

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE**  
**FRIULI VENEZIA GIULIA**

composta dai magistrati

Dott. Enrico MAROTTA	Presidente
Dott. Paolo SIMEON	Consigliere
Dott. Francesca PADULA	Consigliere relatore

Uditi, nella pubblica udienza del 07 luglio 2011, con l'assistenza del segretario Dr.ssa Anna DE ANGELIS, il relatore Cons. Francesca PADULA, l'Avv. Vincenzo CINQUE per il convenuto ed il P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale Dr.ssa Emanuela PESEL;

visti gli atti e i documenti tutti di causa;

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 12242 del Registro di segreteria, promosso ad istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia nei confronti del Sig. COLPANI Giuseppe, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Renato FUSCO e Vincenzo CINQUE, elettivamente domiciliato presso lo Studio dell'Avv. FUSCO in Trieste, via Di Donota, n. 3;

**RITENUTO IN FATTO**

Con atto depositato il 21.05.2009, il Procuratore regionale della Corte dei conti in Trieste Dr. Maurizio ZAPPATORI ha citato in giudizio avanti a questa Sezione il Sig. COLPANI

Giuseppe, per sentirlo condannare al pagamento, a favore del Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste, di € 46.990,38, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

La vicenda dalla quale la Procura ha individuato la fattispecie di illecito amministrativo contabile trae origine dal conferimento a persona estranea all'Amministrazione di incarichi per lo svolgimento di attività che avrebbe dovuto essere svolta, in tesi accusatoria, dal personale dipendente della Area Scientifica.

Riferisce la Procura che il COLPANI, in qualità di Direttore Generale del Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste, con disposizione n. 89 del 22.04.2005, conferiva al sig. Luciano Stella un incarico di studio e di consulenza in merito a problematiche attinenti ai rapporti di lavoro presso il Consorzio per il periodo dal 01.04.2005 al 31.12.2005, con un impegno di spesa di € 35.715,00; con successiva disposizione n. 35 del 02.03.2006, conferiva un nuovo incarico di studio e consulenza, avente il medesimo oggetto, per il periodo dal 24.01.2006 al 31.12.2006, con un impegno di spesa di € 25.724,00.

Ritenuto, in specie, sussistente un danno patrimoniale causalmente riferibile alla condotta del nominato, la Procura gli notificava invito a dedurre, cui l'interessato rispondeva in deduzioni scritte e nel corso di audizione presso la Procura Regionale.

La Procura non riteneva superate le contestazioni mosse nell'invito a dedurre e conveniva in giudizio il COLPANI.

Rileva la Procura, anche in considerazione di quanto affermato dal convenuto nelle deduzioni scritte in atti, che l'Ufficio del Personale, che dipendeva dal Servizio Legale, Appalti e Personale, era composto da un funzionario direttivo laureato e da tre collaboratori diplomati e che la struttura era in grado e comunque aveva il dovere di affrontare l'attività di propria competenza, comprese le questioni riguardanti la mobilità dei

lavoratori, i tipi di rapporti lavorativi (a tempo indeterminato, determinato, collaborazione coordinata e continuativa, ecc...), i trattamenti economici.

Precisa la Procura che le competenze dell'Ufficio del Personale e del sovraordinato Servizio Legale, Appalti e Personale, definite nell'ordine di servizio del Direttore Generale n. 12/2003 e poi dalla deliberazione n. 17 del Consiglio di Amministrazione del 31.03.2005, ricomprendevano tutte le problematiche amministrative, civilistiche, previdenziali e fiscali attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro del personale dipendente, incluse le relazioni sindacali e gli adempimenti pubblicitari.

Rileva come il consulente Stella non possedesse una particolare professionalità, essendo sprovvisto di laurea, ed avendo svolto attività prevalentemente amministrativa, come impiegato e poi come funzionario direttivo, presso il CNR e presso l'Agenzia spaziale italiana. Esclude l'attrice che le esperienze acquisite come attivista sindacale (per un certo periodo era stato dirigente del Sindacato Ricerca ed Università della CGIL) possano essere considerate come una particolare specializzazione o professionalità nel settore del diritto del lavoro.

Gli incarichi conferiti, precisa, non richiedevano comunque una particolare professionalità, cui non si potesse far fronte con il personale dipendente dell'Area di Ricerca Scientifica, fornita di un numero di dipendenti comunque adeguato all'espletamento di un'attività di natura prevalentemente giuridica e amministrativa, di stretta competenza dell'ente.

