

Sent. n. 443/2021



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|---------------------------|----------------------|
| Dott. Tommaso Miele | Presidente |
| Dott.ssa Laura D'Ambrosio | Consigliere |
| Dott.ssa Benedetta Cossu | Consigliere relatore |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° **77321** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di **Andrea BIANCHI** (BNCNDR72C07H501M), nato a Roma il 7.3.1972, ivi residente, in via Claudio Asello, n. 44, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Baglioni, elettivamente domiciliato in Roma, via Panaro 7, il quale ha chiesto di ricevere le notifiche e comunicazione al seguente indirizzo pec: fabiobaglioni@ordineavvocatiroma.org;

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale il 31 ottobre 2019;

VISTI gli altri atti di giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 21 gennaio 2021, con l'assistenza del segretario Sarina Anna Ponturo, sentiti il relatore consigliere dott.ssa Benedetta Cossu, il rappresentante del

pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale dott. Laura Monfeli e l'avvocato Fabio Baglioni.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato il 31 ottobre 2019, ritualmente notificato, la Procura regionale esercitava azione di responsabilità amministrativa nei confronti di Andrea Bianchi per sentirlo condannare al risarcimento del danno patrimoniale, pari a complessivi € 280.101,14, oltre accessori e spese di giustizia, asseritamente cagionato, quanto ad € 265.292,14, alla Regione Lazio e, quanto ad € 14.809,00 a Roma Capitale.

2. Nell'atto di citazione la Procura regionale rilevava di aver dato avvio al presente giudizio di responsabilità, conferendo, a seguito della ricezione di un articolo di stampa su un quotidiano a diffusione nazionale, apposita delega alla Guardia di Finanza- Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, i cui esiti sono compendati nella relazione prot. n. 238388/15 del 26.5.2015.

2.1. Secondo le prospettazioni attoree, il danno contestato, certo ed attuale in quanto non ancora recuperato in via amministrativa dalle amministrazioni danneggiate, sarebbe derivato dalle retribuzioni illegittimamente percepite per lo svolgimento di incarichi presso Roma Capitale e la Regione Lazio. Il predetto danno è stato addebitato alla condotta antiggiuridica dell'odierno convenuto che, dolosamente, avrebbe indotto in errore le pubbliche amministrazioni sopra indicate mediante la falsa attestazione del possesso del titolo di studio della laurea, riuscendo a concludere rapporti di lavoro a

condizioni economiche equiparate a quelle riconosciute per il personale dirigenziale.

2.2. Aggiungeva, in particolare, l'organo requirente che, nell'ambito del procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale penale di Roma, era stato chiesto il rinvio a giudizio del Bianchi per i reati di truffa ex art. 640, commi 1 e 2, c.p., e di peculato ex art. 314 c.p., oltre che per reati di falso, per aver quest'ultimo predisposto il *curriculum vitae*, attestando falsamente di aver conseguito la laurea in giurisprudenza con una tesi in diritto del lavoro dal titolo "La contrattazione collettiva dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni".

2.3. La predetta attività di falsificazione avrebbe, pertanto, indotto in errore sia la Giunta di Roma Capitale sia l'Ufficio di presidenza della Regione Lazio le quali, confidando nel possesso del requisito culturale in capo all'odierno convenuto, avevano autorizzato i seguenti incarichi:

a) responsabile della Segreteria dell'assessore al bilancio, programmazione economico finanziaria e partecipazione della Giunta della Regione Lazio, per il quale, sulla base della determina n. 1713 del 23 maggio 2005, è stato sottoscritto il contratto individuale di lavoro ed è stata corrisposta la retribuzione di € 144.383,57;

b) responsabile della Segreteria del Gruppo consiliare "Sinistra Ecologia e Libertà", per il quale, sulla base della delibera n. 32 del 15 giugno 2010 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della

Regione Lazio, è stato sottoscritto un contratto di diritto privato ed è stato corrisposto il compenso di € 120.908,57;

c) coordinamento e controllo attuativo delle linee programmatiche riferite alle deleghe del Vice sindaco di Roma Capitale in relazione al quale era stato instaurato un rapporto di lavoro a tempo determinato ex art. 110, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 ed è stato erogato il corrispettivo di € 14.809,00.

