SENT. N. 62/24

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi Presidente

Stefano Grossi Giudice

Paola Lo Giudice Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al **n. 20627** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

- avv. **Nicoletta Bucco** (c.f. BCCNLT63P60G482V), rappresentata dall'avv. Roberto Colagrande (c.f. CLGRRT68T28A345B) del Foro di L'Aquila;
- dott. **Antonio Forese** (c.f. FRSNTN72M26C750F), rappresentato dagli avv.ti Fabrizio Rulli (c.f. RLLFRZ65P29G482F) del Foro di Pescara e Luca Presutti (c.f. PRSLCU79S29G878Y) del Foro di Sulmona.

Uditi all'udienza pubblica del 6 febbraio 2024, il magistrato relatore dott.ssa Paola Lo Giudice, il Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Maria Ciani, nonché l'avv. Roberto Colagrande e l'avv. Fabrizio Rulli per i convenuti,

con l'assistenza del segretario d'udienza, sig.ra Emilia Giammaria.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione in data 21 settembre 2023, la Procura regionale ha chiamato in giudizio l'avv. Nicoletta Bucco e il dott. Antonio Forese, nella qualità di dirigenti della Provincia di Pescara, chiedendone la condanna al pagamento, in favore della Provincia stessa, della somma di euro 12.243,18, oltre rivalutazione monetaria dall'evento lesivo e interessi legali dalla data di pubblicazione dell'eventuale sentenza di condanna, nonché delle spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato.

2. L'azione di responsabilità trae origine dalla trasmissione alla Procura regionale della sentenza della Corte di Appello di Ancona n. 448/2018, pubblicata l'11 gennaio 2019, con la quale la Provincia veniva condannata al risarcimento del danno nei confronti di ex dipendente dell'ente, a causa della violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione di personale.

Dall'istruttoria emergeva che l'ex dipendente aveva lavorato alle dipendenze della Provincia dal 10 dicembre 2001 al 27 settembre 2007 in forza di diversi contratti di collaborazione coordinata e continuativa e dal 28 settembre 2007 al 27 settembre 2010 in forza di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e delle rispettive proroghe. La Corte di Appello di Ancona, con la predetta sentenza n. 448/2018, all'esito di un complesso giudizio articolato in più pronunce (sentenza del Tribunale di Pescara n. 567/2013 di rigetto del ricorso volto ad ottenere il risarcimento; sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila n. 215/2015 di condanna al risarcimento del danno; ordinanza della Corte di cassazione n. 1613/2018 di rinvio in appello per la definizione del *quantum* risarcitorio) aveva condannato la Provincia a risarcire all'ex dipendente il danno derivante dall'illegittimità di

tali contratti individuali di lavoro.

A seguito di detta sentenza, con delibera del Consiglio provinciale n. 51 del 19 agosto 2019 l'ente aveva riconosciuto il debito fuori bilancio pari a euro 9.179,03 a titolo di risarcimento e interessi e a euro 3.064,15 a titolo di spese legali. Il debito veniva liquidato con determina del 24 ottobre 2019 e accreditato all'ex dipendente con mandati del 4 novembre 2019.

3. Ritenendo sussistenti i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo contabile per il danno indiretto subito dalla Provincia a seguito della predetta condanna risarcitoria, la Procura notificava invito a dedurre all'avv. Bucco e al dott. Forese, rispettivamente in data 28 aprile 2023 e 5 maggio 2023, quali dirigenti che avevano sottoscritto i predetti contratti.

Entrambi i soggetti invitati depositavano deduzioni difensive.

Non ritenendo le argomentazioni esposte idonee a superare gli addebiti mossi, la Procura depositava l'atto di citazione in epigrafe richiamato.

4. Il danno derivava dalla violazione delle disposizioni riguardanti l'assunzione e l'impiego di lavoratori da parte di Pubbliche Amministrazioni.