In forza delle esposte considerazioni, il danno pari ad € 46.990,38, quale somma tra € 26.196,00 della prima consulenza (recte: € 25.196,00) ed € 21.794,38 della seconda consulenza, effettivamente corrisposta al sig. Luciano Stella, è dall'attore attribuito alla responsabilità, a titolo di colpa grave, del dott. Giuseppe COLPANI, che, in qualità di Direttore Generale dell'Area scientifica di Trieste, aveva la competenza ed il potere di decidere il conferimento di incarichi e di consulenze ad estranei all'Amministrazione ed ha

contravvenuto deliberatamente alle vigenti disposizioni normative, che consentono l'affidamento di incarichi e consulenze ad estranei alla P.A. soltanto in situazioni di natura eccezionale.

Conclude chiedendo la condanna del predetto al pagamento del suindicato importo.

Con comparsa depositata il 22.12.2009 si è costituito in giudizio COLPANI dott. Giuseppe, a mezzo degli Avv.ti Renato FUSCO del foro di Trieste e Vincenzo CINQUE del foro di Udine.

Rileva la difesa che era addetto alla cura delle problematiche inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro del personale dell'Ente l'Ufficio del Personale, costituito nell'ambito del Servizio Legale Appalti e Personale con disposizione n. 101 del 01.07.2003, composto da quattro unità: un funzionario amministrativo laureato e tre collaboratori amministrativi.

Evidenzia quindi che gli anni 2005 e 2006 furono caratterizzati da un rilevante carico di lavoro, rispetto al triennio precedente. Infatti, mentre in quest'ultimo periodo l'Ente aveva bandito pubblici concorsi per sole tre posizioni, per il generale blocco delle assunzioni, negli anni nel corso dei quali venivano affidati gli incarichi, l'Ente ha dovuto gestire le numerose autorizzazioni alle assunzioni, indicate nel dettaglio, che richiedevano rapida attuazione e che presentavano, secondo la difesa, caratteristiche di eccezionalità per numero ed impegno. Le stesse mansioni "routinarie", prosegue la difesa, erano aggravate tra il 2005 ed il 2006 da un notevole aumento dei fogli paga, in buona parte ascrivibile ad un rilevante numero di borse di studio assegnate in favore della aziende del comprensorio.

Richiama le disposizioni di incarico n. 89/2005 e 35/2006, nelle quali era rilevato l'eccessivo carico di lavoro per il 2005 e 2006.

Con particolare riferimento alla disposizione del 2005, relativa a problematiche attinenti ai rapporti di lavoro presso il consorzio, richiama la difesa la nota n. 4260 del 27.05.2004

dell'ARAN, che consentiva all'Amministrazione di avvalersi di consulenti ed esperti esterni su questioni sorte in sede di contrattazione integrativa e decentrata e sottolinea la sussistenza di tutti i criteri orientativi affermati dalla giurisprudenza contabile soprattutto con riferimento alla complessità delle problematiche ed alla carenza nel personale in organico delle competenze di un sindacalista, necessarie per poter gestire le questioni sottese alla nuova normativa della legge Biagi ed al passaggio dalla normativa interinale alla somministrazione di lavoro.

Eccepisce l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, ritenendo che il potere di cognizione della Corte dei conti sia limitato all'accertamento della sussistenza dei criteri di giustificazione oggettiva e del buon andamento ed alla verifica della ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti.

Osserva che il Sig. Stella rendeva valido contributo per l'indizione della gara di appalto con disposizione n. 14 del 31.01.2006 per un contratto di somministrazione di lavoratori a tempo determinato del valore di € 211.129,00; nella procedura di trasferimento di una dipendente, che richiedeva approfondimento sul protocollo di intesa del maggio 2005; per l'introduzione di un sistema incentivante basato su indicatori di competenze trasversali strategiche e del progetto "team di lavoro trasversale"; per affidamento di due incarichi di coordinamento di strutture complesse senza soluzioni di lavoro a tempo indeterminato; per la gestione di una fase di particolare complessità organizzativa di una controllata, con impegno finanziario limitato.

Il Sig. Stella redigeva una relazione sulla componente variabile a risultato del trattamento economico del Direttore Generale e su nuovi ed alternativi istituti di rimborso spese per il nuovo Presidente, a seguito della quale, e per il riconoscimento del trattamento di missione, il medesimo accettava l'incarico, portando all'Ente una serie di benefici. Rileva la difesa che il lavoro più impegnativo relativo alla consulenza del 2006 è stato la

ridefinizione del ruolo di Area nell'ambito degli Enti Pubblici di Ricerca ed il contributo per la riqualificazione legislativa dello status dell'Ente.

L'avvenuto rispetto da parte del COLPANI delle previsioni normative e dei principi giurisprudenziali della Corte dei conti (eccezionalità degli incarichi, professionalità eccedente la normale competenza del personale interno, determinatezza dell'oggetto, possesso della qualificazione necessaria da parte del professionista, temporaneità dell'incarico, specificazione del compenso) esclude per la difesa la colpa grave.