2.4. In diritto, la Procura richiamava gli articoli 111 d.lgs. 267/2000 e 27 d.lgs. n. 165/2001, ai sensi dei quali gli enti territoriali devono adeguare la propria normativa statutaria e regolamentare ai principi del Titolo II, capo II, d.lgs. 165/2001, ivi compresi quelli sulla dirigenza e sui requisiti per l'accesso a tale qualifica.

2.5. I predetti fatti venivano contestati all'odierno convenuto mediante invito a dedurre ex art. 67, comma 5, c.g.c. rispetto al quale al quale non venivano presentate controdeduzioni.

3. Con memoria del 6 marzo 2020 si costituiva in giudizio il Bianchi.

3.1. In via preliminare, sollevava l'eccezione di prescrizione, deducendo che, nella fattispecie di responsabilità ipotizzata dalla Procura, l'esordio del termine di prescrizione quinquennale ex art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, va individuato nella scoperta dei fatti da parte delle stesse amministrazioni danneggiate, che deve essere fatta risalire all'ottobre 2013, periodo al quale risalgono le dimissioni del Bianchi (18.10.2013), la diffusione della notizia sulla stampa nazionale (articolo Corriere della Sera del 19.10.2013) e l'apertura del procedimento penale (11 marzo 2014) , e non, viceversa, alla

data del decreto di rinvio a giudizio (4 luglio 2014).

3.2. Sempre in via preliminare, la difesa del Bianchi eccepiva l'improcedibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per effetto della sentenza penale n. 7773 del 15.6.2017 con la quale, in relazione ai capi di imputazione relativi al reato di truffa, è stata disposta l'assoluzione divenuta, sempre sui predetti capi, irrevocabile.

3.3. Nel merito il Bianchi contestava la sussistenza del danno erariale ipotizzato a suo carico in quanto, come anche statuito dal giudice penale in relazione ai capi di imputazione per il reato di truffa, non era necessario il requisito della laurea per accedere agli incarichi ricoperti in ragione della natura fiduciaria degli stessi. Aggiungeva, inoltre, che la ragione posta a fondamento dalla Procura erariale per l'azione di responsabilità amministrativa, ovvero la necessità del titolo di studio per il conferimento degli incarichi e il conseguimento degli stessi in forza di una falsa dichiarazione circa il possesso del requisito del titolo accademico, non sussisterebbe per effetto della sentenza di assoluzione pronunciata dal giudice penale con la quale i fatti relativi all'ipotesi di truffa ai danni delle due amministrazioni territoriali sono stati ritenuti non sussistenti.

3.4. Evidenziava, inoltre, che l'insussistenza del danno erariale deriverebbe dalla circostanza che, anche nell'ipotesi in cui i contratti fossero considerati nulli, dovrebbero comunque ritenersi salvi gli effetti inerenti il diritto del lavoratore al trattamento retributivo e previdenziale relativo al periodo di svolgimento del

rapporto di lavoro per effetto della disposizione contenuta nell'articolo 2126 c.c., la cui applicabilità è estesa anche al rapporto di pubblico impiego per i dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 2129 c.c.

3.5. Concludeva, chiedendo, in via preliminare, l'accoglimento dell'eccezioni di improcedibilità della domanda e di prescrizione, nel merito, il rigetto della domanda attorea.

4. Con atto depositato il 18 settembre 2020 spiegava intervento adesivo dipendente ex art. 85 c.g.c. la Regione Lazio mediante il quale aderiva alle conclusioni rassegnate nell'atto di citazione dalla Procura ed insisteva per la condanna del convenuto al ristoro dei danni cagionati.