Per quanto riguardava i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e le relative proroghe, sottoscritti con efficacia dal 10 dicembre 2001 al 27 settembre 2007 dal dirigente avv. Bucco, la Procura rilevava la violazione dell'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, evidenziando che la P.A. per sopperire alle esigenze di carattere continuativo e duraturo di copertura della dotazione organica è tenuta ad assumere esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, non essendo ammesso il ricorso a forme contrattuali flessibili in presenza di fabbisogno ordinario. Nella

fattispecie, il lavoratore aveva fornito la prova di aver reso la sua attività con i caratteri della subordinazione, con lo svolgimento di un'attività assimilabile a quella affidata a persone legate da un vincolo di dipendenza formale all'ente e strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali, con lo stabile inserimento nell'organizzazione dell'ente, la subordinazione gerarchica, l'esclusività delle prestazioni e l'osservanza di un orario di lavoro fisso e predeterminato.

Con riferimento al contratto individuale di lavoro a tempo determinato e alla sua proroga per il periodo dal 27 settembre 2007 al 27 settembre 2010, sottoscritto dal dirigente dott. Forese, la Procura rilevava la violazione dell'art. 1, d.lgs. n. 368/2001, secondo il quale "è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" (comma 1), ove "l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni di cui al comma 1" (comma 2). Nella fattispecie l'ex dipendente non era stato adibito ad attività rispondenti "ad esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale", atteso che la complessiva durata del rapporto (dal 2001 al settembre 2010) era indice del soddisfacimento di esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario, né risultavano le ragioni obiettive dell'assunzione a termine, con conseguente nullità della clausola appositiva del termine stesso.

Il danno cagionato all'ente, derivante dalla condanna risarcitoria, era causalmente riferibile ai convenuti, quali dirigenti che avevano approvato le assunzioni, in quanto su essi gravava l'onere di verificare la conformità dei contratti di lavoro alla disciplina vigente.

Le condotte erano contraddistinte dal dolo, stante la consapevole omissione di tale verifica di conformità. In via subordinata, erano qualificabili come gravemente colpose, stante l'omesso doveroso accertamento della legittimità dei contratti di lavoro e della legalità dell'azione amministrativa e considerato che le delibere di Giunta in esecuzione delle quali erano stati sottoscritti i contratti rimettevano ai dirigenti l'adozione dei provvedimenti di assunzione. L'irregolarità dei contratti non veniva meno considerando la finalità di realizzare un servizio utile e indifferibile, né erano state prospettate diverse modalità per il raggiungimento del risultato.

Il danno di euro 12.243,18 era ripartito tra i convenuti in proporzione della durata dei contratti ad essi riferibili, con attribuzione all'avv. Bucco di euro 8.162,12 (pari all'impegno per circa 6 anni) e al dott. Forese di euro 4.081,06 (pari all'impegno per circa 3 anni).

5. La convenuta avv. Nicoletta Bucco si costituiva in giudizio con memorie del 30 novembre 2023 e del 16 gennaio 2024. Chiedeva di rigettare la domanda stante l'assenza dell'antigiuridicità della condotta e dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, nonché considerati i vantaggi apportati all'ente e alla comunità dalla propria condotta. In via gradata, chiedeva di disporre del potere riduttivo.

Preliminarmente precisava la distinzione tra l'azione civile di danno contro la Pubblica amministrazione e quella avviata dalla Procura contabile nei confronti dei presunti responsabili del danno indiretto.

Nel merito rappresentava che l'assunzione con contratto di collaborazione continuativa e coordinata cui si ricollegava il preteso danno si collocava all'interno del processo di trasformazione dei Servizi per l'impiego,

per effetto del procedimento di decentramento degli stessi, avviato dal Governo nell'ambito della riforma del mercato del lavoro. I contratti e le relative proroghe erano stati stipulati in esecuzione del Programma Operativo Regionale (POR) Abruzzo 2000/2006, progetto avente durata di sei anni, elaborato dalla Regione sulla base delle priorità di intervento sancite dall'Unione europea e finanziato dal Fondo sociale europeo (FSE), mediante l'implementazione e il rilancio dei Servizi pubblici all'impiego con lo svolgimento di compiti connotati da carattere di straordinarietà rispetto alle attività ordinarie della Provincia. Tenuto conto dei compiti assegnati ai Centri per l'impiego, era previsto dal POR il rafforzamento qualitativo e quantitativo della dotazione di risorse umane e professionali, con l'acquisizione di collaborazioni professionali per molteplici profili. Tali prestazioni dovevano essere "rese in un contesto progettuale finalizzato all'erogazione di servizi definiti nel contenuto, nel tempo e nello spazio, e potranno essere instaurate in forma di rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato, o con altre tipologie di collaborazione per periodi temporalmente definiti".