Ritiene la difesa che la consulenza abbia arrecato un'*utilitas* all'Amministrazione, avendo consentito di mettere a punto alcuni delicati passaggi in una fase di transito da un'organizzazione per funzioni ad una trasversale per obiettivi. Di fatto, anche se a consulenza cessata, si è addivenuti ad una riduzione dello staff del 7%; ad un'efficace gestione dei processi, delle assunzioni e della formazione; alla ridefinizione dei progetti su cui dimensionare gli incentivi, all' incremento delle entrate non a carico dello Stato ed ad un ritorno sugli investimenti dello Stato dell'ordine di 35 milioni di Euro, solo considerando le tasse.

Eccepisce la nullità dell'attività istruttoria ai sensi dell'art. 17, comma 30 della L. 102/2009. Conclude chiedendo in via preliminare dichiararsi la nullità dell'atto di citazione; in via principale di merito respingersi la domanda; in via subordinata disporsi l'integrale compensazione per i vantaggi conseguiti; con riserva di ogni richiesta di merito ed istruttoria, spese rifuse.

Con ordinanza n. 5 del 20.01.2010, emessa a seguito di procedimento in Camera di Consiglio, questa Sezione ha dichiarato la nullità degli atti istruttori e processuali di cui al giudizio in esame, in applicazione del comma 30-ter dell'art.17 del D.L. n. 78 del 01.07.2009, convertito in L. n. 102 del 03.08.2009, come modificato dal D.L. 03.08.2009, n. 103, convertito in L. n. 141 del 03.10.2009, in accoglimento della relativa istanza

presentata dal convenuto COLPANI.

Nell'udienza del 21.01.2010 il Collegio ha ritenuto accoglibile per motivi di opportunità la richiesta di rinvio formulata dal Procuratore Regionale, in relazione alla emissione, il giorno antecedente, di ordinanza in Camera di Consiglio di accoglimento dell'istanza di nullità. L'udienza è stata rinviata alla data del 18.03.2010.

Nell'udienza del 18.03.2010 il PM ha chiesto disporsi la sospensione del giudizio, in attesa dell'esito del procedimento relativo al reclamo presso la Sezione centrale d'appello avverso l'ord. 5/10, per il quale è fissata l'udienza del 24.06.2010. Ha comunicato di aver anche proposto appello presso la Sezione centrale avverso la medesima ordinanza. L'avv. FUSCO ha insistito per la definizione del giudizio, rimettendosi alle determinazioni della Sezione.

Con ordinanza n. 22 del 18.03.2010 è stato sospeso il giudizio sino alla definizione del procedimento impugnatorio.

In data 08.09.2010 parte attrice ha depositato atto di riassunzione, rilevando avvenuto deposito in data 16.08.2010 della sentenza della Sezione II Centrale d'Appello (n. 305 del 16.08.2010), che ha accolto, rimettendo gli atti al primo giudice, l'appello del Procuratore Regionale avverso l'ordinanza n. 5/2010, con la quale questa Sezione accoglieva l'istanza presentata dal convenuto COLPANI per la dichiarazione della nullità degli atti istruttori e processuali di cui al giudizio in esame.

Nella comparsa depositata in data 16.03.2011 parte convenuta riporta e conferma argomentazioni e conclusioni in atti. Aggiunge, al riguardo della professionalità del consulente esterno, che Luciano Stella fu tra i primi fondatori del sindacato CGIL del pubblico impiego risalente alla fine degli anni sessanta e da allora si è sempre occupato di diritto sindacale pubblico, con particolare riferimento agli Enti di Ricerca. Richiama l'art. 46 del DL n. 112 del 2008, che prescinde, per alcuni contratti di collaborazione, dal

requisito della laurea.

Nell'udienza del 14.04.2011, considerato che i difensori del convenuto Giuseppe COLPANI, Avv. Vincenzo CINQUE e Avv. Renato FUSCO hanno comunicato la loro adesione alla astensione dall'udienza, per lo sciopero proclamato dalla Assemblea dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana con delibera del 25.03.2011, il Presidente ha rinviato la trattazione del giudizio alla data del 07.07.2011.

Nella pubblica udienza del 07.07.2011 il PM ha contestato la necessità di rivolgersi ad un consulente esterno per un'attività ordinaria, ritenendo piuttosto doveroso per l'Ente formare il personale esistente. Ha sottolineato la carenza di professionalità specifica del consulente e la generalità dell'oggetto delle consulenze, ponendo l'accento su un parere, effettivamente reso, favorevole all'aumento del trattamento economico dello stesso Direttore Generale che aveva conferito l'incarico. Non vi è contezza, ha proseguito, che non si potesse far fronte all'attività con le risorse proprie dell'ente. Ha concluso confermando quanto in atto di citazione. L'Avv. CINQUE per il convenuto ha rimarcato che un sindacalista, indipendentemente dal titolo di studio, è persona altamente qualificata. Si è soffermato sui benefici della prestazione, evidenziando il contributo di Stella all'introduzione di un sistema di incentivazione e di lavoro collaborativo, quantificando i vantaggi concreti ottenuti. Ha sottolineato che il progetto è stato portato a termine senza nessun conflitto con i lavoratori. Ha depositato considerazioni difensive e confermato conclusioni in atti.