5. Con ordinanza n. 161 del 27 ottobre 2020, resa all'esito dell'udienza del 24 settembre 2020, la Sezione, impregiudicata ogni decisione sulle eccezioni preliminari e pregiudiziali sollevate dal convenuto nella memoria di costituzione, ordinava alla Procura di depositare, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della ordinanza, la documentazione relativa agli incarichi in contestazione (determina dell'Ufficio di presidenza e relativi contratti individuali di lavoro per gli incarichi presso la Regione Lazio; contratto individuale di lavoro presso il Comune di Roma Capitale e la documentazione attestante il pagamento degli emolumenti).

6. La documentazione relativa agli incarichi presso il Consiglio e la Giunta della Regione Lazio veniva trasmessa dal difensore della

Regione interveniente nel presente giudizio con note a mezzo pec del 3 e 12 novembre 2020.

7. La Procura regionale, con nota a mezzo pec pervenuta il 28 novembre 2020, produceva la sentenza n. 8207 del 12.11.2020 della Corte di Appello di Roma, Seconda Sezione Penale e, con nota a mezzo pec pervenuta l'11 dicembre 2020, produceva la documentazione trasmessa da Roma Capitale relativa all'incarico conferito al Bianchi presso la predetta amministrazione.

8. Con memoria autorizzata depositata il 12 gennaio 2021 la difesa del convenuto evidenziava come, dalla lettura dei contratti di lavoro, delle delibere della Giunta e del Consiglio regionale del Lazio e della Giunta di Roma Capitale, si evince la non necessarietà del titolo di studio del diploma della laurea per accedere agli incarichi ricoperti dal Bianchi. Insisteva sulla impossibilità di configurare un danno erariale, dovendosi riconoscere, anche in presenza di un contratto di lavoro nullo, il diritto al trattamento retributivo per l'attività lavorativa effettivamente svolta. In relazione alla sentenza della Corte di Appello penale di Roma del 5 novembre 2020, avverso la quale è stato presentato ricorso per Cassazione, la difesa del Bianchi rilevava come il giudizio di appello abbia riguardato solo il reato di falso che, in quanto ritenuto un falso innocuo o inutile non sarebbe punibile ai sensi dell'articolo 49 cp. Viceversa, l'assoluzione del Bianchi con la formula "perché il fatto non sussiste" divenuta irrevocabile confermerebbe l'insussistenza di un ingiusto profitto e soprattutto l'inesistenza di alcun danno erariale per le pubbliche

amministrazioni presso le quali ha lavorato.

9. All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La fattispecie oggetto del presente giudizio riguarda il presunto danno erariale, quantificato in complessivi € 280.101,14, cagionato alla Regione Lazio e a Roma Capitale da parte dell'odierno convenuto per le retribuzioni illegittimamente percepite in relazione ad incarichi il cui trattamento economico è equiparato a quello spettante a figure dirigenziali, in mancanza di un titolo di studio accademico.

2. Partendo dall'esame delle questioni pregiudiziali prospettate dalla difesa del Bianchi, seguendo l'ordine di trattazione indicato dall'art. 101, comma 2, c.g.c., deve essere scrutinata l'eccezione di improcedibilità dell'azione in ragione del giudicato penale di assoluzione per il reato di truffa ai danni di Roma Capitale e della Regione Lazio e della condanna generica al risarcimento del danno per le parti civili contenuta nella sentenza n. 7773 del 15 giugno-26 luglio 2017.

2.1. L'eccezione è infondata per le seguenti considerazioni.

2.2. In primo luogo la Sezione osserva che il sistema dei rapporti tra giudizio penale e giudizio civile o amministrativo è caratterizzato dal principio generale dell'autonomia e separatezza dei giudizi (cfr. Sez. I, 5 maggio 2006, n. 104; Sez. III, 16 ottobre 2001, n. 274; Sez. II, 10 settembre 2001, n. 291), per effetto del quale, da un lato, l'istituto della sospensione necessaria si applica solo in presenza di un

rapporto di pregiudizialità (art. 106 c.g.c.) e, dall'altro, gli effetti del giudizio penale sugli altri giudizi sono puntualmente disciplinati dagli artt. 651, 652 e 654 c.p.p.