La Regione aveva adottato la DGR n. 1504 del 21 novembre 2000, con la quale aveva approvato il "Piano degli interventi di politiche attive del lavoro e della formazione professionale e dell'istruzione" stabilendo le direttive attuative in riferimento alla prima annualità per l'assegnazione delle risorse FSE, prevedendo l'erogazione delle stesse a seguito della presentazione, da parte delle Province, di progetti esecutivi annuali di gestione delle attività in linea con le previsioni del Piano regionale.

Il Consiglio provinciale, tra gli altri atti, con delibera n. 82 del 29 maggio 2001 aveva approvato il "Piano provinciale degli interventi attuativi dei servizi

per l'impiego", il quale aveva previsto di rafforzare la dotazione di risorse umane e professionali dei Centri per l'impiego. Aveva altresì ritenuto opportuno procedere al reclutamento del personale qualificato come esperto, con cui instaurare collaborazioni o consulenze per un periodo temporalmente definito, con possibilità di proroga dei rapporti essendo l'attività riferita ad azioni aventi continuità fino al 2006.

Con deliberazione di Giunta n. 162 del 12 giugno 2001, la Provincia aveva approvato la specifica delle competenze professionali da reperire e il relativo piano finanziario, nominando l'avv. Bucco, dirigente del Settore politiche del lavoro, coordinatrice del Piano e conferendole mandato a procedere all'attivazione degli interventi. La deliberazione di Giunta n. 253 del 20 luglio 2001 aveva previsto di effettuare una selezione per il conferimento di 39 incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, con durata fino al 30 giugno 2002, per lo svolgimento di funzioni specialistiche nell'ambito dei Servizi per l'impiego, definendo le professionalità nell'ambito di ogni servizio da implementare e demandando alla dirigente l'assunzione di tutti gli atti inerenti alla procedura.

L'acquisizione delle collaborazioni era stata approvata anche dagli organi di valutazione regionale in fase di progettazione, in quanto aderente agli obiettivi del POR. Laddove le attività oggetto delle collaborazioni fossero state non connesse al POR, ma riferite ad attività istituzionali, non sarebbero state approvate in fase progettuale, né le relative spese sarebbero state ritenute ammissibili e rendicontabili a valere sul FSE.

Dunque, appariva evidente che, sulla base del mandato amministrativo e politico derivante da delibere di Consiglio e di Giunta provinciale, per dare

attuazione alle attività previste nei Piani annuali di programmazione nell'ambito del POR 2000/2006, erano stati stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa con esperti di provata competenza ai sensi dell'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 (nella versione all'epoca vigente). Detti contratti erano stati stipulati all'esito di procedure concorsuali e avevano ad oggetto prestazioni di alta professionalità, di cui l'organico dell'Ente era sfornito. L'affidamento degli incarichi rispondeva ad una temporanea esigenza, per quanto riferita nel suo complesso all'intero periodo di programmazione 2000/2006. Le prestazioni erano di lavoro autonomo senza vincolo di subordinazione ed erano rese all'interno di un'organizzazione con la quale il dipendente doveva coordinarsi, senza che fossero impartite direttive, né fosse esercitato alcun potere disciplinare, escludendosi, quindi, l'instaurazione di un vincolo di soggezione ad un potere direttivo.

All'ex dipendente erano state assegnate funzioni specialistiche nell'ambito dell'area dell'orientamento. Il contratto era stato oggetto di proroga fino al 30 giugno 2004, disposta, come per gli altri collaboratori, nel rispetto della durata del programma operativo. In vista di tale scadenza era stata indetta una nuova procedura selettiva per il reclutamento di quattro esperti del settore alla quale l'ex dipendente aveva partecipato, risultando nuovamente tra i vincitori. Quindi era stato stipulato un nuovo contratto, la cui efficacia era stata prorogata fino al 31 dicembre 2007.

La convenuta escludeva l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, non avendo la Procura fornito alcuna prova della volontà dell'evento dannoso, ed evidenziando di aver agito nell'interesse istituzionale, per

consentire alla Provincia di fruire dei contributi di derivazione comunitaria.

Sotto altro profilo, la convenuta evidenziava l'assenza del danno erariale, tenendo conto, ai sensi dell'art.1, comma 1-*bis*, l. n. 20/1994, dei vantaggi procurati all'ente, che si era avvalso per vari anni della professionalità del dipendente senza sopportare alcuna spesa per la retribuzione, in quanto a carico del fondo europeo, ed erogando i servizi in favore della comunità amministrata. Evidenziava altresì che dal 2000 al 2006 la Provincia aveva ricevuto contributi per quasi 9 milioni di euro.

6. Il dott. Antonio Forese si costituiva in giudizio con memoria depositata il 15 gennaio 2024, chiedendo di rigettare la richiesta di condanna stante la carenza degli elementi di fatto e di diritto a fondamento dell'addebito o, in via subordinata, di esercitare il potere riduttivo.

Contestava l'omessa confutazione nell'atto di citazione delle deduzioni difensive introdotte in giudizio, rilevante *ex* art. 87 c.g.c..

Nel merito rappresentava che il contratto a tempo determinato, stipulato per il periodo dal 28 luglio 2007 al 26 marzo 2009 e prorogato fino al 27 settembre 2010, era stato sottoscritto in esecuzione di un percorso normativo di carattere speciale, di cui all'art. 1, comma 560, l. 296/2006 e all'art. 3, commi 94 e 95, l. n. 244/2007, al quale la Provincia aveva dato esecuzione con propri atti deliberativi (d.g.p. n.183 del 9 agosto 2007 e n. 63 del 25 marzo 2009), finalizzato alla progressiva stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti. Dunque, la contestata stipula del contratto a tempo determinato si inscriveva nel percorso di stabilizzazione delineato dal legislatore.

Al riguardo il parere del MEF, Ragioneria generale dello Stato n. 39038

del 7 aprile 2008 aveva chiarito che la finalità dell'art. 3, comma 94, l. n. 244/2007 era quella di "delineare un programma di stabilizzazione ad ampio orizzonte temporale comprendendo anche i soggetti utilizzati con co.co.co. tra i possibili stabilizzandi (…) non prima però di avere previsto per gli stessi una trasformazione in rapporti a tempo determinato (sempre previa attivazione di specifiche procedure concorsuali)". Ne derivava, secondo tale parere, che doveva "ritenersi legittima l'instaurazione di rapporti a tempo determinato che consentano di raggiungere il richiamato requisito temporale (3 anni) necessario per la successiva stabilizzazione". Richiamava altresì la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3/2008 la quale, nel fornire indicazioni interpretative sulla disciplina dell'art. 36, d.lgs. n.165/2001, chiariva che "si rimane … fuori dal contesto dell'articolo 36, ma anche del d.lgs. 368/2001, per i rapporti di lavoro a tempo determinato che fanno da ponte, nelle more dell'assunzione a tempo indeterminato, applicando le disposizioni speciali in materia di stabilizzazione. Si fa riferimento all'art. 1, comma 519, della legge 296/2006 e all'art. 3, commi 92 e 95, della legge 244/2007" (facendo riferimento al comma 560 anziché 519 per gli enti locali).

In tale contesto, la Giunta Provinciale, con la deliberazione n. 183 del 9 agosto 2007, previa intesa con le organizzazioni sindacali, aveva approvato un piano di pre-stabilizzazione di assunzioni a tempo determinato riservato al personale della Provincia titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa con almeno un anno di servizio al 27 settembre 2006. Successivamente, con la deliberazione n. 63 del 25 marzo 2009, aveva approvato un piano di "stabilizzazione", ai sensi dell'art. 3, comma 94, l. n. 244/2007, sia per il personale già in possesso dei requisiti per la

stabilizzazione, sia per chi li avrebbe maturati nel 2010. Nel 2010, tuttavia, era entrato in vigore l'art. 17, commi 10 e seguenti, d.l. n. 78/2010 che, nel contesto di una razionalizzazione dell'utilizzo del precariato e delle logiche assunzionali, aveva precluso alle Amministrazioni di procedere nei precedenti percorsi di stabilizzazione e aveva trasformato la "stabilizzazione diretta" in una riserva di posti del 40 per cento. La Giunta provinciale aveva dunque rimodulato il piano di stabilizzazione 2008-2010. Il convenuto, dunque, aveva operato in esecuzione di decisioni della Giunta provinciale, per dare attuazione al percorso di stabilizzazione del personale precario in conformità al richiamato quadro normativo. Non avrebbe potuto legittimamente discostarsi dall'indirizzo politico adottato dalla Giunta, in assenza di decisioni connotate da palese illegittimità o da fattispecie di reato.

Il convenuto affermava, altresì, l'insussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità erariale, stante l'oggettiva complessità del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (dimostrata, tra l'altro, dai già richiamati atti interpretativi del MEF e del Dipartimento della funzione pubblica, nonché dalla complessità del giudizio risarcitorio instaurato dall'ex dipendente), e l'oggettiva assenza di un comportamento connotato da sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio, o da massima negligenza e imprudenza. Evidenziava la necessità di effettuare un giudizio prognostico sulla base di una valutazione *ex ante*, da compiere tenendo presente il quadro normativo e interpretativo del momento in cui aveva assunto la decisione contestata, considerando che la conclusione del percorso di stabilizzazione avrebbe impedito all'ex dipendente di ottenere ogni risarcimento del danno.

Inoltre, l’atto di citazione non aveva affrontato il profilo dell’eventuale colpa dell’apparato provinciale, espresso nelle delibere di Giunta n. 183/2007 e n. 63/2009, e in tutti gli atti propedeutici alla stipula del contratto contestato.

7. Alla pubblica udienza del 6 febbraio 2024 sono comparsi, come da verbale, il P.M. dott.ssa Ciani e gli avv.ti Colagrande e Rulli per i convenuti, che hanno ulteriormente argomentato e confermato le rispettive conclusioni.

Esaurita così la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a giudicare sulla sussistenza della responsabilità amministrativa in capo all’avv. Bucco e al dott. Forese, quali dirigenti della Provincia di Pescara, in relazione alla condanna risarcitoria in sede civile nei confronti di ex dipendente della Provincia stessa, a seguito del riconoscimento dell’illegittimità dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dall’avv. Bucco per il periodo dal 10 dicembre 2001 al 26 settembre 2007 e del contratto a tempo determinato stipulato dal dott. Forese per il periodo dal 27 settembre 2007 al 27 settembre 2010.

2. In via preliminare deve essere respinta in quanto infondata l’eccezione del dott. Forese relativa alla mancata confutazione nell’atto di citazione delle deduzioni difensive introdotte in giudizio a riscontro dell’invito a dedurre, rilevante ai fini dell’art. 87 c.g.c. (secondo il quale “la citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a

seguito delle controdeduzioni”).

Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, “nessun effetto invalidante può derivare, a carico dell’atto di citazione, dall’omessa, specifica replica ad ogni eccezione o tesi difensiva proposta nelle controdeduzioni ovvero dalla mancata, puntuale esternazione delle ragioni del mancato accoglimento delle argomentazioni difensive contenute nell’atto depositato in risposta al cd invito a dedurre, non sussistendo, a carico della Procura erariale, alcun obbligo di motivazione in ordine al rigetto delle deduzioni dell’invitato”, ed essendo escluso che, nella fase precedente all’instaurazione del giudizio, possa “trovare spazio un anomalo ed improprio contraddittorio, siccome svolgentesi al di fuori delle garanzie proprie di un processo innanzi ad un giudice terzo, tra P.M. contabile e presunto responsabile” (*ex multis*, Sez. Toscana, sent. n. 163/2020 e giurisprudenza ivi citata).

Nella fattispecie, comunque, l’atto di citazione, oltre a indicare esaustivamente le argomentazioni sulle quali si fonda la prospettata responsabilità, richiama sinteticamente le argomentazioni dedotte dai convenuti, pur concludendo per la loro inidoneità a superare gli addebiti formulati.

3. Nel merito, la richiesta di condanna non può essere accolta, non ravvisandosi elementi sufficienti a far configurare la colpa grave dei convenuti, per i motivi di seguito indicati.