## **DIRITTO**

Prende atto il Collegio delle motivazioni e del disposto della sentenza di appello n. 305 del 16.08.2010, con la quale è affermato che gli atti istruttori e processuali di cui al giudizio in esame, ai sensi del comma 30-ter dell'art.17 del D.L. n. 78 del 01.07.2009, convertito in L. n. 102 del 03.08.2009, come modificato dal D.L. 03.08.2009, n. 103, convertito in L. n.



141 del 03.10.2009, non sono affetti da nullità.

Nel merito si osserva quanto segue.

Per tutte le amministrazioni pubbliche il legislatore ha disciplinato la materia delle collaborazioni esterne in via generale con l'art. 7, ultimo comma, del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal D.Lgs. 23 dicembre 1993 n. 546, art. 5, successivamente trasfuso nell'art. 7, ultimo comma del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Detto art. 7 del D. Lgs. 165/2001 consente alle amministrazioni di conferire “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio ... incarichi individuali ad esperti di provata competenza ... determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

Sulla questione delle consulenze esterne la Corte dei conti si è pronunciata più volte, indicando i principi che devono essere rispettati nel conferimento delle stesse. In particolare è stato affermato che l'incarico è ammesso per lo svolgimento di attività rispondenti agli obiettivi dell'amministrazione; per compiti che esorbitino dalle conoscenze e dalle mansioni delle strutture interne e per i quali la p.a. non abbia organizzato appositi uffici o, in caso di sussistenza degli stessi, non vi abbia destinato una adeguata dotazione di mezzi e di personale; previa indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento e della durata dell'incarico; ove sussista proporzione tra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione (ex plurimis, C.conti, Sez. II, n. 219 del 14.11.1997; id., n. 164 del 02.10.1997; id., Sez. I n. 110 del 18.04.1999; id., Sez. III, n. 133 del 10 .04. 2000; id., Sez. III, n. 249 del 19.09.2000; id. Sez. III, n. 9 del 08.01.2003; id., Lazio, n. 2137 del 21.10.2003; id., Lombardia, n. 1584 del 23.12.2003; id., Puglia, n. 193 del 04.03.2004; id. Abruzzo, n. 73 del 21.02.2008; id., Delibera delle SS.RR. n. 6 del 16 febbraio 2005).

E' stato inoltre affermato che il requisito dell' impossibilità di far fronte al compito con il

personale in servizio deve essere inteso in modo relativo, potendo il personale, pur presente, essere professionalmente inadeguato allo specifico compito, o non potendo essere distolto da altre incombenze: occorrono, comunque, al riguardo, una apposita indagine e una adeguata motivazione (C.conti, Sez. II App. n.136 del 22.04.2002).

Il citato art. 7 del D. Lgs. 165/2001 è stato modificato dal legislatore, nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, con l'art. 32 del D.L. n. 223 del 04.07.2006, come modificato dalla legge di conversione n. 248 del 04.08.2006, e successivamente con l'art. 3, comma 76, della L. 244 del 24.12.2007, e per l'effetto, più restrittivamente, la norma, successivamente alle indicate modifiche, prescrive che il conferimento deve concernere "incarichi ad esperti di comprovata specializzazione universitaria"; che "a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione" e che "Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione".

Il DL n. 112 del 25.06.2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 06.08.2008, con l'art. 46, comma 2, ha ribadito i noti principi (pone alcune deroghe al criterio della specializzazione universitaria, ad esempio nel campo dell'arte e spettacolo) ed individuato causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che è ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie.

Da ultimo la Legge Delega n. 15 del 04.03.2009, art 3, comma 2, lett. n), pone quale

criterio direttivo quello di prevedere, al fine di ridurre il ricorso a consulenze e a collaborazioni, disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico.

La normativa in rassegna, intervenuta dal D.L. n. 223 del 04.07.2006 in poi, è stata descritta per mera completezza espositiva, tenuto conto delle disposizioni applicabili in fattispecie *ratione temporis*, pur non potendo il Collegio esimersi dal rilevare come le norme degli ultimi anni abbiano sostanzialmente codificato gli elementi legittimanti le consulenze enucleati dalla giurisprudenza contabile già durante la vigenza dell'antecedente legislazione.

Essenzialmente le censure mosse dalla Procura regionale alle delibere nn. 89 del 22.04.2005 e 35 del 02.03.2006 si fondano sull'assunto per il quale le due consulenze, il cui oggetto non richiedeva peculiari specializzazioni, rientrassero interamente nei normali compiti del Servizio Legale, Appalti e Personale, ed in particolare, dell'Ufficio del Personale, i cui dipendenti erano in grado di eseguire le funzioni assegnate.