L'applicabilità in via generale dell'articolo 652 c.p.p., che disciplina l'efficacia extrapenale della sentenza di assoluzione sia nel giudizio civile, sia in quello amministrativo di danno, *“non comporta alcun automatismo tra la formula assolutoria ed efficacia di giudicato extrapenale, la cui valutazione va condotta caso per caso tenendo conto dell'effettivo accertamento contenuto nella statuizione dal giudice penale”* (Sez. I, 2 settembre 2016, n. 876; 9 gennaio 2008, n. 14).

2.3. È stato, altresì, precisato che *“la sentenza penale di assoluzione può fare stato nel giudizio contabile solo quanto alla materialità dei fatti accertati ovvero esclusi, mentre di per sé l'eventuale liceità penale non esclude anche l'illiceità contabile”* (Sez. I, 96/2011; n. 624/2013; 774/2013; Sez. II, 325/2014; 347/2015; 26/2016).

2.4. Ciò premesso, osserva la Sezione che l'assoluzione con la formula *“perché il fatto non sussiste”*, in relazione ai capi di imputazione relativi al delitto di truffa disposta dal Tribunale penale di Roma con la sentenza n. 7773 del 15 giugno 2017, pubblicata il 26 luglio 2017, è stata dichiarata per ragioni diverse dal fatto materiale relativo al mancato possesso del requisito della laurea da parte del Bianchi. Il giudice penale ha, infatti, escluso la sussistenza degli elementi costitutivi del reato di truffa, in particolare quello dello *“ingiusto profitto con altrui danno”*, nella condotta *“seppur*

mendace del Bianchi sul proprio titolo di studio”, in quanto l’articolo 19, comma 6, d.lgs. 165/2001, consente il conferimento di incarichi dirigenziali anche a personale esterno alle pubbliche amministrazioni sulla base dell’esperienza professionale maturata presso enti pubblici e privati.

2.5. L’eccezione deve essere quindi respinta considerato che l’assoluzione riguarda elementi propri del reato di truffa e che la fattispecie di responsabilità amministrativa contestata all’odierno convenuto si fonda sul fatto materiale della falsa attestazione del titolo di studio (ancora *sub iudice*, essendo stato proposto ricorso per cassazione da parte del Bianchi avverso la sentenza di appello n. 8207 depositata il 12 novembre 2020) in relazione ad incarichi per i quali sono previsti emolumenti retributivi parametrati a quelli di accesso alla qualifica dirigenziale

3. Parimenti infondata deve ritenersi l’eccezione di prescrizione, ritualmente sollevata dal convenuto nella memoria di costituzione in giudizio.

3.1. Tale eccezione si fonda sull’assunto che, nel caso di specie, avendo la Procura contabile ipotizzato una fattispecie dolosa con occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno erariale sarebbe iniziato a decorrere dall’ottobre 2013, data nella quale le amministrazioni danneggiate, per effetto di diversi episodi (dimissioni del Bianchi, notizie di stampa, apertura del procedimento penale), sarebbero venute a conoscenza del danno ipotizzato a

carico del Bianchi oppure da fine dicembre 2013, data nella quale, per effetto di diversi atti compiuti in sede penale (invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio del 20.12.2013; richiesta di sequestro preventivo del 19.12.2013; avviso di conclusione delle indagini preliminari notificato il 3.1.2014, decreto di perquisizione locale del 22.1.2014; richiesta di rinvio a giudizio dell'11 marzo 2014), il danno ipotizzato a carico dell'odierno convenuto sarebbe stato esattamente individuato e quantificato.

