



Sent. n.1868/2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore NOTTOLA Presidente

dott. Andrea LUPI Consigliere

dott. Luigi IMPECIATI Consigliere relatore

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

uditi, nella pubblica udienza del 1° giugno 2009, con l'assistenza del segretario dott.ssa Daniela MARTINELLI, il relatore dott. Luigi IMPECIATI, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale dott. Lucio ALBERTI e l'avv. prof. Luisa TORCHIA per la convenuta;

esaminati gli atti ed i documenti di causa.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **067878/R** del registro di Segreteria promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dell'ing. **L**, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Luisa TORCHIA e Tommaso DI NITTO, elettivamente domiciliata in XXX, via Sannio n. 65 presso lo studio legale "Prof. Avv. Luisa Torchia ed altri s.t.p.".

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura Regionale, con atto di citazione depositato il 18 dicembre 2007, ha chiesto a questa Corte l'affermazione della responsabilità amministrativa dell'ing. L,

dirigente dell'Ufficio Progetti Metropolitan del Comune di XXX in quanto, nella qualità e con determinazione dirigenziale n. 88 del 1° ottobre 2003 aveva conferito, al prof. Giulio N, l'incarico di consulente dell'Ufficio per l'approfondimento di aspetti normativi e procedurali, finalizzati alla predisposizione di atti relativi alla pianificazione e attuazione dei comprensori direzionali delle aree universitarie e militari dismesse.

L'incarico, avente durata di 120 giorni, prevedeva un compenso di €. 15.000,00.

Con successiva determinazione n. 6 del 21.1.2004 era stata apportata una lieve modifica all'attività di consulenza richiesta e, con successiva determinazione n. 40 del 3.5.2004, era stato conferito al medesimo docente altro incarico di contenuto simile, ancorché riguardante aree militari e universitarie diverse, di uguale durata e compenso del precedente.

La Procura, reputando l'illiceità delle determinazioni sotto il profilo causativo di danno erariale, aveva spedito all'ing. L invito a dedurre (26.7.2007), in merito al quale l'interessata aveva dedotto di aver provveduto a quanto precede a causa della mancanza di personale amministrativo adeguatamente preparato e che il prof. N aveva dovuto affrontare e risolvere complesse questioni normative.

La Procura non ha ritenuto esaustive le giustificazioni addotte, per cui ha proceduto alla sua vocatio in ius deducendo, in punto di diritto, che i due incarichi di consulenza erano consistiti in attività di mera collaborazione con il Comune di XXX, priva di un effettivo contenuto risolutivo di particolari problematiche giuridiche, tali da giustificare il ricorso a consulenze esterne.

Il Requirente ritiene, altresì, che nell'organico dell'Ente vi siano professionalità adeguate e idonee a poter affrontare e risolvere, in maniera congrua, le problematiche affidate al prof. N, in contrasto con la normativa vigente, autorizzativa di consulenze

esterne solo in ben qualificate e limitate ipotesi.

Reputando che l'ing. L, consapevole della normativa esistente, abbia affidato gli incarichi in maniera gravemente manchevole verso i suoi doveri, ne chiede la condanna a risarcire il Comune di XXX della complessiva somma di €. 30.000,00., oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

L'ing. L si è costituita con il patrocinio degli avv.ti prof.ssa TORCHIA e DI NITTO i quali, con propria memoria depositata il 12 maggio 2009, munita di numerosi documenti allegati e dopo aver richiamato i fatti contestati, hanno affermato, in punto di diritto, l'assoluta infondatezza della domanda attrice.

Esposti i corretti riferimenti normativi, i difensori hanno dapprima chiarito l'iter di formazione dell'Ufficio extradipartimentale, la sua struttura e le difficoltà incontrate dal dirigente preposto per dotarlo di risorse umane qualificate in numero adeguato, evidenziando solo come nel gennaio 2004 sia stato assegnato un dirigente amministrativo. La carenza di funzionari particolarmente qualificati avrebbe, pertanto, giustificato l'affidamento degli incarichi al prof. N, docente di altissima professionalità, il quale avrebbe posto in essere un'intensa e prolungata attività consistita nella redazione di pareri, atti generali, accordi di programma, tutti idonei al raggiungimento degli obiettivi fissati dai PEG (Piani Esecutivi di Gestione) del Comune di XXX.

Quanto al contenuto dell'attività stessa la difesa ne sottolinea la complessità derivante dalla stratificazione della normativa, specie in materia di dismissione di beni demaniali militari, dalla necessità di offrire elementi di chiarificazione interpretativa e di coordinazione degli orientamenti giurisprudenziali, tutte attività non eseguibili dal personale amministrativo a disposizione.

Nel particolare, la difesa evidenzia come il docente abbia predisposto tutti gli atti richiesti dal disciplinare degli incarichi, tra i quali schemi di accordi di programma

relativi all'utilizzazione dell'ex deposito carburanti di Vitinia nonché dei compresori Tiburtino e Tor Vergata, oltre a bandi di concorso ed altro.

Il tutto dimostrerebbe, ad avviso della difesa, non una mera attività di collaborazione, come descritto dalla Procura, ma una vera e propria attività consulenziale, ampia e qualificata.

Quanto alla responsabilità dell'ing. L i difensori ritengono che essa sia insussistente per carenza di tutti i suoi presupposti, con particolare riferimento all'esistenza di un danno e all'elemento soggettivo.

Concludono chiedendone l'assoluzione da ogni addebito.

All'udienza dibattimentale il P.M. ha ribadito le argomentazioni dedotte in atto di citazione, soffermando la propria attenzione sulla sostanziale inerzia dell'ing. L nel richiedere personale di livello adeguato, dimostrata dalla formulazione di istanze intese come rappresentative di un mero adempimento burocratico.

Nel richiamare la normativa puntuale e rigorosa di cui al D. Lgs. n. 165/2001, ha confermato la richiesta di condanna della convenuta che, pur a conoscenza delle potenzialità offerte dall'organico del Comune di XXX, ha preferito ricorrere all'affidamento di un incarico di consulenza, addirittura reiterato.

L'avv. TORCHIA ha contestato le deduzioni dell'accusa, asserendo che l'ing. L non poteva che rivolgersi ad un esperto in materie giuridiche (e il prof. N è in possesso di altissima professionalità) per la soluzione delle complicate problematiche, soluzione che non poteva essere assicurata dal personale in servizio.

Ha soggiunto che l'ing. L, incaricato di direzione dell'Ufficio poco tempo prima, ha comunque garantito il raggiungimento degli obiettivi grazie alla consulenza del prof. N, per cui ha chiesto l'assoluzione della convenuta, anche in ragione sia della mancanza di un concreto danno che di un adeguato elemento psicologico.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Procura ha evocato in giudizio il responsabile dell'Ufficio Progetti Metropolitan del Comune di XXX (ora soppresso per effetto della Delibera di Giunta Comunale n. 300 del 24 settembre 2008), ing. L, ritenuta responsabile di aver indebitamente conferito due incarichi di consulenza al prof. Giulio N.

Le opposte tesi si possono sintetizzare, da un lato, nell'assunto del requirente circa la violazione di puntuali norme di sfavore per lo strumento consulenziale da parte di pubbliche amministrazioni e, dall'altro, in quello dei patroni della convenuta secondo i quali, nella fattispecie, esso troverebbe ampia giustificazione sia nelle croniche carenze organiche dell'Ufficio Progetti Metropolitan sia nell'elevata, innegabile professionalità del consulente.

Al riguardo, come premessa di carattere generale, il Collegio osserva che il disinvolto (e spesso eccessivo) ricorso alle c.d. "consulenze esterne" da parte di Amministrazioni Pubbliche è questione che è ampiamente nota e che occupa di frequente le Sezioni Giurisdizionali di questa Corte.

Esso, peraltro, costituisce argomento ricorrente sia in interventi pubblici da parte di organi istituzionali (anche di questa Corte) sia nell'attività del Legislatore che si è preoccupato, negli anni, di porre un chiaro e idoneo argine al loro proliferare, unico rimedio alle gravose conseguenze di ordine finanziario che si allocano nelle pertinenti unità previsionali dei bilanci pubblici.

Il risultato di fondo che ci si era prefisso, in verità, non è stato di pronto conseguimento, tanto da richiedere, da parte dello stesso Parlamento, continue manovre di rimodulazione degli interventi normativi per fare fronte a vere e proprie "spese incontrollate" nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni i cui responsabili, talvolta, ricorrono alle "consulenze" quale utile strumento, distorsivo, per fronteggiare

deficienze organiche o, peggio, quale comodo *escamotage* per attuare iniziative politiche, definite spesso necessarie e improcrastinabili, senza dover sottostare ai rigidi (ma non ingiustificati) vincoli posti dalla normativa che segue.

L'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 29/93 si preoccupava di delineare un quadro di massima consentendo che solo *"Ove non siano disponibili figure professionali equivalenti, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione"*.

Tale norma, poi modificata in sede di revisione del D.Lgs. n. 29/93 ad opera del D. Lgs. n. 546/93 e, soprattutto, del D. Lgs. n. 80/98, (integrato, in alcune parti, dal D. Lgs. n.387/98) ha trovato la sua attuale disciplina con l'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001 il quale, al comma 6, ha espressamente (e riduttivamente) consentito alle Amministrazioni Pubbliche il conferimento di incarichi individuali, attraverso lo strumento dei contratti di lavoro autonomo, per prestazioni occasionali oppure coordinate e continuative, solamente al ricorrere di talune, tassative condizioni e nell'ineludibile presupposto che le esigenze non possano essere soddisfatte dal personale in servizio.

In particolare:

a) deve trattarsi di esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria (si prescinde dalla specializzazione universitaria solo nelle ipotesi di cui al capoverso del comma 6);

b) debbono riguardare il raggiungimento di obiettivi istituzionali, in coerenza con la funzionalità dell'amministrazione conferente, la cui concretizzazione è impossibile o, almeno, gravemente compromessa a causa della mancanza di personale in organico dotato di professionalità adeguata;

c) le prestazioni debbono essere temporanee e altamente qualificate;

d) di ogni prestazione deve essere puntualmente indicato l'oggetto, la durata, il luogo e il relativo compenso.

Questo è il chiaro, imprescindibile paradigma cui tutte le Amministrazioni Pubbliche si debbono attenere e che ha trovato un suo sintetico preludio nella disposizione di cui all'art. 110, comma 6, del D. Lgs. n.267/2000 (e ancor prima nell'art. 51.co.7 della legge n. 142/90) *"Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità"*.

Evidenti, non corrette (fors'anche elusive) applicazioni di un simile quadro normativo, sanzionate dalla giurisprudenza di questa Corte, hanno costretto il Legislatore a intervenire nuovamente, anche in tempi recenti, per arginare un fenomeno dai sempre maggiori, significativi riflessi sui bilanci pubblici: è sufficiente ricordare, in modo esemplificativo, l'art. 3, commi 55 e 56, della legge n. 244/2007, l'art. 18 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 e l'art. 3, comma 7 lett. n) della legge n. 15/2009.

La giurisprudenza di questa Corte non ha potuto che fare rigorosa applicazione delle regole poste dal Legislatore, censurando ingiustificati, disinvolti (e illeciti) ricorsi a consulenze esterne, in assenza delle condizioni legittimanti (vedi, fra tutte, Corte conti sez. I C.A. n. 220/08 e n. 143/07, Sez. Lazio n. 1216/08 e n. 736/07, Sez. Toscana n.282/08 e sez. Trentino A.A. n.730/07).

Non si tratta (e non si è trattato) di censure a metodi di gestione politica della cosa pubblica (della cui valutazione è depositaria la collettività) ma di puntuale, serena, oggettiva verifica del rispetto delle regole poste dallo stesso Legislatore, unica attività demandata ad un organo di Giustizia.

E' con queste premesse metodologiche, nell'ambito della prospettazione normativa ricordata che deve, ora, valutarsi la fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio.

L'Ufficio Progetti Metropolitani è stato istituito con Delibera della Giunta Comunale di XXX n. 444 del 9.8.2001 e ad esso sono state trasferite parte delle competenze del Dipartimento VI (Pianificazione e Attuazione dei Comprensori Direzionali, allo SDO e alle Aree Universitarie e Militari).

Alla direzione (posizione apicale) di tale Ufficio extradipartimentale è stata preposta l'ing. L con ordinanza sindacale n. 286/2001.

La dirigente ha, fin da subito, provveduto a strutturare l'Ufficio attraverso la costituzione di quattro unità organizzative, nonché, nel contempo, a richiedere n. 1 istruttore direttivo amministrativo in possesso di laurea (per seguire il settore contenzioso), nonché dirigenti tecnici competenti in materia urbanistica (cfr. nota del 7.11.2001, prot. 1267).

Al silente, negativo riscontro, sono seguiti numerosi solleciti, nei quali si faceva menzione della necessità di curare anche la gestione delle procedure espropriative, "fin qui affidate a lavoratori interinali" e solo nel gennaio 2004 è stato trasferito a quell'Ufficio un dirigente amministrativo proveniente dal Comune di Aosta.

La dirigente, sia in sede di deduzioni istruttorie che nella memoria prodotta in giudizio, giustifica il ricorso all'attività di consulenza del prof. N come scelta necessitata sia dalla grave carenza di personale, sia dal doveroso raggiungimento degli obiettivi assegnati, poi asseritamente conseguiti grazie al qualificato apporto del professionista.

Nel merito e quale premessa generale il Collegio esprime l'avviso che l'esame degli atti conferma la validità dell'apporto del prof. N.

Ma non è questa la *causa petendi* introdotta dal requirente, il quale non ha individuato il danno erariale nell'inutilità della prestazione richiesta e fornita ma nella sua fungibilità da parte di personale già in organico all'Ente.

La convenuta, però, fonda uno dei suoi principali argomenti difensivi nella grave carenza di personale, di livello adeguato, che affliggeva il suo Ufficio.

La documentazione in atti non consente, tuttavia, di affermare che la carenza organica, seppur indubitabile (come nella maggioranza degli uffici pubblici), possa essere ritenuta motivazione significativamente incidente sulla giustificabilità della consulenza affidata.

Infatti, nella prima nota di richiesta di personale dell'ing. L, sopra menzionata (n. 1267 del 7.11.2001) ci si lamenta che sono colà assegnati solo un Economo, un gerente economo e quattro istruttori amministrativi e si chiede "con riferimento a quanto concordato (la sottolineatura è di questo estensore) nella riunione del 5.11.2001... l'immediata assegnazione di n. 1 istruttore direttivo amministrativo laureato, al quale affidare l'istruttoria del contenzioso, e di n. 5 istruttori amministrativi. Si chiede inoltre l'assegnazione di due dirigenti tecnici con specifica professionalità in materia urbanistica...in considerazione dei nuovi compiti affidati all'Ufficio ...".

Con la successiva nota del 15.11.2001 (prot. n. 1607) si sottolinea l'urgenza di espletare gli atti relativi alle procedure espropriative in corso che, nella nota dell'8 gennaio successivo si esplicita essere affidate a lavoratori interinali.

Non vi è dubbio, quindi, che l'ing. L abbia più volte richiesto l'assegnazione di personale ma si tratta, a valutazione di questo Collegio, di funzionari e impiegati che avrebbero dovuto assicurare la gestione ordinaria dell'Ufficio, giammai di esperti con particolare preparazione giuridica.

Non si fa neanche menzione alcuna della prospettata impossibilità (dedotta solo in questa sede) di raggiungere gli obiettivi affidati, soprattutto sotto il profilo programmatico, assicurabili solo facendo ricorso alle prestazioni professionali del prof. N.

La normativa di carattere generale consente, però, il ricorso alle consulenze esterne solo ove sussistano i requisiti negativi e positivi sopra richiamati.

E se, nel caso di specie, non vi può esser dubbio che il prof. N fosse in possesso di un'alta qualificazione professionale, altrettanto indubitabile è, ad avviso del giudicante, la mancanza dell'altro requisito parimenti essenziale: la mancanza di professionalità adeguate nell'organico dell'Ente.

Appare persino tuzioristico richiamare l'evidenza rappresentata dalla presenza, nel Comune di XXX, dell'Avvocatura Comunale le cui funzioni sono descritte all'art. 13 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

L'Avvocatura capitolina, che "svolge attività di consulenza giuridico-legale in favore dell'Amministrazione" è organizzata in ben 11 settori, ognuno dei quali può contare sull'apporto di circa 6/7 avvocati.

Il settore XI, in cui operano un capo settore e n. 5 avvocati, ha (o aveva) competenza relativa alle questioni riguardanti i dipartimenti VI, XIX e Ufficio Progetti Metropolitan.

Nella pur cospicua documentazione e corrispondenza depositata in atti non vi è il benché minimo riscontro oggettivo che l'ing. L, prima di procedere all'affidamento degli incarichi al prof. N, abbia officiato l'Avvocatura in relazione alle sue esigenze di programmazione e predisposizione di atti a contenuto particolare o generale.

Addirittura, quasi costituisse organizzazione a sé stante, ha partecipato, richiedendo l'assistenza del prof. N, a riunioni presso l'Avvocatura, segnale evidente

che, nei suoi intendimenti direzionali, aveva disegnato il suo Ufficio quale struttura avulsa dal contesto comunale.

Ora, è convincimento del Collegio, che un simile agire appare come un palese stravolgimento delle rigide regole poste - in più occasioni - dal Legislatore, si atteggia come un concreto sviamento del potere affidatole.

Il motivo surrettiziamente addotto della carenza organica non può essere condiviso e men che meno valutato come prospettazione sufficiente per il conferimento di consulenze che, seppur di indubbio contenuto scientifico, risultano essere state disposte in carenza dei legittimi presupposti.

Non sembra, infatti, credibile, a questo giudicante, la tesi che nell'organico dell'Ente non vi siano state professionalità adeguate all'esigenza rappresentata dall'ing. L, poiché una simile affermazione suonerebbe non solo errata (l'organico di riferimento è quello dell'Ente e non del singolo ufficio), ma addirittura offensiva per un'Avvocatura che risulta essere tra le più antiche del Paese.

Di vero è che non risulta effettuato alcun tentativo per usufruire appieno della professionalità interna ma si è preferito, da parte della dirigente l'Ufficio Progetti Metropolitan, attivare un percorso certamente più agevole, in dispregio chiaro e univoco, della normativa esistente.

Ne è dimostrazione anche la lettera di incarico al prof. N che indica, quale oggetto della sua consulenza, l'approfondimento di "aspetti legislativi e procedurali connessi alla realizzazione di accordi di programma, cessioni di immobili e altri atti amministrativi che coinvolgono organismi statali o altri soggetti privati di volta in volta interessati", quasi che primario obiettivo fosse il conferimento di una consulenza "in progress", da riempire di contenuti nel divenire dell'azione amministrativa, senza una preventiva, puntuale predeterminazione (richiesta dalla normativa).

Un distacco così netto dalla via legislativa abbisognerebbe, è convincimento del Collegio, di una più congrua e articolata motivazione, nonché di una più analitica descrizione per poter essere considerato legittimo.

Nulla di tutto ciò è dato rilevare negli atti depositati, per cui il Collegio non può che affermare che nel comportamento assunto dall'ing. L si rinvengono tutti gli elementi per l'affermazione della sua responsabilità amministrativa.

Vi è certamente un danno rappresentato dall'onorario riconosciuto al professionista, vi è certamente un consapevole agire dell'ing. L che, anche per la sua posizione di dirigente apicale, conosceva l'esistenza, nell'organizzazione comunale, di un ufficio, quale è l'Avvocatura, deputato all'assistenza legale di tutti gli uffici dell'Ente, sia in sede contenziosa che di indirizzo *secundum leges*, dei vari procedimenti da avviare.

Il mancato avvalimento di idonee risorse interne non può non rappresentare un colpevole dispregio delle norme organizzative dell'Ente e dei parametri posti dal Legislatore nazionale, distacco e dispregio che non possono andare esenti dall'affermazione di una evidente responsabilità amministrativa dell'ing. L.

In relazione a quanto precede, tuttavia, il Collegio ritiene che il quantum risarcibile debba essere determinato in complessivi €. 10.000,00 (euro diecimila/00), attesa l'utilità rappresentata, per il Comune di XXX e, in ultima analisi, per la collettività, dall'attività professionale del prof. N.

Su detta somma, da considerarsi già comprensiva di rivalutazione monetaria alla data del deposito della presente decisione, vanno liquidati interessi legali dal giorno del deposito in segreteria sino a quello di effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

CONDANNA

l'ing. L a risarcire al Comune di XXX la somma di €. 10.000,00 (euro diecimila/00), oltre interessi legali come specificato in parte motiva.

Condanna altresì l'ing. L al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 178,75 (centosettantotto/75).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Così deciso in XXX, nella Camera di Consiglio del 1° giugno 2009.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Luigi IMPECIATI

F.to dott. Salvatore NOTTOLA

Depositato in Segreteria il 06/10/2009

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