

8) 8) 8) SALVATORI Rinaldo – assessore – nato a Guidonia Montecelio il 26/09/1947 – residente in Montecelio via Attilio Palozza n. 35/B;

9) 9) 9) SILVI Filippo – assessore – nato a Tivoli (Rm) il 10/06/1971 – residente in Montecelio via Ara Dei Santi n. 4.

Tutti rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente dal prof. avv. Eugenio Piccozza e dal prof. avv. Annalisa Di Giovanni ed elettivamente domiciliati presso lo studio del prof. avv. Eugenio Piccozza in Roma, via di San Basilio n. 61;

Visto il D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni nella L. 14 gennaio 1994, n. 19;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo novellato dal D.L. 26 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni, nella L. 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto l'atto di citazione, regolarmente notificato ai convenuti, della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale;

Uditi nella pubblica udienza del giorno **03/03/2008**, il consigliere relatore Fausta Di Grazia, il pubblico ministero nella persona del V.P.G. Antonio Giuseppone, e, per tutti i convenuti, il prof. avv. Eugenio Piccozza e la prof. avv. Annalisa Di Giovanni;

Considerato in

FATTO

Sono pervenuti alla Procura regionale numerosi rilievi, segnalati dagli ispettori della Ragioneria Generale dello Stato, tra cui quello riguardante il mancato rispetto da parte del Comune di Guidonia Montecelio del patto di

stabilità per gli anni 2003 e 2004 e l'assunzione di un dirigente a tempo determinato, ex art. 110 T.U.E.L., in violazione del divieto previsto per gli Enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità, ai sensi dell'art. 1, co. 33° e 116° della L. 311/2004 (Finanziaria 2005), che vietano di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo o di avvalersi di personale a tempo determinato con convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Con delibera di Giunta, n. 38 del 15/6/2005, l'Amministrazione comunale aveva conferito ad un esterno un incarico di dirigenza a tempo determinato, per una figura denominata "Capo Ufficio Gabinetto", ricoprendo un posto in organico.

A tale determinazione la Giunta era pervenuta, nonostante il parere sfavorevole sulla regolarità tecnica espresso dal dirigente del personale e nonostante le perplessità manifestate dal collegio dei revisori, motivata dalle carenze di personale concentrate soprattutto nei livelli dirigenziali.

In via istruttoria il Pubblico Ministero accertava che al dirigente in questione, dott. De Vincenti Maurizio, il Comune aveva pagato dal mese di agosto 2005 Euro 4.800,00 mensili e dal mese di gennaio 2006 Euro 5.990,00 e, conseguentemente, è stato appurato in sede ispettiva l'avvenuto pagamento nel 2005 di Euro 28.502,24 e nel 2006 di Euro 11.980,80.

Ritenendo tali somme costituenti danno dipendente da comportamento illegittimo, il Procuratore regionale notificava agli amministratori del Comune di Guidonia Montecelio l'invito a dedurre.

Gli invitati respingevano ogni addebito, sostenendo che la decisione da essi assunta era stata preceduta da una richiesta di parere all'ANCI, al quale si erano attenuti (ciò che, tra l'altro, escluderebbe a loro dire la colpa grave).

Il Procuratore regionale, ritenendo infondate le controdeduzioni, ha citato in giudizio gli amministratori del Comune di Guidonia Montecelio, responsabili per effetto della delibera di Giunta n. 38/2005, dell'assunzione del menzionato dirigente, sussistendo gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, per sentirli condannare ciascuno al pagamento in favore dell'ente locale di Euro 4.498 (Euro 40.483 diviso fra i nove convenuti).

Con la memoria di costituzione i difensori evidenziano l'insussistenza della violazione di legge e dell'antigiuridicità del comportamento, nonché del nesso di causalità.