3.2. Viceversa, secondo le prospettazioni attoree, *“la presente azione di danno è tempestiva essendo provato agli atti che la richiesta di rinvio a giudizio (non il decreto che dispone il giudizio) nel procedimento penale iscritto nel R.G.N.R. al n. 55041/13 è intervenuta in data 11/3/2014, mentre il perfezionamento dell'invito a dedurre è intervenuto in data 21.3.2019”* (cfr. atto di citazione, pagg. 8 e 9).

3.3. Ritiene la Sezione che l'eccezione sia infondata per le seguenti considerazioni.

3.3.1. La fattispecie oggetto del presente giudizio risulta caratterizzata da un'ipotesi di danno erariale derivante da comportamenti penalmente rilevanti dai quali emerge l'occultamento doloso del danno da parte dell'odierno convenuto.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo modificato dall'articolo 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639, nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti,

il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

3.3.2. Costituisce, inoltre, un principio pacificamente affermato nella giurisprudenza contabile quello secondo il quale il doloso occultamento è integrato in *re ipsa* dalla condotta penalmente rilevante, con la conseguenza che *“la prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data di rinvio a giudizio in sede penale, a nulla rilevando la mera notizia di indagini non comportante una conoscenza affidabile dei fatti”* (cfr., *ex plurimis*, Sez. I, n. 498/2015, Sez. III, n. 182/2013 e 43/2020).

3.3.3. Ed inoltre, come evidenziato da altri precedenti resi in sede di appello, (Sez. II, 74/2020) *“i fatti materiali dannosi aventi rilevanza penale assumono una concreta qualificazione giuridica - normalmente- al momento dell’emissione del rinvio a giudizio in sede penale (per cui scatta l’obbligo di informativa ai sensi dell’art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p.), non rilevando un’eventuale e mera notizia del fatto -anche in capo ad altri soggetti, per esempio lo stesso Ente danneggiato-, ovvero precedenti indagini non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti medesimi e delle componenti del danno (sul punto Corte dei conti, SS.RR., n. 3 del 15.2.1999, I Sez. n. 256/2011, n. 651/2009, e n. 508/2008, III Sez. n. 747/2010).*

L’avverbio “normalmente” lascia intendere che possono verificarsi situazioni in cui la qualificazione giuridica di fatti dai quali può

scaturire una responsabilità amministrativa è delineata nei suoi tratti essenziali da atti che precedono l'inizio del giudizio penale.

3.3.4. Ciò premesso, ritiene la Sezione che, nella controversia in esame, il *dies a quo* del termine di prescrizione non coincide con il decreto del GUP del Tribunale penale di Roma di rinvio a giudizio del 4 luglio 2014, in ragione della presenza di altri atti del procedimento penale ad esso antecedenti. Si tratta in particolare, della richiesta di sequestro preventivo del 19.12.2013 (doc. n. 4 della memoria di costituzione) e dell'invito del PM a presentarsi per rendere l'interrogatorio ex art. 369, 369-bis e 375 c.p.p. del 20.12.2013 (doc. n. 3 della memoria di costituzione), nei quali, oltre alla condotta penalmente rilevante del Bianchi, è indicato e quantificato il danno che la Regione Lazio e Roma Capitale avrebbero subito.

3.3.5. Tuttavia, il termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, iniziato a decorrere dal 19 dicembre 2013, è stato interrotto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2943, co. 2, c.c., dalla costituzione di parte civile - avvenuta all'udienza preliminare del 4 luglio 2014 - nel procedimento penale RGNR 55041/2013 innanzi al Tribunale penale di Roma da parte delle predette amministrazioni pubbliche.

3.3.6. L'effetto interruttivo della prescrizione prodotto dalla costituzione di parte civile della Regione Lazio e di Roma Capitale, se può ritenersi esaurito, ai sensi dell'art. 2945, co 2, c.c., rispetto alle contestazioni del reato di truffa, a seguito dell'irrevocabilità della sentenza di primo grado n. 7773 depositata il 26.7.2017 (non

appellata, cfr. attestazione Corte di Appello di Roma del 5.3.2020-doc. n. 14 della memoria di costituzione del Bianchi), non altrettanto può ritenersi per il reato di falso ideologico ex art. 483 c.p., ancora *sub iudice*, essendo stato presentato ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 8207 pubblicata il 12 novembre 2020.

3.4. In considerazione dell'effetto interruttivo permanente della costituzione di parte civile delle amministrazioni danneggiate, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale cagionato dal Bianchi può, al più, ritenersi iniziato nuovamente a decorrere dalla data di irrevocabilità della sentenza penale di primo grado, che, ai sensi dell'art. 585, comma 1, lett. c, c.p.p., è il 10 ottobre 2017 (la sentenza è stata pubblicata il 26.7.2017, entro il termine di 90 giorni fissato ex art. 544, comma 3 c.p.p.).

3.5. Nel successivo quinquennio, decorrente dalla predetta data, è intervenuto un nuovo atto interruttivo della prescrizione, costituito dall'invito a dedurre, notificato al convenuto, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., il 29.4.2019 (cfr. doc. n. 3 del fascicolo di Procura); a seguito della notifica dell'atto di citazione, avvenuto per compiuta giacenza l'8 dicembre 2019, il termine di prescrizione è stato nuovamente interrotto con effetti permanenti, ai sensi dell'art. 2943, comma 1, e 2945, comma 2, c.c.

3.6. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'eccezione di prescrizione va rigettata.

4. Nel merito, ritiene il Collegio che la sussistenza degli elementi

costitutivi della responsabilità amministrativa oggetto del presente giudizio debba essere valutata rispetto alla disciplina di riferimento dei tre diversi incarichi conferiti al Bianchi.

Come già evidenziato nella narrativa in fatto, si tratta, per quelli conferiti dalla Regione Lazio, degli incarichi di responsabile della segreteria di un gruppo consiliare e della segreteria dell'assessore al *"Bilancio, programmazione economico-finanziaria e Partecipazione"* della Giunta, per quello conferito da Roma Capitale, di un incarico dirigenziale extraorganico nell'ambito dell'ufficio di diretta collaborazione del Vicesindaco

4.1. In relazione all'incarico presso la regione Lazio di *"responsabile della segreteria del gruppo consiliare Sinistra, Ecologia Libertà con Vendola"*, la sussistenza dei profili di responsabilità amministrativa ipotizzata dalla Procura contabile va esaminata rispetto alle disposizioni contenute nella legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 recante *"Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale"* e al regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza 29 gennaio 2003, n. 3, vigente *ratione temporis*.

Secondo le prospettazioni attoree, la fattispecie in esame non riguarda *"il tipico contenzioso noto alla giurisprudenza di questa Corte avente ad oggetto il conferimento da parte delle pubbliche amministrazioni di incarichi dirigenziali a soggetti privi della necessaria laurea magistrale, bensì la diversa ipotesi di un incarico"*

equipollente ad un incarico dirigenziale conferito ad un soggetto che, fraudolentemente, dichiarando il falso, aveva dichiarato di possedere il necessario titolo accademico” (così atto di citazione, pagina 7).

4.2. Viceversa, secondo la difesa del convenuto, il Bianchi non è stato assunto presso il gruppo consiliare di SEL del Lazio con inquadramento nel profilo professionale della categoria “D”, per la quale, in particolare per le categorie D1 e D3, è previsto il requisito del diploma di laurea, ma gli è stato conferito un incarico fiduciario di natura politica, a chiamata diretta, per il quale non era necessario il possesso del predetto requisito culturale. Il trattamento economico che gli è stato riconosciuto non era collegato al titolo di studio posseduto, bensì alla responsabilità della carica ricoperta, *“per la quale era previsto un trattamento retributivo corrispondente a quello di accesso alla qualifica dirigenziale”*.