Deve preliminarmente precisarsi che, nella fattispecie in esame, il giudice del lavoro ha affermato l’illegittimità dell’apposizione del termine finale al contratto di lavoro ai fini risarcitori, sulla base della disamina delle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, avendo ritenuto che l’ex

dipendente fosse stato adibito non ad attività rispondenti “ad esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale” ma ad esigenze permanenti dell’ente legate al fabbisogno ordinario, stante la durata del rapporto dal 2001 al 2010. Tale affermazione di illegittimità, tuttavia, non può essere ritenuta dirimente ai fini del presente giudizio, essendo necessario operare una valutazione più ampia, volta e definire il contesto normativo, organizzativo ed operativo nel quale l'azione amministrativa si è collocata e le relative finalità, alla luce della caratterizzazione soggettiva delle condotte dei dirigenti e dell’eventuale danno ingiusto che ne sia derivato.

Va considerato, infatti, che la responsabilità amministrativa sussiste in presenza di una condotta illecita, posta in essere in violazione dei doveri d’ufficio, caratterizzata dalla sussistenza dell’elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e causativa di un danno ingiusto all’amministrazione. Nei rapporti tra l’illegittimità dell’atto e l’illiceità della condotta, la consolidata giurisprudenza contabile ha chiarito che la prima può essere un mero indice sintomatico della seconda, senza che sia configurabile un collegamento automatico e necessario tra di esse. Infatti, “l’illegittimità dell’atto amministrativo non coincide necessariamente con la sua illiceità, essendo la seconda un connotato della condotta causativa di danno (perciò *contra ius*), attenendo invece la prima all’espressione formale dell’azione amministrativa ossia all’atto, il quale potrebbe violare una o più norme senza che da ciò consegua alcun effetto dannoso” (Sez. Piemonte, sent. n. 247/2021). Il Collegio sottolinea inoltre che ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa è necessario accertare non solo l’oggettiva illegittimità di un provvedimento causativo di danno all’Erario, ma anche lo stato soggettivo del

dolo o della colpa grave.

Ciò premesso in linea generale, occorre ora esaminare separatamente le condotte dei due convenuti, essendo esse caratterizzate dall'applicazione di diverse discipline.

3.1. Con riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa sottoscritti dalla convenuta avv. Bucco, la Procura ha contestato la dolosa o gravemente colposa violazione dell'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, avendo ritenuto sussistente la natura subordinata del rapporto lavorativo intercorso tra le parti a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dai contraenti, nonché la carenza dei presupposti per dare luogo a prestazioni lavorative a carattere temporaneo e flessibile.

Il Collegio, in considerazione del complessivo contesto nel quale la condotta si è realizzata e tenuto conto delle argomentazioni formulate dalla convenuta a sostegno della legittimità del proprio operato, ritiene che nella fattispecie non sia ravvisabile una gravemente colposa, né tantomeno dolosa, violazione della richiamata disciplina.

In disparte ogni valutazione circa la sussistenza dei caratteri della subordinazione nella prestazione svolta dall'ex dipendente, affermata dalla citata sentenza in sede civile, occorre sottolineare che, come emerge dalla memoria e dalla documentazione allegata dalla convenuta, l'assunzione in questione si inseriva nell'ambito del Programma operativo della Regione Abruzzo per il periodo 2000-2006, in relazione all'organizzazione dei servizi per l'impiego. Tale programma prevedeva l'articolazione di Centri per l'impiego coordinati dalle Province e dava atto che "i nuovi e impegnativi compiti assegnati ai Centri per l'impiego giustificano l'esigenza di porre fra le

priorità di questa misura il rafforzamento qualitativo e quantitativo della dotazione di risorse umane e professionali". Affermava altresì la necessità della "acquisizione sistematica di collaborazioni professionali riferite a molteplici profili attualmente non disponibili, tra cui, a titolo esemplificativo, esperti di orientamento professionali, sociologi, psicologi, assistenti sociali", e precisava che tali prestazioni dovevano essere "rese in un contesto progettuale finalizzato all'erogazione di servizi definiti nel contenuto, nel tempo e nello spazio", con la possibilità di instaurarle "in forma di rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato, o con altre tipologie di collaborazione per periodi temporalmente definiti". A detto programma era stato dato seguito con appositi atti deliberativi adottati dagli organi provinciali (cfr. d.c.p. n. 82/2001 e d.g.p. n. 162/2001) che ad esso facevano espresso riferimento. Sulla base di tali atti è stato quindi avviato il procedimento assunzionale. In tale contesto, dunque, in conformità del quadro presupposto e delle connesse finalità, nonché considerate le scelte operate dagli organi di indirizzo dell'ente, l'assunzione di personale dotato di tali specifiche professionalità poteva ragionevolmente configurarsi come relativa ad esigenze limitate nel tempo (sebbene si trattasse di durata pluriennale) e non rispondenti a un'esigenza continuativa e duratura della Provincia, né ad un fabbisogno ordinario dell'ente stesso.

