

Sent. Nr. 2365/2006

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Furio	PASQUALUCCI	Presidente
dott. Andrea	RUSSO	Consigliere
dott. Agostino	BASTA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità ad istanza del Procuratore Regionale presso la Corte dei conti nei confronti dei Signori Roberta Ucci, Policarpo Volante, Sante Tortora e Pietro Tomei:

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al numero 61197 del registro di Segreteria;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella Pubblica Udienza del 18 Settembre 2006, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Ernestina Barbone il relatore, nella persona del Presidente di Sezione Furio Pasqualucci ed il Pubblico Ministero, nella persona del V.P.G. Rita Loreto;

Ritenuto in

FATTO

A seguito di esposto pervenuto in data 22 ottobre 2001 e successiva istruttoria, la Procura Regionale per il Lazio, con atto in data 27 ottobre 2003, premesso che il Comune di Ardea aveva conferito due incarichi professionali all'avv. Remo Roscioni ed al Signor Roberto Duca con delibere di Giunta n. 13 e 14 del 26.7.2001, per una spesa complessiva di € 130.581,07, e ritenuto che detta somma potesse essere considerata quale danno arrecato all'Ente Locale, invitava i componenti della Giunta, Signori Ucci Roberta, Volante Policarpo,

Tortora Sante e Tomei Pietro ad inviare le proprie deduzioni ed eventuali documenti ai sensi dell'art. 5 c.1 della L.14.1.1994 n. 19 e s.m.

Con successivo atto di citazione in data 10 febbraio 2004, depositato presso la Segreteria della Sezione il 26 dello stesso mese, il P.M. conveniva in giudizio i suddetti invitati chiedendone la condanna ad € 7.612,26 cadauno, per un totale complessivo i € 30.449,04, più rivalutazione ed interessi.

A sostegno della richiesta, parte attrice, pur riconoscendo che l'assenza nella struttura comunale di un ufficio legale aveva giustificata l'affidamento in esclusiva dell'incarico di consulenza all'avv. Roscioni, talchè non si riteneva di ravvisare al riguardo la colpa grave dei convenuti, osservava che parte dell'attività attribuita rientrava nella materia di pertinenza del Segretario comunale, sicchè riteneva che una quota della retribuzione corrisposta, individuata nel 20% per un importo di €25.032,87, dovesse essere imputata quale danno addebitabile ai componenti della Giunta per colpa grave.

Con riferimento inoltre all'incarico conferito al Sig. Duca , il P.M. riteneva che le attività svolte dallo stesso (incarico di segreteria per il supporto al Sindaco ed alla Giunta per il periodo Agosto/Ottobre 2001) rientrassero in toto nelle competenze dei dipendenti in servizio nel Comune, talchè, oltre alla carenza di qualsiasi accenno a contenuti di alta professionalità, nella specie non erano ravvisabili situazioni straordinarie non fronteggiabili con le disponibilità tecnico burocratiche esistenti; ne conseguiva l'addebito dell'intero importo (€5.416,17) a titolo di danno ingiusto.

Con memoria in data 8 agosto 2006 i quattro convenuti, rappresentati e difesi dall'avv. Angelo Clarizia, eccepivano in via preliminare l'inammissibilità dell'atto di citazione in quanto volto a provocare un sindacato su scelte ampiamente discrezionali non valutabili nel merito salvo che esulassero dai fini istituzionali risultando del tutto irragionevoli (art. 1 c. 1 L. 20/94).

Al riguardo si precisava che l'art. 6 della L. 127/1997 ha sancito la possibilità di costituire uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco e degli assessori con contratto a tempo determinato (c.d. "uffici di staff).

Nel merito, per quanto concerne l'incarico all'Avv. Roscioni, si sosteneva l'assoluta conformità al disposto dell'art. 110 c. 6 del D.LGS. 267/2000) sia per l'indiscussa professionalità dell'incaricato, sia per la previsione del termine e sia per la determinatezza dell'obbiettivo, si aggiungeva che la scelta era risultata benefica e vantaggiosa per l'Amministrazione in quanto l'avv. Roscioni, oltre a rappresentare il Comune di Ardea in un ricchissimo contenzioso penale, amministrativo e civile (del quale esibiva cospicuo elenco) aveva consentito di realizzare un archivio informatico in cui erano ricostruite tutte le situazioni di contenzioso pregresso risalenti anche a diversi anni addietro.

Con riferimento all'assunta surrogabilità fra le attività svolte dall'Avv. Roscioni e quelle del Segretario Comunale si evidenzia la differenza fra le competenze di quest'ultimo, limitate al profilo della legittimità dell'azione amministrativa, e l'attività di consulenza in ordine alla variegata congerie di questioni giuridiche che possono interessare la vita dell'Ente e che si estendono anche a valutazioni di convenienza e di strategia dell'operato del Comune.