La Giunta del Comune di Guidonia Montecelio, prima di procedere all'assunzione del dottor De Vincenti, come si legge nella delibera n. 38 del 15/6/2005, si è preoccupata di chiedere apposito parere all'Associazione Nazionale Comuni d'Italia, proprio al fine di illustrare la situazione peculiare dell'ente locale amministrato e di chiedere se l'assunzione del dottor De Vincenti potesse considerarsi in qualche modo illegittima. L'associazione ANCI chiariva che gli incarichi conferiti, in applicazione dell'art. 110 del T.U.E.L., sono da considerare incarichi per alta professionalità, non rientranti nell'ambito del co. 42° della legge Finanziaria 2005, in quanto le prestazioni richieste non si limitano ad attività di studio ricerca e consulenza.

La legittimità della delibera trova conforto non solo nel testo della legge, ma anche nei pareri dell'ANCI e del Ministero dell'Interno, nella circolare di detto Dicastero del 28/4/2003, avente ad oggetto problematiche interpretative dell'art. 34 della L. 289/2002, la quale chiarisce che non rappresenta spesa per il personale, e pertanto non può essere considerata rilevante, ai fini della

determinazione dei limiti di legge quella relativa alle assunzioni di cui ai co. 1° e 2° dell'art. 110 del D.L.vo 267/2000.

Non rientrando, pertanto, i compensi per gli incarichi conferiti nel citato articolo 110 del T.U.E.L. nelle spese per il personale, bensì nei servizi, l'incarico in esame non può considerarsi in contrasto con la previsione rilevante dell'art. 116 della L. 311/2004.

L'assunzione, di cui si controverte, ha riguardato in concreto un soggetto che svolge funzioni dirigenziali, in carenza di figure professionali di tale genere nell'organico del Comune.

Sostengono, conseguentemente, i difensori l'insussistenza del requisito soggettivo della colpa grave, in quanto manca l'antigiuridicità del comportamento e, quindi, l'illegittimità delle delibere assunte.

Ribadiscono i patrocinatori dei resistenti che gli amministratori hanno agito con assoluta diligenza, in quanto si sono adoperati per chiedere ad un organo deputato alla consulenza ufficiale degli Enti un parere in ordine alla legittimità della delibera che intendevano assumere, da qui l'insussistenza della colpa grave o del dolo.

Evidenziano, inoltre, che non sussiste il preteso danno erariale e che lo stesso è stato oltretutto erroneamente quantificato.

Il danno è inesistente anche alla luce dell'utilità conseguita dall'ente a seguito dell'incarico conferito al dottor De Vincenti e la quantificazione del danno è assolutamente erronea in quanto la delibera richiamata dal Procuratore regionale, quale produttrice del danno, ha affidato l'incarico sino alla fine del 2005 e non anche per l'anno 2006 (i compensi per il 2006 ammontano ad Euro 11.980,80).

Nel 2005, inoltre, il Comune di Guidonia Montecelio ha rispettato il patto di stabilità e, pertanto, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse fondata la tesi avanzata dalla Procura, l'Amministrazione non rientra neppure nel conseguente divieto di assunzione.

Chiedono i patrocinatori di parte, conclusivamente, in via principale, di dichiarare inammissibile ed infondata nel merito la domanda attrice e, in via subordinata, non responsabili i loro assistiti, per mancanza dei requisiti di imputazione soggettiva (dolo e/o colpa grave).

In via ulteriormente gradata, chiedono che si provveda a ridurre il danno ad Euro 28.502,24, dovendosi decurtare dal conteggio erroneamente fatto (Euro 40.483,04), la somma di Euro 11.980,80, relativa ai pagamenti avvenuti sino al febbraio 2006.

All'odierna pubblica udienza, il Pubblico Ministero ha concluso per la condanna dei convenuti ed i patrocinatori di parte per l'assoluzione dei loro assistiti, richiamando ed ulteriormente illustrando i loro scritti difensivi ed in via istruttoria hanno insistito per l'integrazione del contraddittorio nei confronti del responsabile dell'ANCI.

DIRITTO

Il Collegio pregiudizialmente reputa di pronunciarsi sulla domanda di integrazione del contraddittorio, avanzata dalla difesa dei convenuti nei confronti del responsabile dell'ANCI, detta istanza non solo è tardiva, poiché proposta per la prima volta in udienza, come rilevato correttamente dal Procuratore regionale, ma altresì non accoglibile nel merito, anche alla luce dei principi del giusto processo.

