



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. N. 89/24

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 relatore
Paola Lo Giudice	Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **20586** del Registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei

confronti di:

- **Maria Rosa DI CARLO**, (c.f.: **DCRMRS49M60E266Y**), nata il 20 agosto 1949 a Guilmi (CH), in qualità di Direttore Generale dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5 all'epoca dei fatti, elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di posta elettronica avvfrancosabatini@puntopec.it dell'avv. Franco Sabatini (C.F.: **SBTFNC47H05I649S**), unitamente all'avv. Chiara Sabatini (C.F.: **SBTCHR71P47A488L**; PEC: chiara.sabatini@ordineavvocatipescarapec.it), entrambi con studio in Pescara alla Via Orazio n. 123,
- **Pasquale CALVARESE**, (c.f.: **CLVPQL52A24F585U**), nato il 24 gennaio 1952 a Roseto degli Abruzzi (TE), in qualità di Direttore Generale dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5 all'epoca dei fatti, elettivamente domiciliato a Teramo, viale G. Mazzini, 2, presso lo studio legale dell'avv. **Domenico Di Sabatino** (c.f. **DSBDNC62R12Z133M**) (pec: domenico.disabatino@pec-avvocatiteramo.it),
- **Maria Grazia SCARPONE**, (c.f.: **SCRMGR65H45L103I**), nata il 5 giugno 1965 a Teramo, in qualità di Segretario dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5 all'epoca dei fatti, elettivamente

domiciliata in Teramo, al Corso Cerulli, n. 31, presso lo studio dell'avv. **Pietro Referza** (c.f. **RFRPTR59M21L103X** posta certificata pietro.referza@pec-avvocatiteramo.it),

- **Annunziata FERRI**, (c.f.: **FRRNNZ58S55F942A**), nata il 15 novembre 1958 a Notaresco (TE), in qualità di Responsabile dell'Ufficio Servizi Amministrativi e Finanziari dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5 all'epoca dei fatti, elettivamente domiciliata a Teramo, circonvallazione Ragusa, 33, presso lo studio legale dell'avv. **Valeria Vanni** (c.f. **VNNVLR73E48L103Z**)(pec: valeria.vanni@pec-avvocatiteramo.it),

uditi all'udienza pubblica del 26 settembre 2023 il magistrato relatore, dott. Stefano Grossi, il Vice Procuratore Regionale Roberto Leoni, nonché gli avv. Camerini, Foglietti, Referza e Vanni per i convenuti,

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

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione del 14 marzo 2023 la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sigg. **Maria Rosa DI CARLO** e **Pasquale CALVARESE**, in qualità di Direttori Generali dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5, **Maria Grazia SCARPONE**, in qualità di Segretario del suddetto Ente e **Annunziata FERRI**, in qualità di Responsabile dell'Ufficio Servizi Amministrativi e Finanziari, per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano, della somma complessiva di **€ 82.067,01** (*euro ottantaduemilaseessantasette/01*) o di quella diversa che risulterà in corso di causa, ripartita secondo quanto specificato nell'atto introduttivo, con maggiorazione della miglior sorte tra rivalutazione monetaria ed interessi legali, nonché degli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo ed alle spese del giudizio in favore dello Stato.

2. La vicenda può essere così sintetizzata.

L'istruttoria della Procura ha preso avvio dalla nota del 12 settembre 2018, in ottemperanza all'obbligo normativo previsto dall'articolo 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, con la quale l'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano, (in seguito: ATO5), ha trasmesso la deliberazione del Commissario Liquidatore n. 15/CL, datata 30 luglio 2018, di riconoscimento di un debito fuori bilancio della consistenza complessiva di **€ 150.860,35**.

Il debito veniva riconosciuto ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, originato da due pronunzie giudiziali esecutive attivate su ricorso di due dipendenti: la prima, per **€ 70.777,82** e la seconda, per **€ 80.082,53**. I dipendenti erano stati partecipi di una vicenda comune, con riferimento al rapporto lavorativo intercorso con l'ATO 5, rapporto che aveva avuto esordio nell'anno 2000 sotto la forma di prestazione libero professionale, permanendo in essere, con numerose proroghe, sino all'anno 2007. Da quel momento in poi, il rapporto veniva trasformato, contrattualmente, in collaborazione coordinata e continuativa, con retroattività, allo scopo di consentire ai due lavoratori di partecipare ad una selezione per l'accesso ad un rapporto lavorativo di dipendenza a tempo determinato. I suddetti rapporti di lavoro a tempo determinato si interrompevano nel settembre 2010 e l'ATO 5 non dava luogo alla loro stabilizzazione, anche in ragione di norme sopravvenute.