Si aggiunga, ai fini della valutazione della colpa grave della convenuta e dell'affidamento della stessa sulla correttezza del proprio operato, che la natura subordinata della prestazione, nell'ambito del contenzioso instaurato dall'ex dipendente, era stata inizialmente negata dalla sentenza n. 514/2013 del Tribunale di Pescara, secondo la quale la prestazione svolta poteva

conciliarsi con un regime di lavoro autonomo di natura coordinata e continuativa, in considerazione dell'oggetto e delle modalità di svolgimento.

Ne consegue che la condotta della dirigente non può configurarsi quale gravemente negligente, né idonea a manifestare un grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, con esclusione di ogni profilo di colpa grave e, tanto più di dolo, nella condotta stessa e, dunque, con esclusione della asserita responsabilità.

3.2. Con riferimento al contratto individuale a tempo determinato (e alla relativa proroga) per il periodo dal 27 settembre 2007 al 27 settembre 2010, sottoscritto dal convenuto dott. Forese, la Procura ha contestato la dolosa o gravemente colposa violazione dell'art. 1, d.lgs. n. 368/2001, stante l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato in assenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

Ritiene il Collegio che, anche rispetto a tale contestazione, sia da escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del dirigente, considerata l'articolata procedura nella quale il contratto stipulato si inseriva e le difficoltà interpretative della disciplina applicata.

Come rappresentato dal convenuto, infatti, il contratto a tempo determinato era stato stipulato in esecuzione della complessa disciplina, avente carattere speciale ed eccezionale, di cui all'art. 1, comma 560, l. n. 296/2006 e all'art. 3, commi 94 e 95, l. n. 244/2007, volta a consentire alle Amministrazioni di assumere a tempo determinato il personale già assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, previa partecipazione a procedure selettive, con riserva di una percentuale dei posti disponibili. Dunque, il protratto rapporto di precariato era la condizione

legittimante per l'avvio della predetta procedura di assunzione a termine.

Giova sottolineare che, al fine di consentire la corretta applicazione di tale disciplina, stanti le oggettive difficoltà interpretative ad essa correlate (peraltro espressamente affermate anche dalla giurisprudenza contabile, cfr. Sez. prima d'appello, sent. n. 200/2023), erano intervenuti chiarimenti interpretativi. In particolare, il convenuto richiamava il parere n. 39038/2008 del Mef, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo il quale la finalità dell'art. 3, comma 94, l. n. 244/2007 era quella di "delineare un programma di stabilizzazione ad ampio orizzonte temporale comprendendo anche i soggetti utilizzati con co.co.co. tra i possibili stabilizzandi … non prima però di avere previsto per gli stessi una trasformazione in rapporti a tempo determinato", con conseguente legittimità della "instaurazione di rapporti a tempo determinato che consentano di raggiungere il richiamato requisito temporale" necessario per la stabilizzazione. Richiamava altresì la circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 3/2008, secondo la quale si rimaneva fuori dall'art. 36, d.lgs. n. 165/2001 e dal d.lgs. 368/2001 "per i rapporti di lavoro a tempo determinato che fanno da ponte, nelle more dell'assunzione a tempo indeterminato, applicando le disposizioni speciali in materia di stabilizzazione", facendo riferimento all'art. 1, commi 519 e 560 per gli enti locali, l. n. 296/2006 e all'art. 3, commi 92 e 95, l. n. 244/2007. Appare altresì utile richiamare la direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica n. 7/2007 (riguardante l'applicazione dell'art. 1, commi 519, 520, 529 e 940, l. n. 296/2006) che, sebbene riferita ad altre disposizioni della medesima legge ma di analogo contenuto, affermava che "la legge finanziaria per l'anno 2007 ha previsto la possibilità, per le pubbliche

amministrazioni, di procedere alla stabilizzazione del personale, utilizzato con contratti di natura temporanea, ma con riferimento a fabbisogni permanenti dell'amministrazione. Si tratta del primo atto di un processo che interesserà tutto il fenomeno del precariato presente nelle pubbliche amministrazioni. … I processi di stabilizzazione potranno essere effettuati nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita nella medesima legge e nel rispetto delle disposizioni vigenti in tema di dotazioni organiche e di programmazione triennale dei fabbisogni". Con riferimento al comma 529 (di contenuto analogo al comma 560, ma relativo alle amministrazioni dello Stato), tale direttiva affermava che "la legge finanziaria si riferisce ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono stati stipulati dalle amministrazioni al di fuori delle previsione dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, … , attraverso i quali si è fatto fronte alle ordinarie esigenze di servizio, in carenza dei presupposti di straordinarietà dell'esigenza e di provata competenza che giustificavano, allora come oggi, il ricorso alle collaborazioni esterne. Pertanto, anche questa previsione trova la sua ragione nella volontà di sanare i comportamenti delle amministrazioni non in linea con le norme vigenti in tema di organizzazione e di reclutamento".

Nella fattispecie, la Provincia aveva dato esecuzione a tale disciplina con deliberazioni di Giunta provinciale n. 183/2007 e n. 63/2009, sulla cui base era stato sottoscritto il contestato contratto a tempo determinato, stipulato con l'ex dipendente, per poter pervenire alla sua successiva stabilizzazione.

In disparte ogni valutazione in merito alla legittimità o meno

dell'apposizione del termine al contratto di lavoro, alla luce di tale complesso e articolato quadro normativo e interpretativo, il Collegio ritiene evidente che la condotta dalla quale è scaturita la citata condanna risarcitoria non sia caratterizzata dalla colpa grave del dirigente, trattandosi della sottoscrizione di un "contratto ponte" volto alla stabilizzazione del dipendente che aveva svolto la propria prestazione in forza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in coerenza con la citata disciplina e con i richiamati chiarimenti interpretativi, in vista della futura stabilizzazione (successivamente non intervenuta). Si deve infatti evidenziare che la valutazione della ragionevolezza e correttezza delle scelte effettuate deve necessariamente essere svolta *ex ante*, tenendo conto degli elementi conoscitivi disponibili nel momento in cui la decisione è adottata.

Deve pertanto essere esclusa la sussistenza della asserita responsabilità anche nei confronti del dott. Forese.

4. In considerazione delle esposte conclusioni, restano assorbite le ulteriori eccezioni sollevate.

5. Da ultimo, occorre precisare che tali conclusioni non si pongono in contrasto con la sentenza resa dal giudice del lavoro che ha disposto il risarcimento del danno, la quale non contiene alcuna affermazione circa l'eventuale illiceità e sulla caratterizzazione soggettiva della condotta dei convenuti.

6. All'esclusione della responsabilità amministrativa per insussistenza della colpa grave consegue la liquidazione delle spese processuali da rimborsare in favore della difesa dei convenuti, con onere a carico dell'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c.

Tenuto conto del valore e della complessità della controversia, nonché delle fasi in cui si è svolto il giudizio, le spese in parola sono liquidate d'ufficio nell'importo di euro 1.238,00 (milleduecentotrentotto/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa dell'avv. Bucco e di euro 730,00 (settecentotrenta/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa del dott. Forese.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, respinta ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, con decisione definitiva

- *respinge la richiesta di condanna nei confronti dell'avv. Nicoletta Bucco e del dott. Antonio Forese;*
- *liquida le spese di lite, pari a euro 1.238,00 (milleduecentotrentotto/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa dell'avv. Bucco e ad euro 730,00 (settecentotrenta/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa del dott. Forese, con oneri a carico della Provincia di Pescara.*

Così deciso in L'Aquila, nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Il giudice estensore	Il Presidente
(Paola Lo Giudice)	*(Mario Nispi Landi)*
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositato in segreteria il 24/04/24

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi