



SENT. N. 97/24

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 relatore

Paola Lo Giudice Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al **n. 20641** del Registro di Segreteria e promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

- **Candeloro Forestieri**, (C.F. **FRSCDL50E01G482I**), nato il 01/05/1950 a Pescara, rappresentato e difeso dagli avv.ti **Giovanni e Sabrina Manieri**, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Pescara, Corso Vittorio Emanuele II, n. 129, PEC: avv.giovannimanieri@puntopec.it;

- **Antonio Forese**, (C.F. **FRSNTN72M26C750F**), nato a Città Sant'Angelo (PE) il 26/08/1972, rappresentato e difeso dall'**Avv. Fabrizio Rulli** (C.F. **RLLFRZ65P29G482F**), domiciliato presso il suo studio in Pescara, Viale J.F. Kennedy n. 97, PEC: studiolegalefabriziorulli@pec.giuffre.it;

uditi all'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il magistrato relatore, dott. Stefano Grossi, il Sostituto Procuratore Regionale dott.ssa Maria Ciani, nonché gli avv. ti Giovanni e Sabrina Manieri per il convenuto Forestieri e l'avv. Roberto Colagrande per delega dell'avv. Rulli per il convenuto Forese, con l'assistenza del segretario d'udienza, sig. Velia Volpe.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione del 30 ottobre 2023 la Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sigg. Caneloro Forestieri e Antonio Forese, all'epoca dei fatti dirigenti della Provincia di Pescara, per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Amministrazione Provinciale di Pescara, della somma complessiva di **€ 16.860,00**, così suddivisa: **€ 10.729,00** per il Dott. Caneloro Forestieri e **€ 6.131,00** per il Dott. Forese, nonché degli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo ed alle spese del giudizio in favore dello Stato.

2. Di seguito una breve sintesi della vicenda.

2.1 Con ricorso, ex art. 414 c. p.c., depositato il 17 ottobre 2011, una dipendente della Provincia di Pescara conveniva in giudizio l'Amministrazione rivendicando il suo diritto al riconoscimento di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di ruolo con inquadramento contrattuale al livello C1, stante l'illegittimità del termine finale apposto ai contratti individuali di lavoro più volte rinnovati, alla reintegrazione nel posto di lavoro, e, in via graduata, al risarcimento dei danni in base all'art. 36, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001.

In esito ad una complessa vicenda giudiziaria la Corte di Appello di Ancona, quale giudice del rinvio a seguito di una ordinanza della Corte di cassazione, con la sentenza n. 446/2018, pubblicata l'11/01/2019, condannava la Provincia di Pescara al solo risarcimento del danno subito dalla dipendente Colantoni, rideterminato nella misura di 8,5 mensilità, in relazione ai criteri dettati dall'art. 8 della legge n. 604/1966.

2.2. Con delibera n. 48 del 19/8/2019, l'Amministrazione Provinciale di Pescara

	riconosceva l'importo complessivo di € 37.133,45 , quale “... <i>debito fuori bilancio</i>	
	<i>relativo alla controversia tra la Provincia di Pescara e la dipendente a tempo determinato</i>	
	<i>Sentenza della Corte di Appello di Ancona – Sez. Lavoro – n. 446 del 2018”</i> e, con	
	successiva determina n. 1426 del 30/12/2019, liquidava l'importo pari ad €	
	37.133,45 nei confronti della dipendente Colantoni, (€ 14.818,18 per risarcimento,	
	€ 545,49 per interessi legali e € 3.064,15 per rimborso spese legali e € 19.251,12 per	
	regolarizzazione posizione contributiva a favore dell'INPS).	
	Seguiva l'emissione dei mandati di pagamento per i predetti importi.	
	3. Resa edotta della vicenda la procura contabile, ravvisando i presupposti per	
	l'esercizio dell'azione responsabilità amministrativa, ha invitato i dott. Forestieri e	
	Forese, presunti responsabili, del danno all'erario della provincia a depositare	
	deduzioni e, non trovando convincenti le argomentazioni addotte, ha introdotto	
	l'odierna azione di responsabilità amministrativa, ritenendo sussistere tutti gli	
	elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.	
	4. Il danno subito dalla Provincia di Pescara deriverebbe dalla violazione di	
	disposizioni imperative riguardanti l'assunzione e l'impiego di lavoratori da parte	
	delle Pubbliche Amministrazioni.	
	Invero, per quanto riguarda i due contratti di collaborazione coordinata e	
	continuativa stipulati dalla Provincia di Pescara con la dipendente Colantoni, con	
	efficacia dal 1° gennaio 2002 al 26 settembre 2007, l'Attore pubblico rileva la	
	violazione dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001.	
	Per un periodo di oltre cinque anni, dal 01/01/2002 al 26/09/2007, le prestazioni	
	lavorative della Colantoni sono state formalmente disciplinate da due contratti di	
	collaborazione coordinata e continuativa, ma, nella realtà, le loro modalità	
	esecutive individuano l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego <i>tout court</i> .	
	- pag. 3 di 17 -	

Invero, l'elemento della subordinazione è desumibile dall'avvenuto svolgimento di un'attività assimilabile, per modalità e per caratteristiche estrinseche, a quella affidata a persone legate da vincolo di dipendenza formale all'Istituzione di appartenenza, e, in quanto attività strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente, resa in posizione di assoluta indispensabilità.

Nel caso in esame, per la Procura, è provata l'esistenza dei c.d. indici rivelatori dell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego per come elaborati dalla giurisprudenza: lo stabile inserimento nell'organizzazione dell'ente interessato e l'adibizione a mansioni rientranti nei compiti istituzionali dello stesso, il vincolo di subordinazione gerarchica, la volontà dell'ente, desumibile anche da *facta concludentia*, di considerare il lavoratore come inserito nella propria struttura burocratica, l'esclusività delle prestazioni.

4.1 Per quanto riguarda, invece, il successivo contratto individuale di lavoro a tempo determinato, in forza del quale la Colantoni ha lavorato alle dipendenze della Provincia di Pescara dal 28 settembre 2007 al 27 settembre 2010, ad avviso dell'Attore Pubblico, è stato stipulato in violazione degli artt. 1 e 5 del D. Lgs. n. 368/2001 e della Direttiva del Consiglio UE n. 70 del 28/06/1999. La Procura erariale riferisce che, nell'ambito della nuova normativa sopra citata, l'Amministrazione può ricorrere al lavoro a termine solo “*a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo*”, laddove tali ragioni non possono essere dilatate a tal punto da essere identificate con le preferenze insindacabili del datore di lavoro; in altri termini, tali “ragioni” non devono identificarsi in una valutazione di mera convenienza economica ma devono esprimere effettive esigenze tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, che devono giustificare la scelta del contratto a termine, altrimenti non consentita.

Nel caso di specie, invece, la Corte di Appello di L'Aquila ha definitivamente accertato che *“dai contratti prodotti in giudizio risultano indicati il periodo di lavoro, l'inquadramento lavorativo, la contrattazione collettiva applicabile, le mansioni assegnate, il trattamento retributivo e l'orario normale di lavoro, mentre è del tutto omessa ogni indicazione sulle ragioni dell'assunzione a termine (cfr. doc. n. 24 e 26), in aperta violazione dell'art. 1 D. Lgs. n. 368/2001, che consente di assumere con contratto a termine solo in presenza di “ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, che giustificano l'apposizione del termine, atteso che il datore deve indicare tali ragioni nell'atto scritto di assunzione...”*.

Ad avviso della Procura erariale, quindi, i Dirigenti convenuti che, dal 2002 al 2010, hanno approvato, di volta in volta, le assunzioni temporanee della dipendente Colantoni, devono ritenersi responsabili del danno cagionato all'Amministrazione Provinciale di Pescara in quanto su di loro gravava l'onere della verifica della conformità dei contratti di lavoro alle citate norme imperative relative alle assunzioni di personale.

In particolare, i Dirigenti Forestieri e Forese dovevano verificare l'esistenza delle esigenze temporanee ed eccezionali che, ai sensi dell'art. 36, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, potevano consentire alle Pubbliche Amministrazioni di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e, allo stesso modo, dovevano verificare la sussistenza delle ragioni *“di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo”*, che consentivano, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del D. Lgs. 6 settembre 2001, n.368, *“l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato”*.

Il Dott. Caneloro Forestieri ha sottoscritto le illegittime proroghe del primo contratto di collaborazione coordinata e continuativa datate 11/07/2002, per tre mesi a far data dal 01/07/2002, e quella del 29/10/2002, per due mesi a far data

	dal 01/10/2002. Sempre il dott. Candeloro Forestieri ha sottoscritto il secondo	
	contratto di collaborazione coordinata e continuativa del 02/12/2002 di cinque	
	anni a decorrere dal 01/12/2002, poi risolto anticipatamente il 26/09/2007.	
	Il Dott. Antonio Forese, invece, ha sottoscritto il contratto individuale di lavoro a	
	tempo determinato del 27/09/2007, con efficacia dal 28/09/2007, la relativa	
	modifica del 29/02/2008, la successiva proroga del 26/03/2009 e, infine, la	
	relativa modifica dell'11/05/2009.	
	Le predette condotte, poste in essere da soggetti in rapporto di servizio con	
	l'Amministrazione Pubblica, risultano contraddistinte, sotto il profilo psicologico,	
	dalla presenza del dolo, inteso come consapevole omissione di ogni verifica della	
	conformità dei contratti di lavoro alle disposizioni normative imperative relative	
	all'assunzione di personale.	
	Solo in via subordinata, la Procura ritiene che le modalità di realizzazione del	
	danno sottendano tutte la grave ed oggettiva violazione delle norme che	
	disciplinano la legittima assunzione di personale da parte della P.A. Tale	
	circostanza connota l'agire dei convenuti come gravemente colposo, integrando la	
	colposa omissione di ogni verifica tesa ad accertare la legittimità dei contratti di	
	lavoro.	
	5. Con comparsa di costituzione e risposta del 23 febbraio 2024 si è costituito il	
	dott. Forestieri, a mezzo degli Avv.ti Giovanni Manieri e Sabrina Manieri del Foro	
	di Pescara. Dopo aver ricostruito la vicenda amministrativa, il ricorrente ha	
	sostenuto l'insussistenza dell'illecito e della contestata violazione dell'art. 36 del d.	
	lgs n. 165/2001. Ha sostenuto, in primo luogo, che i lavoratori (ex LSU), come era	
	la ricorrente Colantoni, furono utilizzati nei servizi da parte della Provincia per la	
	sola ed unica ragione che c'era stato il trasferimento da parte della Regione in	
	- pag. 6 di 17 -	

	favore della Provincia, in via amministrativa e non istituzionale, sia dei compiti che	
	del personale addetto ai compiti trasferiti. Ha sostenuto, come il convenuto	
	Forese, che le proroghe dei contratti che lo vedono coinvolto rappresentavano	
	l'esercizio di un potere vincolato ed esecutivo delle deliberazioni provinciali. Ha	
	affermato l'insussistenza del vincolo di subordinazione nel rapporto di lavoro della	
	Colantoni, diversamente da quanto affermato nei procedimenti giurisdizionali	
	ordinari e sostenuto dall'attore Pubblico. Infatti, il soggetto interessato, lavoratore	
	ex LSU, era libero di valutare quando rendere la prestazione senza vincolo d'orario,	
	non era tenuto a giustificare la sua assenza e non era soggetto ad alcuna sanzione	
	disciplinare.	
	Ha eccepito l'insussistenza dell'illecito per difetto dell'elemento psicologico	
	richiesto ai fini della responsabilità amministrativo contabile del dirigente e	
	l'insussistenza dell'elemento oggettivo. Nello specifico, non sarebbe rinvenibile né	
	un comportamento doloso né gravemente colposo. Non sussiste nemmeno	
	l'aggravio ingiustificato di spese pubbliche e nemmeno l'ingiusto depauperamento	
	delle risorse finanziarie o del patrimonio dell'Ente, essendo l'esborso dovuto dalla	
	Provincia perfettamente giustificato e compensato dalla prestazione ricevuta e	
	dalla concreta utilità della stessa goduta dalla Provincia negli anni di lavoro della	
	dipendente, utilità tra l'altro espressamente riconosciuta dall'Ente stesso nella	
	Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 49/2019, che ha riconosciuto la	
	legittimità del debito de quo fuori bilancio.	
	Il convenuto Forestieri ha concluso chiedendo di affermare l'insussistenza della	
	responsabilità amministrativo-contabile a lui ascrivibile, di rigettare la relativa	
	istanza di condanna formulata nei suoi confronti; in via subordinata ed ai sensi	
	dell'art.52 del R.D. n.1214/1934, di disporre discrezionalmente la proporzionata e	
	- pag. 7 di 17 -	

sensibile riduzione dell'eventuale statuizione di condanna.

6. Con comparsa di costituzione e risposta del 23 febbraio 2024 si è costituito il dott. Antonio Forese, rappresentato e difeso dall' Avv. Fabrizio Rulli del Foro di Pescara. Lo stesso ha provveduto a ricostruire puntualmente la vicenda oggetto del giudizio, ha sostenuto che l'assunzione con contratto a tempo determinato della Colantoni si inseriva nell'ambito di un percorso di progressiva stabilizzazione del personale precario nelle P.A, posto in essere dalla Provincia di Pescara, in attuazione di un quadro normativo nazionale, di carattere speciale, di cui alle leggi finanziarie per il 2007 e 2008.

In primo luogo, ha evidenziato la carenza degli elementi di diritto e di fatto posti a fondamento dell'addebito sotto il profilo della violazione dell'art. 36 del D.lgs. n. 165/2001, sostenendo che la Procura ha omesso di considerare la normativa speciale di cui agli artt. 1, comma 560, della legge finanziaria 2007 e art. 3, commi 94 e 95 della legge finanziaria 2008, derogatoria dell'art. 36 del d. lgs n. 165/2001.

La Procura non ha contestualizzato l'azione svolta dal Dott. Forese nel percorso di stabilizzazione introdotto dalle normative speciali dettate dalle Leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, sulla scorta anche dell'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento per la Funzione Pubblica, con l'intento del superamento dell'utilizzo del personale c.d. precario all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Tutta l'operazione posta in essere faceva parte di un percorso di pre-stabilizzazione, con la trasformazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti a tempo determinato, previa procedura selettiva e, successivamente, l'avvio di una procedura di stabilizzazione del personale assunto con contratti a tempo determinato. La Provincia di Pescara ha dato esecuzione a

	tale iter legislativo con le deliberazioni di Giunta Provinciale nn.183 del 9.08.2007	
	e 63 del 25.03.2009. Ad avviso del convenuto deve essere tenuto in disparte il	
	successivo mutamento d'indirizzo politico, avvenuto nel 2010, che ha interrotto	
	tale procedura di stabilizzazione, per il sopraggiungere di una normativa più	
	stringente.	
	L'Avv. Rulli si è soffermato sulla legittimità dell'operato del Dott. Forese	
	ritenendolo meramente esecutivo degli atti deliberativi della Giunta Provinciale	
	con le deliberazioni nn.183 del 9.08.2007 e 63 del 25.03.2009 e ha evidenziato la	
	carenza dell'atto di citazione per non aver ipotizzato una colpa dell'apparato	
	amministrativo.	
	Da ultimo ha sostenuto l'infondatezza dell'atto introduttivo nei confronti del Dott.	
	Forese per l'insussistenza della responsabilità erariale a titolo di colpa grave per	
	l'oggettiva complessità del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento	
	della materia trattata e quindi ha ritenuto non sussistere l'elemento soggettivo della	
	colpa grave.	
	Ha concluso per la dichiarazione di inammissibile e/o infondatezza del libello	
	introduttivo, in via del tutto subordinata e nella denegata ipotesi di mancato	
	accoglimento della richiesta di rigetto, ha chiesto al Collegio di esercitare il proprio	
	potere riduttivo, ridimensionando il quantum della condanna richiesta dalla	
	Procura erariale a carico della Dott. Antonio Forese.	
	7. Nell'udienza pubblica sono intervenuti il Sostituto Procuratore Generale Maria	
	Ciani e i legali dei convenuti, come da verbale al quale si rinvia.	
	Così esaurita la discussione, la causa è stata esaminata in Camera di consiglio per	
	la decisione.	
	Considerato in	
	- pag. 9 di 17 -	

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a giudicare sulla sussistenza della responsabilità amministrativa in capo al dott. Forestieri e al dott. Forese, quali dirigenti della Provincia di Pescara, in relazione alla condanna risarcitoria in sede civile nei confronti di una ex dipendente della Provincia stessa, a seguito del riconoscimento dell'illegittimità dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dal Forestieri per il periodo dal 1 luglio 2002 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. Nel merito, la richiesta di condanna non può essere accolta, per mancanza di antigiuridicità delle condotte poste in essere dai convenuti.

Questa Sezione, con la sentenza n. 93/2024, ha già esaminato e deciso un giudizio riguardante i medesimi convenuti per una fattispecie analoga a quella ora all'esame con considerazioni che si intendono interamente richiamate.

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 stata adibita 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 a 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.

La predetta sentenza non contiene alcuna affermazione in merito alla eventuale anti giuridicità della condotta dei convenuti né tantomeno un addebito di responsabilità nei loro confronti.

2.1. Premesso quanto sopra, con riferimento alla posizione del Forestieri, la Procura ha contestato, al convenuto in relazione alla sottoscrizione delle asserite illegittime proroghe del primo contratto di collaborazione coordinata e continuativa, 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 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, tenuto conto del quadro normativo e delle argomentazioni formulate dal convenuto a sostegno della legittimità del proprio operato, ritiene che nella fattispecie non sia ravvisabile un'anti giuridicità della condotta del Forestieri né tantomeno un atteggiamento soggettivo doloso o gravemente colposo.

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 dal convenuto, l'assunzione della dipendente in questione si inseriva nell'ambito del Progetto Straordinario di LSU, di recupero dei lavoratori licenziati dalla Regione Abruzzo a seguito dell'attribuzione di competenze precedentemente affidate alla Regione e successivamente devolute temporaneamente alle Provincie, approvato con la delibera n. 1358/1997, stipulato con la Regione Abruzzo in data 29.06.2001, nonché nella deliberazione della Giunta Regionale n. 184 del 19.03.2001 con la quale è stata ratificata la convenzione stipulata in data 18.01.2001 tra il Ministero del Lavoro e la Regione,

volto al preciso scopo ed impegno di provvedere alla stabilizzazione del personale interessato.

In virtù di tale accordo ed in attesa dei fondi che avrebbero consentito all'Ente di procedere alla stabilizzazione delle risorse trasferite, si procedeva, all'impiego delle stesse, tra cui la Sig.ra Colantoni, tramite la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sottoscritti in primis dal Dott. Licio Ferri e prorogati successivamente dal Dott. Forestieri, il cui utilizzo era espressamente consentito e previsto dalla disciplina speciale per i lavoratori socialmente utili, ovvero dall'art. 6, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 81/2000 i quali prevedevano: *"1) Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 10 del citato decreto legislativo n.468 del 1997, e successive modificazioni, trovano applicazione fino al 31 dicembre 2001. 2) Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del D. Lgs n. 29/1993, possono ove ne ricorrano le condizioni ed esigenze, affidare ai soggetti di cui all'art. 2 comma 1, attraverso incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, e lavoro autonomo le attività previste al comma 3 dell'art. 10 del citato D. Lgs n. 468/1997 e successive modificazioni, per la stessa durata ivi prevista"*; nonché dalla normativa richiamata nel primo comma del predetto articolo, cioè nel D. Lgs. n. 468/1977 e successive modificazioni; dalla normativa richiamata nel secondo comma di cui sopra, cioè nel D. lgs. vo n. 29 del 1993 e successive modificazioni; dalla normativa richiamata sempre nel secondo comma di cui sopra, cioè nel D. Lgs. n. 81/2000 e precisamente nell'articolo 2, co.1.

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 del convenuto e dell'affidamento dello stesso 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. 564/2013 del 20 giugno 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.

2.2. Analoghe considerazioni valgono per il convenuto Forese.

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, 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 l'antigiuridicità della condotta e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, considerata l'articolata procedura nella quale il contratto stipulato si inseriva e le difficoltà interpretative della disciplina applicata.

Come rappresentato dalla difesa, 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 ha richiamato 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. Ha richiamato, 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 previsioni 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.

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 da antigiuridicità né tantomeno colpa grave del dirigente, trattandosi della sottoscrizione di un "contratto ponte" volto alla stabilizzazione della 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 per mutato indirizzo normativo).

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.

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

4. 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 **€ 1.238,00** (*milleduecentotrentotto/00*), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa del dott. Forestieri e di **€ 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 del dott. Candeloro Forestieri e del dott. Antonio Forese;
- **LIQUIDA** le spese di lite, pari a **€ 1.238,00** (*milleduecentotrentotto/00*), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa del dott. Forestieri e ad **€ 730,00** (*settecentotrenta/00*), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa del dott. Forese, con oneri a carico della

Così deciso in L'Aquila, nella camera di consiglio del 19 marzo 2024 e 21 maggio 2024.

f.to digitalmente

- pag. 17 di 17 -