2.1 Sul presupposto del danno finanziario sofferto dall'ATO 5 nella vicenda ricostruita, la Procura regionale ha invitato i due Dirigenti pro tempore dell'Ente a depositare le rispettive deduzioni relativamente all'addebito prefigurato. I Dirigenti depositavano le proprie deduzioni difensive e il Calvarese chiedeva anche di essere ascoltato in audizione personale, successivamente rinunciata. Preso atto delle deduzioni dei due presunti responsabili e della documentazione da essi prodotta, la Procura ha accertato che l'atto causativo di danno con il quale i due dipendenti del soppresso ATO 5, poi risarciti in sede civile, erano stati assunti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa per tre anni (periodo dal 1° ottobre 2007 al 30 settembre 2010), era da individuarsi nella deliberazione del Consiglio d'Amministrazione dell'Ente del 26 settembre 2007 n. 43. Tale deliberazione era stata adottata con il parere favorevole del Segretario Generale pro tempore Maria Grazia Scarpone e della Responsabile pro

tempore del Servizio Amministrativo e Finanziario Annunziata Ferri. La Procura ha, dunque, emesso un secondo invito a depositare deduzioni nei confronti della sig. Scarpone e della sig. Ferri, ottenendo dal Giudice una proroga del termine per l'emissione dell'atto di citazione. Anch'esse depositavano deduzioni a riguardo.

La Procura, tuttavia, non trovando convincenti le argomentazioni addotte da tutti gli invitati, ha introdotto l'odierna azione di responsabilità amministrativa, ritenendo sussistere tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

2.2. Nel contesto fattuale ricostruito la Procura ha evidenziato che l'operazione di "regolarizzazione" dei rapporti di lavoro precario con i due dipendenti, posta in essere dall'Ente d'ambito e consistente nel trasformare gli originari contratti di prestazioni professionali dei dipendenti, più volte prorogati, in "collaborazioni coordinate e continuative", è stata iniziata alla fine dell'anno 2006 con l'obiettivo strategico di avvalersi dell'incipiente novità normativa.

Ad avviso della Procura è emerso con chiarezza che l'Ente d'ambito, fin dal 2000, per mezzo dei Dirigenti succedutisi nel tempo, in spregio agli obblighi di reclutamento posti dalla legge:

- a)** si è avvalso, prima, di collaborazioni d'opera professionali, reiterandone più volte la vigenza;
- b)** successivamente, ha posto in essere una serie di atti con evidenti finalità di modificare i contratti di collaborazione professionale in contratti di collaborazione coordinata e continuativa, così da potersi avvalere, ora per allora, delle sopraggiunte disposizioni in tema di regolarizzazione dei rapporti;
- c)** conseguentemente, ha dato corso all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato, pur nella carenza dei presupposti di legge, con l'esclusivo intento di dar luogo alla loro stabilizzazione offerta dalla legge finanziaria del 2007 senza tuttavia che i rapporti pregressi potessero essere diversi da quello che erano effettivamente stati, cioè semplici prestazioni d'opera professionale.

Tutti i Dirigenti e funzionari dell'ATO 5 convenuti in giudizio hanno operato in diverso modo e trasgredito la normativa lavoristica di riferimento con un grado di consapevolezza, secondo l'Attore pubblico, tale da far ritenere che le condotte tenute devono considerarsi permeate da colpa grave;

- ai convenuti Di Carlo e Calvarese, la Procura contesta di aver utilizzato ed abusato di forme di reclutamento del personale non consentite dalla legge, prorogandone la vigenza in modo abnorme;
- ai convenuti Scarpone e Ferri, il Pubblico Ministero contesta di aver determinato l'utilizzo illegittimo di tali contratti attraverso la predisposizione di diversi atti che, artificiosamente, hanno trasformato la natura delle prestazioni d'opera fornite dai due dipendenti precari in prestazioni da collaborazione coordinata e continuativa, così da poterli assumere, successivamente, con contratto di dipendenza a tempo determinato.

Lo svolgimento dei fatti e la grave negligenza che ha connotato la condotta tenuta dai convenuti ha determinato, dunque, un pregiudizio finanziario all'ATO 5 corrispondente alla quota di debito riconosciuto, limitatamente alla somma imputata a titolo di risarcimento civile e alle altre spese connesse al contenzioso giurisdizionale.

3. Con comparsa di costituzione e risposta si è costituita la sig. Assunta Ferri, rappresentata e difesa dall'Avv. Valeria Vanni. La stessa ha sostenuto di non aver rivestito, erroneamente da quanto affermato dalla Procura, alcun incarico dirigenziale all'interno dell'ATO 5 ma, invece, di essere stata delegata dal Dirigente alla sola gestione del PEG (Piano Esecutivo di Gestione), quale Responsabile del Servizio Amministrativo e Finanziario, escludendo una sua responsabilità amministrativa, non avendo avuto alcuna potestà decisionale e oppositiva nella vicenda sottoposta all'esame del Collegio. Ha proseguito ritenendo che il procedimento di stabilizzazione aveva avuto inizio con l'adozione della deliberazione del C.d.A. del 18/07/2007 n. 33 avente ad oggetto "Atto di indirizzo per l'assunzione a tempo determinato di n. 2 unità di personale, con qualifica di Istruttore Tecnico", sulla quale non ha espresso alcun parere di regolarità amministrativo - contabile. Pertanto, con riferimento all'atto con cui si è deliberata l'assunzione a tempo determinato di n. 2 unità di personale con qualifica di Istruttore tecnico ha eccepito l'insussistenza di un suo contributo causale. Parimenti ha affermato di non aver svolto alcun ruolo dirigenziale, sostanziale, decisionale nella vicenda e che, quindi, deve essere dichiarata esente da ogni responsabilità perché non ha operato alcuna macroscopica violazione delle norme che regolano l'attività

di pubblico dipendente ma, al contrario, per tutta la durata della vicenda, si è perfettamente conformata alle norme vigenti e regolanti l'attività svolta. Nella sua qualità di funzionario delegato dall'unico dirigente (Ing. Pasquale Calvarese) ha espresso parere sulla sola regolarità tecnica sulla delibera n. 43 del 26/09/2007, esecutiva della precedente deliberazione del 18/07/2007 n. 33. Ha proseguito sostenendo di aver espresso il suo parere tecnico su tale deliberazione, in forza del controllo sulla regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, sulla legittimità della proposta di deliberazione, sulla verifica del rispetto delle norme, nonché sulla legittimità del fine pubblico perseguito e sulla correttezza sostanziale delle soluzioni adottate in sede di deliberazione n. 33 del 18/07/2007. Ha concluso chiedendo di rigettare la domanda dell'Attore pubblico.

4. Con memoria di costituzione e risposta si è costituita la sig. Maria Grazia Scarpone, rappresentata dall'Avv. Pietro Referza. Preliminarmente ha riferito che il suo incarico ha avuto inizio con la deliberazione n. 20 in data 6 giugno 2007 con la quale il C.d.A. ha stabilito di affidarle le funzioni di segreteria con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. La deliberazione è divenuta esecutiva per decorrenza dei termini il giorno 17 giugno 2007. L'assunzione si è perfezionata il 1° luglio 2007. Ha sostenuto di essere completamente estranea agli accadimenti anteriori all'adozione delle delibere consiliari nn. 33 e 43, adottate rispettivamente il 18 luglio 2007 ed il 26 settembre 2007 con il suo parere favorevole nell'esercizio della funzione di Segretario Generale. Ha evidenziato che i fatti di causa sono temporalmente localizzati in un momento nel quale lo status dei collaboratori era cristallizzato all'interno dello schema del rapporto di collaborazione continuativa e coordinata, a seguito anche dell'atto transattivo del 2006 e del verbale di conciliazione del 13 giugno 2007 sottoscritti tra l'Amministrazione e i due dipendenti. I suoi pareri di regolarità tecnica, in calce alle delibere n. 33 del 18 luglio 2007 e n. 43 del 26 settembre 2007, non sono intervenuti "sul terminare dell'anno 2006", come ha riferito l'Attore pubblico, ma quando i presupposti dell'agire amministrativo erano già stati tracciati. Ha sostenuto, inoltre, di non essere stata depositaria di un potere di veto o di un potere di verifica dei presupposti dei contratti intercorsi tra i due lavoratori e l'Ente, stipulati prima dell'inizio del suo rapporto di collaborazione con

l'A.T.O. 5. Per quanto riguarda il danno contestato, ha aggiunto che le spese legali sostenute dall'Ente per remunerare il difensore non possono costituire una fonte di pregiudizio erariale. Quanto al risarcimento del danno accertato ha contestato il criterio d'imputazione adottato dalla Procura in quanto ha sostenuto che la ripartizione del carico risarcitorio (e dunque la determinazione del contenuto dell'obbligazione parziaria) presuppone un'indagine in concreto sul ruolo causale rivestito dal convenuto, omissso dalla procura. Ha concluso chiedendo di respingere la domanda attrice.

5. Con memoria di costituzione e risposta si è costituito il sig. Pasquale Calvarese, rappresentato dall'avv. Domenico Di Sabatino. Lo stesso, dopo aver descritto compiutamente l'ambito normativo entro il quale sono stati istituiti e regolamentati gli ATO, ha specificato che il Consiglio di Amministrazione dell'epoca, stante la necessità di far fronte alle esigenze di funzionamento dell'Ente, stipulava nel gennaio 2001, contratti di consulenza professionale (che venivano poi prorogati più volte sino al giugno 2004) con i due geometri, proprio per la particolare esperienza e conoscenza che avevano maturato con i precedenti incarichi. Ha riferito che l'ATO 5 decideva di affidarsi alle sue competenze tecniche nell'anno 2004, sostituendosi alla convenuta Di Carlo. Il Consiglio di amministrazione dell'Ente decideva di prorogare i contratti di consulenza e/o prestazione professionale, la cui natura giuridica, dall'inizio del 2006 e sino al 30 settembre 2007, veniva più correttamente ricondotta a contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.). Aumentate le necessità dell'Ente, anche in ragione dei nuovi compiti di vigilanza e controllo, con delibera n. 33 del 18 luglio 2007, il C.d.A. emanava atto di indirizzo per l'assunzione a tempo determinato di due istruttori tecnici, cui faceva poi seguito la selezione e l'assunzione dei due geometri a tempo determinato per anni tre. Terminato il triennio nell'anno 2010 e non essendo più possibile la prosecuzione del rapporto, lo stesso si interrompeva. A questo punto i geometri incaricati adivano il Giudice del Lavoro presso il Tribunale di Teramo. Il convenuto Calvarese si è soffermato sull'insussistenza del nesso causale tra le sue condotte e il danno contestato, riferendo di essersi avvalso delle prestazioni professionali dei due geometri, peraltro senza esercitare nei loro confronti alcun potere di direzione gerarchica o disciplinare, se non le normali indicazioni di carattere generale, non ponendo in

essere alcuna condotta attiva in ordine al loro inquadramento giuridico nella struttura dell'Ente, né partecipato alla formazione di alcun atto. Il ricorso ai contratti e alle relative proroghe, per attività professionali prima e a co.co.co. poi, furono sempre e solo deliberati dai Consigli di amministrazione che si sono succeduti dal 2001, con relativa sottoscrizione dei Segretari Generali dell'Ente. Per quanto riguarda l'elemento soggettivo della colpa grave, ha sostenuto che nella vicenda non sia affatto ravvisabile la sua colpa grave, così come richiesta dall'art. 1 L. n. 20/1994. L'elemento soggettivo della colpa grave va escluso nei suoi riguardi, non rinvenendosi nella condotta serbata un'ingiustificabile trascuratezza dei propri doveri o una negligenza imperdonabile o una condotta inopinata e sconsiderata, caratterizzata da un errore tale da non essere commesso da nessun soggetto diligente. Sul danno contestato ha ritenuto che non possa qualificarsi pregiudizio erariale la somma per rimborso spese legali, di CTU, nonché le spese di difesa. Ha concluso chiedendo il rigetto della domanda.

6. Da ultimo si è costituita con tempestiva memoria l'Arch. Maria Rosa Di Carlo, rappresentata e difesa dall'Avv. Franco Sabatini, unitamente all'avv. Chiara Sabatini. La convenuta, preliminarmente, ha affermato che il contraddittorio andava integrato nei confronti dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'ATO 5 che, in quanto autori delle delibere costitutive dei rapporti contrattuali, avrebbero senz'altro concorso a determinare l'illecito amministrativo in oggetto. Per quanto riguarda la sua posizione all'interno dell'ATO 5, ha riferito di essere stata assunta con delibera n. 31 del 22/12/2000 del Consiglio di amministrazione dell'ATO n. 5. Tale delibera ha costituito con la medesima "un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa a tempo determinato e senza vincolo di subordinazione. Questo contratto di collaborazione continuativa e coordinata è stato più volte prorogato sino al 31/04/2004 con le delibere del C.d.A. n. 14 del 16/03/2001; n. 24 del 7/05/2001; n. 74 del 21/12/2001; n. 44 del 31/05/2002; n. 47 del 20/06/2003 e n. 93 del 19/12/2003. Cessate le sue collaborazioni autonome, l'ATO n. 5 ha provveduto all'assunzione, giusta delibera del C.d.A. n. 20 del 7/04/2004, dell'Ing. Pasquale Calvarese con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato "in qualità di Dirigente Tecnico al quale attribuire anche la funzione di Direttore Generale". Tale contratto è stato

successivamente prorogato più volte sino al 31/08/2018, data del pensionamento dell'Ing. Pasquale Calvarese. Evidenziando di aver prestato attività lavorativa a favore dell'ATO 5 quale collaboratrice coordinata e continuativa e, dunque, come lavoratrice autonoma, ha rilevato che il contratto di prestazione d'opera professionale con i geometri incaricati, è stato costituito con la deliberazione n. 7 del 29/01/2001, ossia a meno di un mese dalla sua presa di servizio e che rispetto a tale delibera, oltre che a quelle di proroga del 4/7/2001 n. 44, dell'11/12/2001 n.69, del 9/7/2002 n. 51 e ai contratti, il cui schema è stato approvato dalle anzidette delibere sottoscritti dal Presidente, nessun addebito le può essere mosso in quanto l'operato degli stessi geometri era fondamentale per l'attività dell'Ente.

Ha contestato la sua chiamata in causa come dirigente di fatto operata dalla Procura nell'atto di citazione, in quanto, in atti, non vi sarebbe alcun elemento circa il conferimento della "gestione amministrativa, finanziaria e tecnica" dell'ATO 5, con l'attribuzione di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane strumentali e di controllo" e tantomeno il potere di "adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno" e neppure "tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi", tra i quali "c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale". Ha ribadito di aver prestato attività lavorativa a favore dell'Ente, non già quale dirigente, ma quale lavoratrice autonoma e dunque in una posizione di lavoro ben diversa da quella prevista dall'art. 36, 5° comma, Dlgs. 30/03/2001 n. 165. L'instaurazione di rapporti di lavoro autonomo dei due ricorrenti costituiva una necessità in quel preciso momento, stante il divieto di indire concorsi finalizzati all'assunzione di personale; divieto generalizzato che riguardava tutti gli Enti pubblici, anche quelli di nuova costituzione. Ha proseguito affermando di essere rimasta del tutto estranea alla procedura di assunzione e non è configurabile la sua colpa grave che costituisce l'indeclinabile presupposto della responsabilità amministrativa, né una sua "culpa in vigilando", ribadendo di essersi trovata in una situazione di assoluta soggezione nei confronti degli organi dell'ATO n. 5, stante la natura assolutamente precaria del proprio rapporto di lavoro. Ha ulteriormente

sostenuto, sulla base di numerosi rilievi critici contenuti nelle sentenze del giudice del Lavoro che l'ATO n. 5, e per esso il Commissario pro tempore, avrebbe ben potuto e dovuto impugnare le sentenze del Tribunale di Teramo, criticabili sotto molteplici punti di vista. Per quanto riguarda il danno contestato ha riferito che la CTU, esperita nel corso dei giudizi lavoristici, era funzionale all'accertamento della sussistenza o meno di differenze retributive e, quindi non potrebbe qualificarsi come pregiudizio erariale. Ha concluso chiedendo il rigetto della domanda della Procura nei suoi confronti.

7. All'udienza pubblica del 26 settembre sono comparsi, come da verbale, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale Roberto Leoni e gli avv.ti Camerini, Foglietti, Referza e Vanni per i convenuti, che hanno confermato le rispettive conclusioni.

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

Considerato in

DIRITTO

1. La Procura contabile ritiene che nel contesto fattuale ricostruito l'operazione volta alla "regolarizzazione" dei rapporti di lavoro precario con i due dipendenti, posta in essere dall'Ente d'Ambito Territoriale n.5, e consistente nel trasformare gli originari contratti di prestazioni professionali dei dipendenti, più volte prorogati, in "collaborazioni coordinate e continuative", è stata foriera di danno erariale derivante dalle due pronunzie giudiziali esecutive attivate dai suddetti dipendenti nelle quali l'Amministrazione è rimasta soccombente, condannata a corrispondere ai ricorrenti un risarcimento del danno e altre spese connesse al contenzioso giurisdizionale, pregiudizio concreto ed attuale della consistenza complessiva di **€ 82.067,01**.

2. Venendo al merito si evidenzia che, perché si possa parlare di responsabilità amministrativa, è necessario che ricorrano gli elementi tipici della stessa, e cioè che vi sia un danno patrimoniale, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, il nesso di causalità fra la condotta del convenuto e l'evento dannoso, che il comportamento omissivo o commissivo del soggetto a cui il danno è ricollegabile sia connotato dall'elemento psicologico del dolo o della colpa

grave, e che sussista un rapporto di servizio fra l'agente che ha cagionato il danno e l'ente pubblico che lo ha sofferto, ovvero, che sia ravvisabile, nella fattispecie concreta dedotta in giudizio, la natura oggettivamente pubblica delle risorse finanziarie in relazione alle quali il danno patrimoniale alle finanze pubbliche viene individuato e in relazione alle quali viene avanzata la pretesa risarcitoria di parte attrice.

3. Ciò premesso, il Collegio ritiene che la domanda risarcitoria della Procura non sia fondata e non meriti accoglimento per i motivi di seguito esposti.

In primo luogo, il Collegio ritiene opportuno ricordare come questa Sezione abbia già avuto modo di negare pregio e consistenza alla enucleazione ontologica del danno basata sulla mera equiparazione del danno stesso con la soccombenza giudiziale dell'Amministrazione (*cfr. C. d. C. Sezione Abruzzo n. 7/2024*).

In particolare, la Sezione ha chiarito che la soccombenza giudiziale dell'Amministrazione non determina automaticamente danno erariale e responsabilità amministrativa, per la sussistenza della quale occorre che parte attrice dia la prova certa del danno conseguente alla illegittimità, eziologicamente riconducibile alla condotta del convenuto, tenuta in violazione degli obblighi di servizio, con dolo o almeno con colpa grave (*cfr. ancora la precitata sent. n.7/2024*).

Il Collegio, nel caso di specie, non ravvisa l'elemento soggettivo della colpa grave in capo agli odierni convenuti.

La giurisprudenza contabile afferma che la colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativo-patrimoniale impone la verifica «della sussistenza di un comportamento che denoti dispregio delle elementari, o comunque più comuni, regole di prudenza, tale, cioè, da integrare, in condizioni normali, un alto tasso di probabilità rispetto alla verifica dell'evento dannoso». Inoltre, «il concetto di colpa grave, da valutarsi ex ante ed in concreto, va inteso non già come inosservanza della normale diligenza del “bonus pater familias”, bensì di quella particolare diligenza e del grado di perizia occorrenti riguardo alla natura ed alle caratteristiche di una specifica attività esercitata, con riferimento alla nozione di colpa professionale, dall'art. 1176, 2° co., c.c.» (*C. Conti, sez. giur. Piemonte sent. n. 6/13*).

L'espressione “colpa grave”, allora, va interpretata nel senso che la “gravità” della colpa va accertata in concreto. L'elemento soggettivo in discorso, dunque, implica una verifica non limitata all'astratto canone

del “buon padre di famiglia”, ma anche riferita alle concrete capacità e possibilità dell'autore del presunto illecito; ossia, significa verificare la sussistenza di un grado di diligenza «adeguata al caso di specie» (*Corte Conti, sez. giur. Calabria, 2 febbraio 2004, n. 64*).

Il Collegio concorda con quanto affermato dalla difesa dei convenuti in merito alla necessità che la valutazione in termini di colpa grave della condotta debba essere valutata non esclusivamente alla luce della conclusione della vicenda giudiziaria sfavorevole al Comune, ma *ex ante* sulla base di una valutazione della situazione di fatto e giuridica all'epoca esistente.

3.1 Quindi, per quando riguarda la posizione della convenuta Di Carlo, in servizio presso l'ATO 5 dal 2000 al 2004, occorre in primo luogo considerare il contesto ordinamentale ed organizzativo nel quale hanno cominciato ad operare gli Enti d'Ambito Territoriali, istituiti con la legge n. 36/1994, meglio nota come Legge “Galli”, che ha ridisegnato l'intero sistema idrico integrato, dettando anche norme di organizzazione territoriale, disponendo che i servizi idrici fossero riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali. In attuazione delle disposizioni di cui alla Legge n. 36/94, la Regione Abruzzo, con L.R. n. 2/1997, all'art. 2, ha individuato 6 ambiti territoriali ottimali, tra cui il n. 5 coincidente con il territorio della Provincia di Teramo e all'art. 6 ha disposto che i comuni ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale provvedessero a costituire un consorzio obbligatorio di funzioni denominato "Ente di Ambito". Dopo un lungo e complesso iter finalizzato alla costituzione del Consorzio obbligatorio che coinvolgeva tutti i Consigli comunali della provincia teramana, gli Enti d'Ambito hanno avviato le loro attività, organizzando tutta la struttura amministrativa.

In questa prima fase, dove il coordinamento delle attività dell'Ente, come accertato in atti, è stato affidato all' arch. Maria Rosa Di Carlo, assunta con delibera del Consiglio di amministrazione del 22/12/2000, n.31, alla stessa è stato riconosciuto il compito di provvedere alla organizzazione e gestione degli Uffici.

I dipendenti che successivamente hanno introdotto l'azione giudiziaria, dopo essere stati coinvolti nella ricognizione delle opere di adduzione, distribuzione fognatura e depurazione, necessarie per la redazione del Piano d'Ambito, atto primario e fondamentale da adottare da parte dell'ATO 5, sono stati inseriti

nell'organigramma dell'Ente con una prima convenzione di collaborazione professionale approvata con la deliberazione del C. d. A del 17 maggio 2000, n.13, al fine di digitalizzare i dati relativi alle reti di distribuzione idrica e fognante e quelli dei mutui dei comuni con relativi ammortamenti. Tali affidamenti erano consentiti dall'art. 8, comma 6, della L.R. n. 2/97 che testualmente disponeva che: "L'ente di ambito, per specifiche prestazioni professionali, può avvalersi di consulenze esterne".

La particolare esperienza e conoscenza maturata da suddetti dipendenti e la necessità di far fronte alle nuove esigenze di funzionamento dell'Ente, ha portato l'ATO 5 a stipulare, nel gennaio 2001, con la deliberazione n. 7 del 29/01/2001, ossia a meno di un mese dalla presa di servizio dell'arch. Di Carlo, una nuova collaborazione professionale con i dipendenti, successivamente prorogate con le deliberazioni del 4/7/2001 n.44, dell'11/12/2001 n. 69 e del 9/7/2002 n. 51, per venire incontro alle innumerevoli esigenze organizzative e tecniche dell'Ente.

L'instaurazione di tali rapporti di lavoro autonomo, pertanto, conformemente a quanto sostenuto dalla convenuta Di Carlo nella propria memoria, costituiva una fondamentale necessità in quel preciso momento storico, stante il divieto di indire concorsi finalizzati all'assunzione di personale; divieto generalizzato che riguardava tutti gli Enti pubblici, anche quelli di nuova costituzione.

Pertanto, a parere del Collegio, nella condotta tenuta della convenuta manca il requisito psicologico della colpa grave e nessun addebito può esserle mosso, in ordine all'utilizzo iniziale di tali collaborazioni ritenute necessarie, successivamente prorogate durante il suo periodo di servizio presso l'ATO 5, per la redazione del fondamentale Piano d'Ambito.

3.2 Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo alla posizione dell'ing. Calvarese, subentrato all'arch. Di Carlo, con successiva delibera di nomina del Consiglio di amministrazione dell'ATO 5 del 7 aprile 2004 n. 3, con il principale compito di procedere alla redazione e approvazione del Piano d'Ambito, atteso che l'Ente, dal momento della sua istituzione e fino ad allora, era riuscito a redigere solo uno stralcio dello stesso.

Pertanto, come evidenziato dalla difesa del Calvarese, le professionalità dei due dipendenti erano

fondamentali per aiutarlo a redigere, sotto la sua direzione, il Piano d'Ambito, attese le loro competenze maturate all'interno dell'Ente sin dagli anni 2000 come precedentemente chiarito nella parte in fatto. Quindi, anche in ragione del sopraggiungere di preclusioni normative alle assunzioni ed in attesa di nuovi sviluppi, il Consiglio di Amministrazione dell'Ente decideva di prorogare i contratti di consulenza e/o prestazione professionale, la cui natura giuridica, dall'inizio del 2006 e sino al 30 settembre 2007, dunque prima delle conciliazioni giudiziali promosse dai dipendenti preliminari all'introduzione del ricorso lavoristico, venivano più correttamente ricondotte a contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.).

Ad avviso del Collegio non vi è dubbio che l'Ing. Calvarese, all'atto della nomina, era stato individuato per la necessità di procedere speditamente nella redazione del Piano d'Ambito, poiché solo attraverso l'approvazione del Piano stesso sarebbe stato possibile: a) approvare il programma degli interventi e del piano tecnico-finanziario per la gestione integrata del servizio, con l'indicazione delle risorse disponibili, di quelle da reperire, nonché dei proventi da tariffa; b) scegliere la forma di gestione del servizio; c) procedere all'affidamento del servizio idrico integrato a gestori; d) determinare la tariffa del servizio idrico integrato; e) porre in essere il controllo di gestione e della qualità del servizio. Pertanto, le proroghe delle collaborazioni dei dipendenti si sono rese strumentali per arrivare a redigere il Piano d'Ambito del quale il convenuto Calvarese era responsabile, ai sensi del comma 5 dell'art. 8 L.R. n. 2/97 dove si prevede che: "Ciascun Ente di Ambito è dotato di un Ufficio Direttivo che risponde del raggiungimento degli obiettivi di Piano fissati dagli organi dell'ente medesimo".

Merita di essere evidenziato, relativamente alla posizione dell'Ing. Calvarese, che il ricorso ai contratti e relative proroghe, per attività professionali prima e a co.co.co. poi sono sempre stati e solo deliberati dai Consigli di Amministrazione che si sono succeduti dal 2001 in poi sino all'ultima deliberazione del 18.7.2007 e che, quindi, nessuno dei numerosi atti deliberativi è stato adottato dall' Ing. Calvarese che si è avvalso dell'esperienza dei dipendenti per procedere alla redazione del Piano d'Ambito. L'utilizzo nel tempo delle competenze professionali dei due geometri, profondi conoscitori dell'intero sistema idrico

della Provincia di Teramo per avere dapprima svolto le attività di ricognizione e quindi provveduto a creare il sistema digitale, rispondeva ad un preminente interesse pubblico, a prescindere dalla regolarità del loro inquadramento giuridico; dunque, rispondeva ad una cogente esigenza di servizio e non ad una arbitraria scelta.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Attore pubblico e in conformità delle considerazioni del convenuto Calvarese, questo Collegio non individua nessuna trascuratezza dei doveri di ufficio o particolare noncuranza degli interessi pubblici da imputarsi all'ing. Calvarese il quale, al momento della sua nomina, non solo trovò una situazione cristallizzata già da molti anni, ma si adoperò per redigere il Piano d'Ambito, avvalendosi della professionalità dei geometri.

3.3. Per quanto riguarda la posizione delle sigg. Scarpone e Ferri la Procura ritiene le loro condotte permeate da colpa grave in quanto avrebbero determinato il perdurare dell'utilizzo illegittimo delle collaborazioni attraverso la predisposizione di una sequela di atti che, artificiosamente, hanno trasformato la natura delle prestazioni d'opera fornite dai due dipendenti precari in prestazioni da collaborazione coordinata e continuativa, così da poterli, poi, assumere con contratto di dipendenza a tempo determinato.

Orbene, il Collegio ritiene che la domanda risarcitoria della Procura nei confronti delle convenute Scarpone e Ferri non sia fondata e non meriti accoglimento.

Risulta in atti che, aumentate le necessità dell'ATO 5 anche in ragione dei nuovi compiti di vigilanza e controllo, il Consiglio di Amministrazione, con delibera n. 33 del 18 luglio 2007, ha emanato un atto di indirizzo per l'assunzione a tempo determinato di due istruttori tecnici, cui faceva poi seguito la selezione e l'assunzione dei due geometri a tempo determinato per anni tre, richiamando espressamente quanto previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria del 2007) dove si stabiliva che per il triennio 2007-2009 le amministrazioni di cui al comma 557, che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dal comma 1-bis dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel bandire le relative prove selettive riservano una quota non

inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali sono stati stipulati uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006. Quindi, con successiva deliberazione del 26 settembre 2007, n. 43, l'ATO 5 ha approvato la graduatoria di merito e provveduto a nominare i dipendenti come Istruttori tecnici con contratto a tempo determinato dal 1° ottobre 2007 al 30 settembre 2010.

Non vi è dubbio alcuno che con la legge finanziaria per il 2007, dunque, il legislatore ha introdotto una disciplina del tutto eccezionale per procedere all'assunzione a tempo determinato del personale assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, previa partecipazione a procedure selettive con riserva di una percentuale dei posti disponibili.

Ricostruita la cornice normativa, occorre ricordare che l'incarico della convenuta Scarpone ha avuto inizio con la deliberazione n. 20 datata 6 giugno 2007 con la quale il C.d.A. ha stabilito di affidarle le funzioni di segreteria con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, perfezionandosi l'assunzione il 1° luglio 2007. Per tale ragione deve ritenersi che la stessa sia completamente estranea agli accadimenti anteriori all'adozione delle delibere consiliari nn. 33 e 43, adottate rispettivamente il 18 luglio 2007 ed il 26 settembre 2007 con il suo parere favorevole nell'esercizio della funzione di Segretario Generale in quanto tutti i più rilevanti fatti di causa sono temporalmente localizzati in un momento nel quale lo status dei collaboratori era cristallizzato all'interno dello schema del rapporto di collaborazione continuativa e coordinata, sia perché qualificati come tali dalle proroghe disposte dalle le numerose delibere del Consiglio di Amministrazione che si sono succedute dal 2001 al 2007 e sia perché qualificati come tali a seguito anche dell'atto transattivo del 2006 e del verbale di conciliazione del 13 giugno 2007, sottoscritti tra l'Amministrazione e i due dipendenti, atti tutti antecedenti alla sua nomina avvenuta nel luglio 2007. I pareri di regolarità tecnica, in calce alle delibere n. 33 del 18 luglio 2007 e n. 43 del 26 settembre 2007, pertanto, devono ritenersi essere stati resi sulla base dei fatti fino a quel momento conosciuti dalla Segretaria Scarpone e si inserivano in una procedura amministrativa volta a regolarizzare, secondo legge,

le prestazioni professionali dei dipendenti.

La decisione, dunque, di procedere all'assunzione a tempo determinato dei dipendenti, ai sensi dell'art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria del 2007), si rileva *ex ante* e al di là della conclusione del processo del lavoro, ad avviso del Collegio, non solo non irragionevole, ma adottata nell'interesse dell'Ente, sulla base di criteri di prudente gestione amministrativa.

Infine, ad analoghe conclusioni, questo Collegio perviene per quanto riguarda la posizione della convenuta Ferri.

Risulta in atti che la stessa ha espresso parere favorevole di regolarità tecnica sulla delibera del Consiglio di amministrazione del 26 settembre 2007, n. 43 che ha approvato la graduatoria di merito e disposto l'assunzione a tempo determinato quali Istruttori Tecnici dei geometri.

Nel caso di specie, nella condotta tenuta dalla convenuta Ferri manca il requisito psicologico della colpa grave in quanto, come ampiamente argomentato nella memoria di costituzione, nella sua qualità di funzionario delegato dal dirigente ha espresso parere sulla sola regolarità tecnica sulla delibera n. 43 del 26/09/2007, esecutiva della precedente deliberazione del 18/07/2007 n. 33. Il suo parere tecnico su tale deliberazione si limitava ad un controllo sulla regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, sulla legittimità della proposta di deliberazione, sulla verifica del rispetto delle norme, nonché sulla legittimità del fine pubblico perseguito e sulla correttezza sostanziale delle soluzioni adottate in sede di deliberazione n. 33 del 18/07/2007.

4. L'accoglimento della prospettazione dei convenuti relativa alla non irragionevolezza della regolarizzazione delle posizioni lavorative assorbe l'esame di ogni ulteriore altro motivo.

5. Il proscioglimento nel merito comporta il rimborso dei compensi professionali di difesa in favore dei convenuti, liquidati nella misura indicata in dispositivo, calcolata sulla base dei parametri della Tabella n. 11 del D.M. n. 55/2014 e s.m. e

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, definitivamente pronunciando,

ASSOLVE

i convenuti **Maria Rosa Di Carlo, Pasquale Calvarese, Maria Grazia Scarpone e Annunziata Ferri** dalla domanda giudiziale di risarcimento del danno proposta dalla Procura regionale e, conseguenzialmente, condanna l'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano, ATO 5, al pagamento delle spese legali da liquidarsi, in favore di ciascuno dei convenuti, nella misura di **€ 3.000,00** (*tremila/ euro*) per onorari, oltre IVA, CPA e rimborso forfettario delle spese generali del 15% (ex art. 2, co. 2, citato D.M.).

Così deciso nella Camera di consiglio del 26 settembre 2023, 23 gennaio 2024 e 21 maggio 2024.

Il Giudice estensore

Stefano Grossi

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Mario Nispi Landi

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il 12/06/2024

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi