, n. 14/QM/1998, n. 1/QM/2007; Sez. II d'App., sent. n. 189 del 2005; Sez. Puglia, sent. n. 153 del 4.5.2016), l'invito a dedurre afferisce alla fase pre-processuale del giudizio contabile ed assolve ad una duplice funzione: istruttoria - diretta ad assicurare la massima completezza dell'attività di indagine della Procura regionale, sia sotto il profilo del fatto che di quello giuridico, onde pervenire ad un più ponderato esercizio del potere-dovere di azione, di cui è titolare l'organo requirente - e di garanzia -diretta a consentire all'indagato di esporre le proprie difese, al fine di ottenere la definizione della fase pre-processuale in tempi ragionevolmente brevi e comunque certi -.

È principio altrettanto pacifico che il rapporto tra l'invito e la citazione non deve -anzi non può- essere di totale corrispondenza, stante proprio la predetta funzione dell'invito, a seguito del quale possono emergere elementi probatori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti prima della sua emissione; elementi che possono consentire alla Procura di individuare altri presunti responsabili o di escludere i soggetti già invitati o, come nel caso di specie, meglio definire la fattispecie dannosa.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Proprio la funzione istruttoria dell'invito a dedurre implica che, anche dopo le deduzioni e l'audizione personale dei convenuti, il Requirente ben possa proseguire negli approfondimenti di competenza, fino alla emissione dell'atto di citazione.
E, d'altro canto, il convenuto è ampiamente tutelato nella sede processuale, nella quale verranno sottoposti al Giudice tutti gli esiti delle indagini espletate dal Pubblico Ministero.
Secondo la più recente giurisprudenza, infatti, "*nel processo contabile, il necessario contraddittorio sulle prove raccolte dal pubblico ministero contabile prima dell'instaurazione del giudizio e ai fini della stessa proposizione della domanda, è rinviato alla fase dibattimentale, ove le prove in questione possono essere liberamente contestate del convenuto, che può a sua volta presentare prove a discarico o anche chiederne l'acquisizione*" (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 122 del 3.2.2016).
L'eccezione, pertanto, va respinta.
Nel merito, durante la gestione del De Marchi, nell'anno 2011, i costi sopportati dall'Ente per il ricorso al lavoro somministrato hanno raggiunto i livelli più elevati, senza che risultasse intrapresa alcuna iniziativa per ricondurre entro i limiti di legge il ricorso al lavoro somministrato.
La disdetta del contratto con l'Agenzia "Obiettivo Lavoro", così come la stipula di un nuovo contratto con altra, diversa Agenzia, asseritamente a costi inferiori, non ha minimamente limitato né l'accesso a detta forma di lavoro, né ha determinato una riduzione complessiva dei costi.
Peraltro, nel decreto n. 3 del 13.1.2012, recante "*approvazione gara per la fornitura del servizio di somministrazione di lavoro*", il Direttore esplicitava la necessità di reperire personale a tempo determinato per la sostituzione dei propri dipendenti con la qualifica di operatore socio-sanitario, infermiere professionale, operatore di guardaroba ed aiuto cucina e, reputando "*non consigliabile*" reperire tale personale attraverso procedure concorsuali pubbliche.
Dal decreto emerge chiaramente l'intenzione, poi realizzata, di utilizzare il lavoro somministrato non per evenienze eccezionali o temporanee, come previsto dalla legge, ma come rimedio strutturale e permanente alla carenza di dipendenti determinata dall'elevato tasso di assenteismo.
Laddove, con riferimento al fenomeno dell'assenteismo, va rilevato che, proprio nel 2011, durante la gestione del De Marchi, non è stata disposta nessuna visita fiscale, né sono state emanate direttive intese ad incentivare maggiori controlli sul personale assente e neppure sono state predisposte misure organiche di pianificazione dei turni di lavoro, intese a sopperire almeno alle assenze programmate o, comunque, prevedibili, come, ad esempio, quelle per ferie.
Con riguardo all'avvio della sperimentazione denominata "Squadra sollievo", va rilevato che la stessa, lungi dall'essere volta o, comunque, minimamente idonea a risolvere, in modo definitivo, il problema dell'eccessivo ricorso al lavoro somministrato, risultava palesemente finalizzata alla stabilizzazione di personale assunto a tempo determinato, in violazione delle norme costituzionali (art. 97, comma 3) e della normativa primaria già citata, che impone, salvo casi espressamente previsti e disciplinati dalla legge, il concorso pubblico per l'accesso al pubblico impiego, atteso che

prevedeva l'assunzione a tempo indeterminato del personale assunto a tempo determinato per la sperimentazione, dopo soli otto mesi.
Peraltro, va pure evidenziato che il ricorso a detta sperimentazione non ha affatto contribuito a diminuire il ricorso al lavoro somministrato, che è rimasto immutato a fronte di 25 assunzioni; né tantomeno ha ridotto i costi di sostituzione del personale assente, considerato, tra l'altro, che il valore dell'indennità di chiamata per i giorni feriali era passato da € 10,33 ad € 40,00, come risulta dalla Relazione conclusiva del Commissario straordinario.
Assolutamente irrilevante, poi, al fine della valutazione delle condotte causative di danno del De Marchi, il riferimento al decreto n. 184 del 21.12.2011, non attinente, né direttamente, né indirettamente, alla problematica relativa al lavoro somministrato.
Tutto ciò considerato, risulta evidente la responsabilità del De Marchi nella causazione del danno, come contestatogli dalla Procura.
La condotta dello stesso risulta connotata da colpa grave, in considerazione della posizione apicale ricoperta e dalla pregressa esperienza come Revisore dei Conti; ruoli ed esperienza lavorativa che presuppongono non solo la conoscenza delle vigenti normative in materia di personale, ma anche capacità nella gestione e nella soluzione delle criticità organizzative, nonché piena consapevolezza dell'impatto economico delle scelte gestorie.
Congrua risulta anche la quota del 30% di responsabilità attribuita dalla Procura, comunque parametrata al periodo dell'incarico, in ragione del ruolo e delle condotte.
Matteo De Marchi, va, quindi, condannato al pagamento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di complessivi € 62.506,98, compresi gli accessori.

3.7 La posizione della Responsabile del Personale, Anastasia Boscolo Buleghin

La Procura ha ritenuto di attribuire alla Boscolo Buleghin, avente posizione organizzativa di Responsabile Area dei Servizi e del Personale negli anni 2010 e 2011, la responsabilità erariale di una quota pari al 15% del danno.
Va innanzitutto respinta l'eccezione di inammissibilità della citazione, che sarebbe affetta da vizio radicale di validità e legittimità, per non aver tenuto conto, a dire della difesa, di quanto emerso in fase istruttoria, nel contraddittorio tra l'attore pubblico e l'attuale convenuta.
In proposito, va rilevato, come bene evidenziato dalla più recente giurisprudenza (Sez. Sicilia, sent. n. 2016 del 18.5.2016) e dalle Sezioni Riunite di questa Corte (sent. n. 7 del 16 febbraio 1998), che il necessario esame valutativo delle deduzioni dell'invitato può anche essere espresso dal Procuratore regionale in modo sintetico od essere persino implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione, senza che ciò pregiudichi la posizione del convenuto, il quale, non avendo ottenuto l'archiviazione del procedimento, può presentare al Giudice, quali eccezioni e deduzioni, le stesse argomentazioni difensive già proposte in quella fase pre-processuale, che, anzi, per potere essere prese in considerazione nella fase processuale, vanno necessariamente riproposte nel dibattimento,

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

per essere vagliate dal Collegio giudicante (Corte dei Conti, Sez. II d'App., sent. n. 122 del 3.2.2016; Sez. Appello Sicilia, sent. n. 269 del 2012).

Laddove, peraltro, nel caso di specie, la Procura, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della convenuta, ha attentamente valutato le argomentazioni difensive, dando ampio conto, in citazione, delle ragioni per le quali riteneva di non poterle accogliere.

Nel merito, per quanto risulta dal decreto del Direttore dell'IPAB n. 123 del 29.12.2009 di conferimento dell'incarico, alla posizione organizzativa innanzi detta venivano attribuite espressamente le seguenti responsabilità: "*1. Sovrintendere a tutto il personale, dipendente e non, predisponendo l'organizzazione delle risorse umane più funzionale sia nell'ambito delle attività rivolte agli interni sia nell'attività dei servizi generali; 2. Programmare l'attività formativa e del medico del lavoro; 3. Assolvere alla funzione di gestione delle risorse umane in maniera dinamica favorendo l'integrazione tra le varie figure professionali; 4. Fungere da unico punto di riferimento per le implicazioni operative e gestionali nell'ambito della gestione delle risorse umane; 5. Assistere il direttore nella gestione partecipata del personale e dei rapporti con le OO.SS.*".

Per l'anno 2010, venivano assegnati alla Responsabile del personale i seguenti obiettivi:

" *- predisposizione di un sistema permanente di controllo e gestione della spesa del personale dipendente dell'ente e dei servizi oggetto di appalti con attori esterni;*

- progettazione e proposta di azione innovativa nella gestione delle risorse umane in una logica di valorizzazione e promozione del personale;

- coordinamento del personale incardinato presso l'area personale (…);

- sovraintendenza delle varie figure intermediarie di coordinamento (…) e dei professionisti;

- partecipazione alla conferenza dei responsabili di area, così come definito dall'articolo 9 della deliberazione n. 49/2009.".

La nota prot. n. 75 dell'11.1.2011, emanata dal direttore Cenci, disponeva, poi, "*con effetto immediato che i rapporti con l'agenzia interinale (obiettivo lavoro) verranno gestiti in via esclusiva dal Capo del personale, signora Boscolo Anastasia*".

Il decreto del Direttore n. 5 del 25 gennaio 2011, successivamente, specificava che al Capo del personale era affidato il compito di predisporre un sistema permanente di controllo della spesa del personale dipendente dell'Ente e dei servizi oggetto di appalto con i soggetti esterni all'Ente.

Ancora, la nota prot. 4609 del 31.12.2011, a firma del Direttore De Marchi, confermava l'attribuzione della posizione organizzativa alla Boscolo Buleghin, in applicazione del precedente decreto n. 184 del 21.12.2011.

In ultimo, nel decreto del Direttore n. 36 dell'8.3.2012, la Boscolo Buleghin, nell'anno 2012, veniva indicata - a seguito della gara per l'individuazione dell'Agenzia da cui attingere lavoratori in somministrazione - quale Direttore di esecuzione del contratto, in qualità di Responsabile del personale.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

La specificazione delle funzioni e delle competenze attribuite alla convenuta si rinviene anche in una nota, con prot. n. 1791 del 3.5.2012, indirizzata al Commissario regionale, nella quale la Responsabile del personale elenca tutte le mansioni attribuitele dal 2002, data di assunzione, fino al 2012.

È proprio da detta nota, per quanto specificato dalla convenuta, che si ricava il dettaglio delle funzioni e, più precisamente, la stessa dichiara di essersi occupata di: "- *Assunzione di personale, nei limiti dell'organico esistente e secondo i programmi e con le modalità stabilite dal Consiglio di Amministrazione; (…); - Adozione degli atti gestione ordinaria del personale e di applicazione degli istituti contrattuali e della normativa in materia, ivi compresa la stipula di contratti individuali di lavoro; (…);- Determinazione e gestione operativa della dotazione organica dell'ente; (…);- Applicazione dei criteri generali di organizzazione degli uffici, dell'orario di servizio, di apertura al pubblico nonché dell'articolazione dell'orario di lavoro; (…); -Predisposizione del piano assunzioni annuale e/o triennale dell'ente; -Incarichi a tempo determinato; Mobilità interna e esterna; (…);- Gestione richieste di trasformazione da tempo pieno a part-time e viceversa;- Permessi legge 104/92; Congedi straordinari ex legge 388 del 2000; (…); - Predisposizione determinazioni dirigenziali e deliberazioni relative ai procedimenti di competenza ed atti di esecuzione; Svolgimento delle attività di organizzazione, di gestione del personale e dei rapporti con i rappresentanti delle OO.SS.;- Costruzione turni/profili orari e attribuzioni degli stessi; (…).*".

Ebbene, non può innanzitutto accogliersi la tesi difensiva, secondo la quale le competenze della Boscolo Buleghin sarebbero state meramente esecutive di ordini impartiti dal Consiglio di Amministrazione e dal Direttore dell'Ente o, comunque, non avrebbero avuto corrispondenza con effettivi poteri.

Con riguardo alla effettività delle funzioni conferite dalla determina di attribuzione della posizione organizzativa e dagli altri provvedimenti direttoriali innanzi elencati, non risulta assolutamente nulla, in atti, che induca a ritenere che le competenze non fossero realmente attribuite e che la Responsabile del personale non potesse in concreto esercitarle, con tutti i connessi poteri.

Ferme le competenze del Consiglio di Amministrazione e del Direttore in materia di personale, le funzioni assegnate al Capo del personale, per come interpretate dalla stessa Boscolo Buleghin, le avrebbero consentito interventi concretamente volti a limitare il ricorso al lavoro somministrato.

Rientrava, infatti, nei poteri del Capo del personale, innanzitutto, richiedere le visite fiscali o, comunque, dare disposizioni affinché si procedesse alla sistematica richiesta di visite per il personale assente per malattia.

Già solo questo accorgimento avrebbe determinato una notevole riduzione dell'esigenza di attingere al personale somministrato.

Tanto è dimostrato dalla notevole riduzione delle assenze per malattia nel 2012, quando il Direttore nominato dal Commissario straordinario ha avviato, in collaborazione con la AULS n. 14, una sistematica verifica, mediante visite fiscali, della reale sussistenza di ragioni di salute a giustificazione delle assenze del personale.

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

Ancora, rientrava, in concreto, tra i poteri/doveri del Capo del personale la predisposizione e l'attuazione di una adeguata organizzazione dei turni di lavoro, efficacemente finalizzata a fronteggiare le normali e ricorrenti evenienze, quali le assenze del personale per i più disparati motivi; la eventuale segnalazione al Direttore dell'IPAB di situazioni patologiche relative alle assenze di personale o, comunque, di carenza strutturale dell'organico, nonché la proposizione di soluzioni per le problematiche rilevate.

In ultimo, rientrava proprio nella competenza del Capo del personale la verifica della ricorrenza delle condizioni di eccezionalità o temporaneità, indispensabili a giustificare, per ogni singolo caso di sostituzione, il ricorso al lavoro somministrato.

In buona sostanza, la Boscolo Buleghin, nella qualità di Responsabile del personale, avrebbe dovuto verificare o, comunque, dare disposizioni affinché venisse verificata, di volta in volta, la imprescindibile esigenza di ricorrere al personale somministrato per sopperire all'assenza del personale dipendente, in considerazione delle concrete necessità attinenti all'attività dell'Ente, con riferimento al tipo di mansione del lavoratore assente, alle possibilità di adottare rimedi alternativi al ricorso al lavoro somministrato, alle effettive esigenze, quantitative e qualitative, dell'utenza.

Nulla di concreto, nell'ambito delle sue competenze, negli anni in contestazione, risulta, invece, aver fatto la Boscolo Buleghin, che è sistematicamente ed immotivatamente ricorsa al lavoro somministrato, senza che risulti averne mai valutato, in concreto, l'esigenza effettiva, secondo quei parametri di economicità, efficienza ed efficacia, che sempre dovrebbero presiedere l'esercizio dell'attività amministrativa, ad ogni livello.

Richiesta di visite fiscali, migliore organizzazione del personale e ponderazione rigorosa della sussistenza dei requisiti di legge per l'accesso al ricorso al lavoro somministrato, tutte attività di competenza del Capo del personale, avrebbero certo contribuito, se non all'eliminazione, quantomeno alla limitazione del danno.

Non vale ad elidere, né a ridurre la responsabilità della convenuta la circostanza, peraltro non provata, che fosse altra dipendente ad occuparsi, in concreto, della richiesta delle visite fiscali, atteso che, comunque, la posizione organizzativa della Boscolo Buleghin implicava il dovere di dare precise disposizioni in merito e di verificare che dette disposizioni trovassero esecuzione.

Non risulta, invece, che la Boscolo Buleghin sia mai intervenuta in tal senso.

Ancora, la responsabilità della convenuta non può ritenersi limitata esclusivamente alle chiamate di lavoro somministrato dalla stessa personalmente effettuate, durante i suoi turni di servizio.

Anche in tal caso, infatti, il ruolo di Capo del personale implicava l'emanazione di istruzioni precise per chi, di volta in volta, si fosse trovato a sostituirla. Istruzioni di cui non v'è traccia.

Di contro, la lunga esperienza lavorativa della Boscolo Buleghin nell'ambito dell'IPAB, sin dal 2002 con funzioni comunque di rilievo nell'ambito della gestione del personale; lo smodato ricorso al lavoro somministrato palesemente oltre i limiti di legge; l'evidenza delle conseguenze economiche

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

sul bilancio dell'Ente, più volte costretto all'adeguamento del Bilancio di previsione per lo specifico capitolo di spesa, ben noti al Capo del personale, che aveva contatti giornalieri con l'Agenzia interinale, connotano di gravità la condotta della convenuta.

Congrua risulta, in ragione delle funzioni e della gravità delle condotte, la quota, pari al 15 %, di responsabilità attribuita alla convenuta, che, pertanto, va condannata al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 71.929,58, comprensivi di accessori.

4. La *compensazio lucri cum damno* e la domanda di esercizio del potere riduttivo

Non è possibile, poi, accogliere la richiesta di *compensatio lucri cum damno*, ai sensi dell'art. 1, comma 1 *bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. a, della legge n. 639/1996, che dispone che, nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

Il principio civilistico della *compensatio lucri cum damno* è applicabile esclusivamente in presenza di *utiliter coeptum*, laddove ricorra identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo della comprovata *utilitas* per l'Amministrazione (Si veda, da ultimo Corte dei Conti, Sez. I d'App., sent. n. 234 del 18.3.2015).

Nel caso di specie, la spesa in più per il ricorso al lavoro somministrato è stata sostenuta in violazione di norme imperative di legge, che limitano a ipotesi ben determinate l'eccezionale ricorso al lavoro somministrato, spesa che ben poteva essere evitata con una più attenta, oculata ed adeguata organizzazione del personale e che, quindi, non ha recato alcun vantaggio all'Ente.

Infine, non può farsi luogo alla riduzione dell'addebito, ai sensi all'art. 52, comma 2, del R.D. n.1214/1934, non ravvisandone, il Collegio, la ricorrenza dei presupposti.

5. Le spese

Le spese seguono a soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29939 del registro di segreteria,

- respinge l'eccezione di inammissibilità/nullità dell'atto di citazione per la mancanza del preventivo invito a dedurre, sollevata dal convenuto Matteo De Marchi;
- respinge l'eccezione di inammissibilità/nullità dell'atto di citazione per non avere tenuto conto delle deduzioni seguite all'invito a dedurre, sollevata dalla convenuta Anastasia Boscolo Buleghin;
- condanna:

· Penzo Matteo, a titolo di colpa grave, al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 191.812,21, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi legali;

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503

- Boscolo Sale Giordano, a titolo di colpa grave, al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 47.953,06, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- Garbin Giorgio, a titolo di colpa grave, al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 23.976,53, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- De Marchi Matteo, a titolo di colpa grave, al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 62.506,98, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi legali;
- Boscolo Buleghin Anastasia, a titolo di colpa grave, al risarcimento, in favore dell'IPAB "F. Felice Casson" di Chioggia, di € 71.929,58, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, in € 9.953,95 (euro novemilanovecentocinquantatre/95 cent.).

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 12 maggio 2016.

L'Estensore
F.to Dott.ssa Giuseppina Mignemi

Il Presidente
F.to Dott. Guido Carlino

Depositato in Segreteria il 12/07/2016
Il Funzionario Preposto
F.to Nadia Tonolo

Agenzia formativa accreditata
Regione Toscana (cod. accr. PI0747)
Certificata ISO 9001
Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato (PI)
Tel. 0571 418873 - Fax 0571 1826507
info@self-entilocali.it - pec@pec.self-entilocali.it
P.IVA 01905220503