Ritiene fondata il Collegio la costruzione accusatoria.

Va in primis dichiarata infondata l'eccezione di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, di cui all' art. 1 comma 1 della L. 14.01.1994 n. 20 e succ. mod..

E' infatti pacifico in giurisprudenza che detta norma esclude l'ingerenza del giudice contabile sulle scelte (discrezionali) tra diverse soluzioni possibili, ugualmente legittime e lecite, per il perseguimento nel caso concreto del fine pubblico posto dalla legge. Resta pertanto sempre sindacabile l'azione amministrativa sotto il profilo della illegittimità - illiceità, oltre che dell' irragionevolezza, in ragione della incongruità, illogicità ed irrazionalità della scelta dei mezzi rispetto ai fini (Cass. S.U. 08.03.2005, n. 4956; id, 29.01.2001, n. 33; id. 06.05.2003, n. 6851; id. n. 14488 del 29.09.2003; id. n. 7024 del

28.03.2006; id. n. 8097 del 02.04.2007; in termini, *ex multis*, C.conti Sez. Lazio n. 2137 del 21.10.2003; id. Sez. II App. n. 367 del 24.09.2010).

Ebbene, come risulterà chiaro nel prosieguo, l'incarico in esame è stato conferito in contrasto con i parametri di legge, e l'antigiuridicità della scelta rende non necessaria una valutazione in ordine alla ragionevolezza o meno dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti.

La normativa in materia di conferimento degli incarichi di consulenza vigente all'epoca dell'adozione delle citate delibere, richiedeva, come si è visto, assegnazione di incarichi ad esperti di provata competenza; l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la predeterminazione della durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Anche in condivisione di quanto già da tempo affermato da questa Sezione in via giurisprudenziale, va affermato *in primis* che l'attività normale dell'ente deve essere svolta dagli organi ed uffici facenti capo alla stessa, restando legittimo e lecito, tuttavia, il ricorso a soggetti esterni unicamente al fine di soddisfare particolari e complesse esigenze che esulano dalle ordinarie conoscenze dell'ufficio ed ovvero quando, pur sussistendo tale struttura, il personale che vi è addetto non risulti idoneo quantitativamente e qualitativamente.

Quindi va evidenziato per la specifica fattispecie che non è revocabile in dubbio che l'oggetto della medesima aveva riguardato competenze proprie e normali dell'ente, prive del carattere della particolare complessità.

Con la Disposizione n. 89 del 22.04.2005 (periodo 01.04-31.12.2005), a firma del convenuto, è conferito al Sig. Luciano Stella incarico per la redazione di studi e pareri in merito a problematiche inerenti ai rapporti di lavoro presso l'ente, compresa assistenza nell'ambito della contrattazione sindacale.

L'oggetto dell'incarico è individuato nella "impostazione di possibili assetti organizzativi all'interno dell'Ente; problematiche inerenti la quantificazione e l'utilizzo del fondo da destinare all'incentivazione della dirigenza e individuazione di nuovi criteri, nonché revisione dei criteri già approvati, per la valutazione dei dirigenti amministrativi, ai fini dell'applicazione dell'indennità di risultato prevista dalla contrattazione nazionale; problematiche inerenti l'interpretazione dei contratti collettivi applicabili al personale dell'Ente e alla definizione di istituti da adottare nell'ambito della contrattazione integrativa nazionale svolta dall'Ente; problematiche inerenti la mobilità del personale dipendente da enti pubblici, l'adozione di provvedimenti di comando, distacco o assegnazione a enti pubblici o società; revisione del capitolato e dei documenti di gara, predisposti dai competenti uffici interni al Consorzio, per l'affidamento di contratti di somministrazione di lavoro dipendente; problematiche inerenti i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dall'ente instaurati o instaurandi, con particolare riferimento al concreto atteggiarsi dei suddetti rapporti quali figure assimilate, sotto alcuni profili, al rapporto di lavoro dipendente; ulteriori questioni in materia di rapporti di lavoro che dovessero rendersi evidenti durante il periodo coperto dall'incarico da assegnare".

La stessa elencazione, ad eccezione di alcune specificazioni (es.: incentivi ed indennità di risultato per i dirigenti) e con l'aggiunto compito di approfondimento, in tema di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, delle problematiche di cui al D.L. n. 4 del 10.01.2006, è contenuta nella successiva Disposizione, sempre a firma del convenuto, n. 35 del 02.03.2006 (periodo 24.01-31.12.2006).

Oggetto della consulenza erano, evidentemente, questioni tutte relative all'attività, propria dell'ente pubblico nazionale di ricerca, di gestione delle risorse umane. Non si tratta pertanto della soluzione di problematiche complesse e specifiche, ma di questioni comportanti l'esercizio delle funzioni amministrative di carattere organizzatorio.

Dall'ampio oggetto riportato si evince come, nonostante la lunga elencazione, non sia stata operata alcuna delimitazione di una particolare e specifica questione da risolvere, per la quale fosse apparso necessario acquisire l'apporto di un soggetto esperto, ma sia piuttosto stata trasferita una rilevante parte della attività ordinaria dell'ente, relativa ai rapporti di lavoro con il personale, nella fase genetica e in quella attuativa e funzionale.

Il riferimento, in sede di individuazione dell'oggetto della consulenza, a "possibili assetti organizzativi all'interno dell'Ente" e ad "ulteriori questioni in materia di rapporti di lavoro che dovessero rendersi evidenti durante il periodo coperto dall'incarico da assegnare" confligge apertamente con il principio della straordinarietà e specificità dell'incarico.

Sotto il delineato profilo, sussistono, a parere del Collegio, gli elementi per configurare l'incarico affidato allo Stella quale ipotesi di non consentita "consulenza globale", per avere ad oggetto una generalizzata gamma di attività dell'ente (C. conti, Sez. III App., n. 9 dell'8.01.2003).

Si ha conferma della ordinarietà delle questioni rimesse all'attività consulenziale dal contenuto degli atti in cui la consulenza si è concretizzata e documentati dalla difesa.

Nel corso dell'incarico sono stati predisposti: atto di indizione della gara di appalto per un contratto di somministrazione di lavoratori a tempo determinato (doc. 20, allegato alla comparsa costituzione); atto di trasferimento in mobilità di una dipendente (doc. 21); relazione sulla componente variabile a risultato del trattamento economico del Direttore Generale e sul rimborso spese per il nuovo Presidente (docc. 23 e 24); relazione in materia di ridefinizione del ruolo di Area nell'ambito degli EPR, con particolare riferimento all'operante regime delle assunzioni (doc. 25).

Dunque è palese che trattavasi di questioni rientranti nell'ambito della attività normale di gestione del personale, di competenza propria degli appositi uffici dell'Ente.

Ritiene il Collegio non negabile, nella specie, l'adeguatezza concreta sia delle strutture

interne che del personale, idonea a comprovare l'illiceità del conferimento della consulenza.

Infatti non sono emerse nel giudizio effettive scoperture nell'organico, fermo restando che spettava all'ente, alla luce della suesposta normativa, preliminarmente accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno.

Non rivela attenzione per detto elemento legittimante, a parere del Collegio, l'affermazione contenuta nella disposizione di incarico n. 89/2005, secondo cui "il Servizio Legale, Appalti e Personale...sarà impegnato in modo particolarmente intenso nella effettuazione di otto nuove assunzioni a tempo indeterminato ...nonché nella gestione di un numero notevole di rapporti a termine, di collaborazione coordinata e continuativa, nonché di somministrazione di lavoro... ". Analoga premessa è contenuta nella disposizione n. 35/2006.

L'assunto si presenta generico, non supportato da una preventiva e concreta verifica della non idoneità del personale dell'Ente, ferma restando l'operatività, all'interno del Consorzio, dell'ufficio di livello dirigenziale "Servizio Legale, Appalti e Personale" (si veda doc. 3 depositato dalla Procura attrice, deliberazione n. 27 del 13.05.2003), che "...svolge attività di studio e consulenza ai servizi dell'ente per la predisposizione di convenzioni, contratti, bandi e capitolati d'appalto, regolamenti...assiste gli organi e le strutture dell'ente nella risoluzione di problematiche legali e nella gestione del contenzioso...Espleta le procedure formali di gara in materia di lavori, forniture e servizi...Dà attuazione alle politiche del personale dell'Ente. Provvede alla programmazione delle assunzioni ed alla selezione del personale dipendente... Cura le problematiche amministrative, civilistiche, previdenziali e fiscali attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro del personale dipendente, incluse le relazioni sindacali...Assolve agli adempimenti pubblicitari relativi al rapporto di lavoro (relazioni, schemi, prospetti...corrispondenza con il Ministero, conto annuale dei costi del

personale per il Ministero del Tesoro...)”. Le descritte competenze saranno ripartite tra i due uffici (Ufficio Legale e Appalti; Ufficio del Personale) in cui il Servizio viene suddiviso con ordine di servizio n. 12 del 01.07.2003. Ad entrambi gli uffici viene preposto un funzionario, cui è assegnata una “indennità mensile di responsabilità ufficio” con disposizioni nn. 100 e 101 del 01.07.2003 (allegate alle deduzioni difensive in istruttoria).

E' di chiara evidenza che i due Uffici erano investiti *in toto* delle questioni fatte oggetto dell'incarico all'*extraneus*.

Non sussistono fondati elementi idonei a dimostrare l'inadeguatezza in concreto della struttura burocratica esistente, sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Con il citato ordine di servizio n. 12/2003 erano assegnati all'Ufficio Legale e Appalti il funzionario preposto ed un collaboratore; all'Ufficio del Personale il funzionario preposto e tre collaboratori. Solo uno dei tre collaboratori dell'Ufficio del Personale risulta assente dal 26.10.2005 al 25.03.2006 e poi dal 01.06 al 15.09.2006, dunque per un periodo non significativo ai fini della scelta in questione.

Peraltro, in occasione delle autorizzazioni alle assunzioni ottenute dall'Ente negli anni 2004-2006, è documentato (doc. 8 allegato alla comparsa di costituzione) che un solo posto, di funzionario di amministrazione (V livello), fu messo a concorso per il Servizio Legale, Appalti e Personale (bando n. 13/2005). La circostanza smentisce la affermata dalla difesa “carezza di organico” del Servizio in questione, che resta inspiegata, per mancata evidenza della scopertura.

E' dirimente l'osservazione per la quale il Servizio di riferimento, specificamente costituito per lo svolgimento delle pratiche in materia di gestione dei rapporti di lavoro con il personale, anche sotto il profilo delle relazioni sindacali, fosse di livello dirigenziale. Sin dal maggio 2003 era assegnata la titolarità dell'incarico di direzione triennale, rinnovato, per ulteriori tre anni, con scadenza 21.05.2009 (Disposizioni n. 66 del 22.05.2003 e n. 91 del



12.05.2006), alla Dirigente Dott.ssa Paola Pavesi. Ritiene il Collegio che lo stesso Dirigente preposto avrebbe ben potuto trattare tutte le questioni oggetto dell'incarico.

Senza contare che non vi è da dubitare della preparazione professionale del personale addetto al Servizio in questione, visto che con la Disposizione (n. 13 del 31.01.2006) di indizione della gara per l'affidamento del contratto di somministrazione di lavoratori, a firma del COLPANI, vengono nominati membri interni della Commissione giudicatrice due funzionari addetti al Servizio (doc. 20 allegato alla comparsa di costituzione).

A tutto voler concedere, un professionista esperto sulle questioni oggetto dell'incarico di consulenza, riguardanti materia di diritto del lavoro, avrebbe dovuto essere individuato in un giuslavorista. Non è il caso del sig. Stella, privo di laurea in giurisprudenza, attivista sindacale, pur con una particolare esperienza nel campo.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare, quale altro profilo di illiceità, che non risulta sia stato rispettato il principio amministrativistico di concorsualità, che ispira in generale la scelta del contraente, ed in base al quale l'affidamento dell'incarico avrebbe dovuto essere preceduto da gare informali, volte a consultare una pluralità di soggetti (divenuto norma cogente, come si è già visto, ex articolo 7, comma 6 bis, del D. Lgs. 265/2001, comma inserito dall'art. 32 del D.L. n. 223 del 04.07.2006, conv. in L. n. 248 del 04.08.2006).

Occorre osservare che il rinnovo del contratto di consulenza è sostanzialmente elusivo del presupposto della determinatezza nel tempo dell'incarico e del tutto incompatibile con il profilo dell'eccezionalità della consulenza esterna, concorrendo a dimostrare l'illiceità del conferimento.

Dall'esame complessivo delle evidenziate risultanze processuali emerge dunque che l'affidamento della consulenza è stato causativo di danno erariale, da addebitarsi al convenuto Giuseppe COLPANI, che, in qualità di Direttore Generale, ha sottoscritto le due disposizioni n. 89 del 22.04.2005 e n. 35 del 02.03.2006, di assegnazione della

consulenza al Sig. Luciano Stella.

Il convenuto ha evidenziato (in comparsa di costituzione e nell'udienza pubblica) il miglioramento organizzativo, conseguito dall'Ente anche con il concorso dell'attività del consulente, nel transito da una organizzazione per funzioni ad una trasversale per obiettivi, con sostanziale incremento delle entrate non a carico dello Stato. Il cambiamento era perseguito attraverso l'introduzione di un sistema di incentivazione, volto a superare le attribuzioni "a pioggia", e di lavoro collaborativo, con istituzione, su una serie di progetti ben identificati, di un team di persone provenienti da servizi diversi.

Ebbene, le difensive non si appalesano rilevanti al fine di escludere il pregiudizio per l'erario, e, quindi, l'illecito amministrativo-contabile, non potendosi certo affermare che spese che non andavano affatto sostenute, perché derivanti dalla violazione delle norme e dei principi che legittimano l'apporto esterno, possano essere considerate ammissibili perché rispondenti ad esigenze di economicità ed efficienza. Infatti l'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica non possono andare a discapito della legalità, che rappresenta ancora oggi il parametro guida ex art. 1 della legge n. 241 del 1990 (C. conti, Sez. Lombardia, n. 172 del 10.03.2006; id. Abruzzo, n. 754 del 28.10.2004; questa Sezione, n. 349 del 08.07.2006 e n. 410 del 02.10.2008).

Occorre ancora evidenziare che, in materia di riorganizzazione di enti e istituti pubblici, spetta peculiarmente agli organi interni la individuazione degli idonei correttivi a fini della ottimizzazione delle risorse disponibili, avendo conoscenza delle criticità da superare e degli obiettivi da raggiungere (C. conti, Sez. II App. n. 302 del 06.07.2011). Ed infatti la legge istitutiva dell'ente pubblico, normalmente, in forza dell'autonomia del medesimo, affida allo statuto ed al regolamento la disciplina dell'organizzazione (per il Consorzio obbligatorio per la gestione dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella Provincia di Trieste si veda l'art. 9, comma 2, del D. Lgs. n. 381 del 29.09.1999). Ne deriva che alla

riorganizzazione del Consorzio, improntata a efficienza e razionalità mediante l'introduzione di moduli privatistici, avrebbe dovuto provvedere la dirigenza interna, all'uopo dialogando con i funzionari preposti ai singoli servizi, senza costi aggiuntivi.

Il comportamento del convenuto è connotato da colpa grave, ravvisandosi un atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima, di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti (C.conti, sez. riun. 21.05.1998 n. 23; id sez. sez. I, 13 ottobre 2004, n. 348; id. sez. III, 16 aprile 1998, n. 114; id. sez. II, 29 luglio 1997, n. 121/A) e sussistendo un'antigiuridicità evidente (C.conti, sez. III, 11 maggio 1998, n. 126/A).

Non consente attenuazioni dell'elemento soggettivo la eccepita osservanza della nota n. 4260 del 27.05.2004, emessa dall'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), secondo la quale era consentito alle Amministrazioni di avvalersi di consulenti ed esperti esterni, in tema di contrattazione integrativa, poiché le considerazioni dell'Agenzia, che non sono derogatorie rispetto alle previsioni normative, non esonerano dalla responsabilità per il conferimento dell'incarico esterno in mancanza dei presupposti legittimanti.

Il danno, come quantificato nell'atto introduttivo, non contestato dalla difesa, è pari complessivamente ad € 46.990,38 (€ 25.196,00 per la prima consulenza + € 21.794,38 per la seconda) ammontare corrispondente a quanto effettivamente corrisposto al consulente dall'Ente quale corrispettivo .

Ritiene il Collegio che in fattispecie sussistano i presupposti di cui all'art. 1 bis della legge 14.1.1994 n. 20 nel testo modificato dal D.L. 23.10.1996 n. 543 convertito nella L. 20.12.1996 n. 639, che dispone che nel giudizio di responsabilità debba tenersi conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al regime di

responsabilità.

L'esame degli atti processuali consente di ritenere provato in concreto che dall'operato dello Stella, che ha effettivamente supportato la struttura burocratica dell'Ente nel compimento di attività relativa alla gestione del personale, sia derivata una *utilitas* per l'ente.

Valuta il Collegio, peraltro, che l'apporto del consulente sotto il profilo qualitativo non sia suscettibile di una elevata apprezzabilità, tenuto conto che il contributo del medesimo può ritenersi effettivo limitatamente ai profili di carattere sindacale, in ordine ai quali poteva il medesimo offrire la propria specifica competenza.

Ritiene il Collegio, essendo il vantaggio, di non facile quantificazione, suscettibile di valutazione con il metodo equitativo previsto dall'art. 1226 del cod. civ., di addebitare al convenuto l'80% dell'importo del danno

Quindi, tenuto conto dell'*utilitas*, la somma da addebitare al convenuto è pari ad € 37.592,30 (80% di € 46.990,38). L'importo, equitativamente determinato, è comprensivo della rivalutazione monetaria sino alla data della presente sentenza. Ad esso vanno aggiunti gli interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Friuli Venezia Giulia, definitivamente pronunciando,

#### **CONDANNA**

il Sig. COLPANI Giuseppe al pagamento di € 37.592,30 (trentasettemilacinquecentonovantadue/30), in favore del Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste, importo comprensivo della rivalutazione monetaria sino alla data della presente sentenza, con aggiunta degli interessi legali, dalla data della

presente sentenza al soddisfo.

Condanna inoltre il nominato al pagamento delle spese di giudizio che, sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, liquida in €

1.196,22 (euomillecentonovantasei/22).

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del giorno 07 luglio 2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Francesca PADULA

f.to Enrico MAROTTA

Depositata in Segreteria il 21.09.2011

p.IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Il Funzionario Addetto

Dott. Anna De Angelis