La deliberazione di Giunta, n. 38 del 15/6/2005, con la quale è stato

conferito l'incarico di dirigenza a tempo determinato, di cui si controverte, è atto deliberativo collegiale con valenza esterna anche se è stata emessa a seguito di più atti procedimentali, mentre il richiesto parere dell'ANCI, pur essendo un organismo di diritto pubblico deputato alla consulenza collaborativa, non può essere ritenuto vincolante per il Comune ed oltretutto non avendo alcuna incidenza diretta nei confronti della collettività.

La deliberazione collegiale ben poteva discostarsi dal suddetto parere la cui richiesta risulta superflua, stante la chiarezza del dettato normativo recato dalla legge Finanziaria n. 311/2004 (art. 1, co. 33° e 116°), che vieta le assunzioni per gli Enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità.

Reputa il Procuratore regionale che l'assunzione di cui si controverte è illegittima e le conseguenze patrimoniali ricadono sull'Ente locale.

La tesi attrice deve essere condivisa, in quanto la delibera è stata disposta, per di più, ignorando il parere completamente negativo del direttore del personale e del collegio dei revisori.

Tra i numerosi rilievi, segnalati dagli ispettori della Ragioneria Generale dello Stato, viene evidenziato dal Pubblico Ministero il mancato rispetto del patto di stabilità per gli anni 2003 e 2004 e l'assunzione di un dirigente a tempo determinato, ex art. 110 T.U.E.L., in violazione del divieto per gli Enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità.

Al dirigente in questione il Comune ha pagato nel 2005 Euro 28.502,24 e nel 2006 sino al mese di febbraio Euro 11.980,80, somme che costituiscono danno erariale, secondo la prospettazione attrice.

Osservano i patrocinatori di parte che il divieto di assunzione del personale, al quale gli ispettori avevano fatto riferimento, non si applica a

quello assunto, ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L. i cui oneri non graverebbero sul costo del personale, in quanto il Capo di Gabinetto pur dirigendo un ufficio di staff, svolgeva un ruolo operativo nell'ambito delle attività istituzionali dell'Ente ed aveva comunque maturato il diritto ad una retribuzione e che in ogni caso non potevano essere imputate ai convenuti le retribuzioni liquidate nel corso dell'anno 2006, tenuto conto che il Comune nell'anno 2005 aveva rispettato il patto di stabilità.

Rileva il Giudicante che la tesi difensiva ed il parere dell'ANCI non sono condivisibili, pur essendo vero che l'art. 110, co. 3°, dispone che il trattamento economico dei soggetti reclutati ai sensi dei primi due commi non va imputato al costo contrattuale e del personale, ma tale inciso non rileva ai fini della valutazione del rispetto da parte degli Enti locali dei limiti del patto di stabilità che, invece, vuole necessariamente essere onnicomprensivo. Non si spiegherebbe altrimenti l'inciso "a qualsiasi titolo" inserito nell'art. 1, co. 33°, della Finanziaria per il 2005, né tanto meno avrebbe senso giuridico il successivo intervento del legislatore, il quale al co. 116 ha ulteriormente rafforzato il divieto.

L'assunzione di un dirigente a tempo determinato, ex art. 110 del T.U.E.L., rappresenta dunque un'assunzione a tutti gli effetti soprattutto quando, come nel Comune di Guidonia Montecelio, essa venga effettuata per coprire un posto in pianta organica, diversamente i limiti alle assunzioni, previsti come sanzione per gli Enti locali, sarebbero sostanzialmente inefficaci o comunque potrebbero essere agevolmente aggirati.

Reputa il Collegio, quindi, nel suo potere di qualificazione giuridica del contenuto sostanziale della prestazione lavorativa resa dal dottor De Vincenti,

che il rapporto in questione è inquadrabile nella fattispecie di collaborazione coordinata e continuativa caratterizzata da una posizione intermedia tra il lavoro autonomo, rappresentato dall'incarico professionale, ed il lavoro subordinato (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 6/CONTR/05), trattandosi di un'attività destinata a protrarsi per un tempo sufficientemente lungo per il quale non potevano non applicarsi le disposizioni riguardanti le assunzioni di personale indicate dalla legge Finanziaria che non doveva essere ignorata dagli amministratori pubblici convenuti.

Detta legge Finanziaria costituisce esercizio di potestà legislativa statale e trattandosi di normativa primaria ha lo scopo di fissare principi e criteri direttivi in tema di reclutamento del personale da parte degli Enti locali, ovvero obiettivi di contenimento della spesa pubblica, indirizzati a consentire il rispetto dei parametri definiti dai trattati europei in termini di rapporto deficit/prodotto interno lordo e debito pubblico/prodotto interno lordo.

L'ordinamento attribuisce, quindi al legislatore il delineare le linee guida alle quali debbono attenersi gli Enti locali nel corso del triennio di riferimento per l'assunzione di personale, in particolare è ammesso il ricorso alle assunzioni di personale a tempo determinato o con convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa soltanto agli Enti locali che nel corso dell'esercizio finanziario abbiano osservato le prescrizioni del patto di stabilità interno e, poiché il Comune di Guidonia Montecelio non ha ottemperato nel senso previsto dalla normativa, appare chiaro che la delibera approvata dai convenuti ha violato il disposto normativo e la condotta dei medesimi non può che essere considerata illecita e connotata, quanto meno, da colpa grave.

Il giudice contabile si è occupato in numerose sentenze del problema

relativo alla dannosità della spesa conseguente all'illegittime assunzioni, in contrasto con i dettati normativi che prevedono limiti ai quali gli amministratori non possono sottrarsi, ed è esclusa qualsiasi valutazione di utilità conseguita dall'ente locale a seguito della prestazione lavorativa "contra legem".

La scelta di avvalersi di un soggetto esterno è atto di amministrazione attiva che avrebbe dovuto imporre una prudente ponderazione dell'interesse primario a non violare i vincoli e parametri legislativi.

La deliberazione, di cui si controverte, è stata assunta in violazione dei doveri di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, dal momento che la finalità perseguita con il dettato normativo della legge Finanziaria è quello di contenere e razionalizzare la spesa pubblica.

Qualsiasi ulteriore dispendio di denaro, in contrasto con i principi suesposti, costituisce violazione anche dei doveri di gestione economica e di efficienza del Comune.

Evidenzia la difesa che l'assunzione del dottor De Vincenti Maurizio è stata decisa nel pieno esercizio del potere discrezionale, di cui godevano i convenuti.

Il giudice contabile certamente, nel valutare le condotte degli amministratori e dei dipendenti degli Enti pubblici, al fine di accertare la loro responsabilità amministrativa per danno erariale, non può di certo violare la sfera di autonomia decisionale nella cura della cosa pubblica, tuttavia l'insindacabilità delle scelte amministrative non può essere interpretata come un'area esclusa da qualsiasi sindacato giurisdizionale, in presenza soprattutto di una norma da applicare, che non lascia spazio ad alcuna discrezionalità, avendo carattere generale in un Comune che presentava

deficit di bilancio.

L'art. 3 della L. 639/1996, che ha sostituito l'art. 1 della L. 20/1994, va interpretato nel senso che il giudice contabile non può sindacare l'Amministrazione per l'opportunità, o meno, di certe scelte, ma ben può esprimere il suo giudizio sulla rispondenza delle stesse ai criteri di razionalità, congruità e corretta gestione delle pubbliche risorse.

Il comportamento tenuto dagli amministratori convenuti non appartiene alla sfera lecita della discrezionalità amministrativa, bensì è viziato da grave negligenza e la remunerazione del soggetto inserito nell'apparato burocratico costituisce danno per le casse del Comune.

Accertata la sussistenza della violazione di legge, del comportamento gravemente colposo e del danno all'Erario, occorre precisare che risulta accertato anche l'elemento del nesso di causalità, dal momento che la delibera della Giunta ha, senza alcun dubbio, costituito il presupposto giuridico indispensabile e determinante per l'instaurarsi del rapporto lavorativo.

Osserva il patrocinatore delle parti resistenti che la delibera n. 28/2005 riguarda soltanto l'anno in cui è stata emanata, dal momento che il Comune nel 2006 ha rispettato il patto di stabilità, quindi dal conteggio del danno deve essere esclusa la retribuzione pagata dal Comune al signor De Vincenti nell'anno 2006 (Euro 11.980,80).

La tesi difensiva non è convincente, dal momento che il rinvio contenuto nell'art. 1, co. 150°, della L. 266/2005 all'art. 1, co. 33° della precedente legge Finanziaria n. 311/2004 fa sì che anche per il 2006 la spesa erogata per lo stipendio deve essere considerata diminuzione patrimoniale ingiusta e dal

momento che con la Finanziaria del 2005 il legislatore ha stabilito che gli Enti locali non virtuosi non potevano procedere nel 2005 e nel 2006 ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Per quanto attiene alla quantificazione dell'addebito, il Giudicante reputa di considerare il ruolo, seppure indiretto e non costituente scriminante della responsabilità degli amministratori, svolto dall'ANCI e, pertanto, accogliendo la richiesta dei patrocinatori di parte, riduce l'addebito e, conclusivamente, dispone che i convenuti dovranno rifondere all'Erario Euro 2.000,00 (duemila/00) ciascuno, somma comprensiva della rivalutazione monetaria.

Dovranno essere corrisposti, altresì, dai soccombenti gli interessi legali, dalla data del deposito della sentenza sino al soddisfo.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1, co. 33 e 116 della L. 311/2004; 93 e 110, 4° co. T.U.E.L.; 82 e segg. LCGS, 1 e segg. Leggi 19 e 20 del 14/1/1994

CONDANNA

- 1) LIPPIELLO Filippo** – sindaco – nato a Roma il 02/02/1964;
- 2) LEONETTI Sabatino** – vice sindaco – nato a Crognaleto (Te) il 19/10/1949 - residente in Villanova di Guidonia - via N. Ricciotti n. 42;
- 3) 3) 3) DI PALMA Andrea** – assessore – nato a Tivoli (Rm) il 09/04/1970 - residente in Guidonia, via Nazario Sauro n. 21;
- 4) 4) 4) GIURA Arturo** – assessore – nato a Fardella (Pz) il 26/01/1950 – residente in Guidonia, via Tre Venezie n. 17;
- 5) 5) 5) MEZZABOTTA Loredana** – assessore – nata a Roma il 09/07/1948 – residente in Roma via Michelangelo Tilli;

6) 6) 6) POLUCCI Giovanni – assessore – nato a Galatina (Le) il 06/05/1943 – residente in Guidonia via Visintini n. 11;

7) 7) 7) RINALDI Umberto – assessore – nato a Vallinfreda (Rm) il 19/05/1952 – residente in Guidonia via Rosata n. 1;

8) 8) 8) SALVATORI Rinaldo – assessore – nato a Guidonia Montecelio il 26/09/1947 – residente in Montecelio via Attilio Palozza n. 35/B;

9) 9) 9) SILVI Filippo – assessore – nato a Tivoli (Rm) il 10/06/1971 – residente in Montecelio via Ara Dei Santi n. 4:

al pagamento di Euro 2.000,00 (duemila/00) ciascuno, somma comprensiva della rivalutazione monetaria, a favore del Comune di Guidonia Montecelio

Dovranno essere corrisposti, altresì, gli interessi legali dalla data del deposito della sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza vengono liquidate in Euro 969,18 (novecentosessantanove,18).

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del **3 marzo 2008**.

L'Estensore

Il Presidente

(Fausta Di Grazia)

(Mario Ristuccia)

Depositata in data 22/07/2008

Il Direttore di segreteria

Dott.ssa Mirella FREDA