Si contestava inoltre la congruità della indicata misura del 20%, cui era rapportato il presunto danno.

In ordine all'incarico conferito al Sig. Duca si ricordavano la carenza in organico e l'assenza di professionalità adeguate per svolgere l'attività di segretario particolare, con conseguente presenza di situazioni di carattere straordinario cui era necessario far fronte; si lamentava inoltre il fatto che la Procura non avesse assolto all'onere di verificare i vantaggi arrecati dalla collaborazione del suddetto.

Si chiedeva pertanto l'assoluzione della convenuta (rectius dei convenuti) ed in via subordinata un ampio uso del potere riduttivo oltre ad una delibazione adeguata dei vantaggi

arrecati all'Ente. Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese.

Nell'udienza odierna il P.M. con ampie argomentazioni ribadiva le motivazioni a supporto della richiesta di condanna, precisando in particolare che l'art. 6 della L. 127/97, invocato dalla difesa, era stato abrogato dal D.Lgs. 267/2000, sottolineando il carattere estremamente generico dell'incarico conferito all'Avv. Roscioni per quel che concerne l'attività di consulenza e rilevando la natura prettamente esecutiva dei compiti affidati al Sig. Duca.

## **DIRITTO**

In linea preliminare va esaminata l'eccezione, sollevata dalla difesa, di inammissibilità della citazione, in quanto volta a provocare un sindacato su scelte di carattere discrezionale, non valutabili nel merito ai sensi dell'art. 1 c.1 della L. 20/94 (come sostituito dalla L. 639/1996 art. 3 c. 1, lett. A).

L'eccezione è infondata: non si tratta infatti di valutare la convenienza o, quantomeno, la ragionevolezza delle scelte adottate, ma al contrario di verificare se l'attività in esame rientri nei poteri del soggetto che l'ha posta in essere, ovvero ne esorbiti violando i limiti posti dalla legge ed assumendo quindi la connotazione di illiceità.

Nella specie tali limiti ben chiari sono posti, dagli articoli 90 e 110 del D.L.vo 18.8.2000, che disciplinano puntualmente i casi in cui è possibile affidare incarichi a soggetti non appartenenti alla struttura dell'Ente Locale.

Alla stregua di questi criteri va valutata l'attività dei convenuti ed il relativo giudizio rientra pienamente nei compiti affidati al giudice contabile.

Passando al merito della questione, va ricordato che, come precisato in narrativa, con l'atto di citazione si contesta alla Giunta del Comune di Ardea il danno provocato per l'affidamento di due incarichi professionali: l'uno all'Avv. Remo Roscioni (per il quale si limita la richiesta al 20% del compenso convenuto), l'altro il Signor Roberto Duca.

Considerata la diversa tipologia degli incarichi e delle questioni agli stessi relativi, appare opportuno procedere ad una distinta disamina.

Per quanto concerne i compiti affidati all'Avv. Roscioni, gli stessi riguardavano “lo svolgimento del servizio di consulenza legale” giudiziale e stragiudiziale” e più precisamente:

- a) Redazione di pareri, note, relazioni sia oralmente che per iscritto, in merito a quesiti che sarebbero stati prospettati;
- b) Assistenza e difesa avanti gli organi giudiziari italiani, previo conferimento di apposita procura alla lite.

Con riferimento all'attività di consulenza stragiudiziale si precisava che, data la sua natura, la stessa non comportava necessariamente la forma scritta.

Al riguardo il P.M. preso atto dell'assenza nella struttura comunale di un ufficio legale e considerato che l'attività dell'avv. Roscioni non si era limitata alla difesa in giudizio, ma aveva consentito di organizzare la ricostruzione di tutto l'archivio del contenzioso legale del Comune, gettando le basi per una futura costituzione di uno stabile servizio legale, ha ritenuto di non procedere in ordine alla parte dell'incarico relativa al contenzioso per mancanza di colpa grave, mentre ha ravvisato una responsabilità della Giunta per la parte dell'incarico relativa alla consulenza giuridica (ritenuta pari al 20% del corrispettivo complessivo) in considerazione del fatto che tale attività sarebbe rientrata nelle competenze proprie del Segretario Comunale e quindi non poteva formare oggetto di incarico conferito ad un estraneo.

Al riguardo la difesa ha esibito un copioso elenco di cause dinanzi al giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato) ed al Giudice Ordinario (vari gradi in sede penale e civile), relative al contenzioso curato dall'Avv. Roscioni e, per quel che concerne la consulenza stragiudiziale, dopo aver ricordato l'apporto dato per la realizzazione di un archivio informatico relativo al contenzioso pregresso, ha sottolineato la diversa ampiezza

dei compiti affidati rispetto all'attività consulenziale del Segretario Comunale, limitata al profilo della legittimità amministrativa.

Ad avviso del Collegio, opportunamente il P.M. non ha ravvisato responsabilità in ordine all'affidamento di compiti di assistenza legale, non solo sotto il profilo della mancanza di colpa grave, ma anche in considerazione della gran mole di attività svolta dall'Avvocato ed ampiamente documentata con riferimento ad innumerevoli giudizi dinanzi ai giudici ordinari e amministrativi.

Il copioso elenco fornito dalla difesa rende credibile l'assunto secondo cui, se la rappresentanza e difesa dell'Ente fossero state affidate singolarmente sulla base di specifici incarichi professionali, la spesa sarebbe stata notevolmente superiore, per cui non si può non fare riferimento ai vantaggi conseguiti dall'Ente Locale.

Per quanto riguarda l'attività di consulenza stragiudiziale, ritiene il Collegio che non sia possibile considerare la relativa area completamente coperta dal Segretario Comunale; come previsto dall'art. 97 del D.Lgs. 267/2000, quest'ultimo svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti; ben diverso appare l'apporto che può fornire un Avvocato che può essere chiamato, come ricorda la difesa, a valutare anche aspetti di convenienza e di strategia dell'azione degli organi comunali ed estendersi a settori qualitativamente diversi.

Del resto la stessa attività concernente la ricostruzione di tutto l'archivio del contenzioso pregresso può essere inquadrata sotto il profilo della consulenza stragiudiziale in quanto diretta a predisporre la documentazione di un futuro servizio legale.

Va infine ricordato che la convenzione prevedeva un compenso forfettario per entrambi i tipi di prestazione, senza pesarne l'apporto in percentuale ed affidando sostanzialmente alle esigenze che si sarebbero via via presentate il ricorso all'una e all'altra

forma di assistenza; come detto l'attività di difesa in giudizio appare già sufficiente a giustificare il corrispettivo conferito, per cui non ritiene il Collegio che sia ravvisabile un danno all'Erario perseguibile in questa sede.

A diverso avviso si deve pervenire per quel che concerne l'incarico affidato al Signor Duca, chiamato a svolgere le funzioni di segretario a supporto del Sindaco e della Giunta.

Chiaramente la fattispecie non è rapportabile alla previsione dell'art. 110 del D.Lgs. 267/2000, non trattandosi di copertura di un posto di responsabile di servizio od ufficio di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione e nemmeno di collaborazione ad alto contenuto di professionalità.

Ma nemmeno può farsi ricorso alla previsione di cui all'art. 90 del medesimo Decreto Legislativo (che ha sostituito l'art. 6 della L. n. 127/1997 richiamato dalla difesa) che prevede l'assunzione a tempo determinato di collaboratori in relazione alla costituzione di uffici .....per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo (c.d. uffici di staff), in quanto i compiti attribuiti al Duca nulla hanno a che vedere con dette funzioni, né risulta che lo stesso possedesse la competenza necessaria per lo svolgimento delle stesse.

Trattasi quindi di un incarico non consentito dalla legge, che si pone in chiaro contrasto con il principio generale secondo cui i compiti istituzionali debbono essere svolti dai dipendenti della P.A.

Il conferimento dello stesso è quindi ascrivibile a colpa grave dei componenti della Giunta che, trascurando la normativa ed i principi generali che regolano la materia, hanno previsto una spesa non giustificata e quindi tale da costituire danno per le casse del Comune.

Né si può trovare accoglimento la richiesta, avanzata in subordine dalla difesa dei convenuti, di valutare i vantaggi arrecati all'Ente dalla collaborazione in questione, dal momento che gli stessi compiti, non particolarmente qualificati, avrebbero potuto e dovuto essere svolti da un dipendente del Comune senza alcuna spesa aggiuntiva.

Non si ravvisano, infine, motivi che consentano, come richiesto dalla difesa, l'esercizio del potere riduttivo.

I convenuti vanno quindi condannati in parti uguali al pagamento di complessivi € 5.416,17 pari al corrispettivo attribuito al signor Duca, e quindi ad €1.354 cadauno, oltre alla rivalutazione monetaria fino alla pubblicazione della presente sentenza, nonché agli interessi di legge a decorrere da tale data.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

**P.Q.M.**

La sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reietta, condanna i Signori Roberta Ucci, Policarpo Volante, Sante Tortora e Pietro Tomei al pagamento nei confronti del Comune di Ardea della somma di € 1.354,00 (milletrecentocinquantaquattro/00) cadauno oltre rivalutazione monetaria ed interessi come in motivazione.

Condanna, altresì, i suddetti al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € 382,60 (€trecentottantadue/60)

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 18 Settembre 2006.

Il Presidente estensore  
Dott. Furio PASQUALUCCI

Depositata in data 22/11/2006

Il Direttore di segreteria  
Dott.ssa Mirella FREDA