4.3. Come già sopra indicato, la fonte di disciplina degli incarichi in strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico della Regione Lazio è contenuta nell’articolo 37 l.r. 6/2002 e nel Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 3 del 29 gennaio 2003. In particolare, l’articolo 37 l.r. cit., nella formulazione applicabile *ratione temporis*, prevedeva che *“il presidente del consiglio, i componenti dell’Ufficio di presidenza, nonché i gruppi consiliari si avvalgono, per l’esercizio delle proprie funzioni, di strutture di diretta collaborazione con compiti di segreteria.[...]”* (comma 1) e

che *“la responsabilità delle strutture di cui al presente articolo è attribuita all’ufficio di presidenza con contratto individuale a tempo determinato di diritto privato con trattamento economico fondamentale corrispondente a quello di accesso alla qualifica dirigenziale”* (comma 2). E’ poi demandata alla fonte regolamentare la disciplina, tra le altre, del limite massimo del personale da assegnare alle strutture di diretta collaborazione scelto tra dipendenti regionali, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, nonché esterni all’amministrazione regionale assunti con contratto a tempo determinato disciplinati da norme di diritto privato (comma 4, lett. c), nonché *“il trattamento economico accessorio, in assenza di specifica disciplina dettata dai contratti collettivi nazionali e decentrati da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità degli orari disagiati, al personale a cui si applicano i contratti, consistente in un unico emolumento sostitutivo anche dei compensi per lavoro straordinario”* (comma 4, lett. e).

4.4. A sua volta, l’articolo 11 del Regolamento di organizzazione n. 3/2003 stabilisce che *“il personale esterno alla pubblica amministrazione è assunto, previa richiesta nominativa del rispettivo organo politico, con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, avente come riferimento il contratto collettivo di lavoro del comparto contrattuale a cui appartengono i dipendenti regionali”* (comma 1) e che *“ai soggetti di cui al comma*

1 è richiesto il possesso dei requisiti generali previsti per l'accesso all'impiego regionale. I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di sottoscrizione del contratto” (comma 3). Gli articoli 134 e 135 individuano, rispettivamente, i requisiti generali (cittadinanza italiana, età non inferiore a quella prevista per l'iscrizione nelle liste elettorali, idoneità fisica all'impiego, godimento di diritti politici, titolo di studio prescritto dal bando) e i titoli di studio per l'accesso dall'esterno all'impiego presso il Consiglio regionale.

4.5. *L'articolo 13 del Regolamento di organizzazione, prevede che “i gruppi consiliari per l'esercizio delle proprie funzioni si avvalgono nei limiti della dotazione organica definita nell'allegato A di una struttura di diretta collaborazione cui possono essere assegnati: a) dipendenti regionali; b) dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, in posizioni di aspettativa e comando; c) collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato, pieno o parziale, disciplinati dalle norme di diritto privato [...] (comma 1). Il comma 3, dello stesso articolo prevede che “la responsabilità della struttura di cui al comma 1 è attribuita, dall'Ufficio di presidenza su richiesta nominativa dei Presidenti dei gruppi consiliari, con contratto di lavoro di diritto privato a tempo determinato con trattamento economico fondamentale corrispondente a quello di accesso alla qualifica dirigenziale”.*

4.6. *Alla luce di tale disciplina ritiene la Sezione che - fermo restando il mancato possesso da parte del Bianchi del titolo di studio della laurea in giurisprudenza, circostanza non contestata dalla*

difesa del convenuto, e pur prescindendo dalla sussistenza del reato di falso ideologico ai sensi dell'articolo 483 c.p. in riferimento agli articoli 45 e 76 d.P.R. n. 445/2000 in quanto è ancora pendente il giudizio in cassazione - non sia ravvisabile l'elemento del danno patrimoniale, asseritamente subito dalla Regione Lazio, in quanto gli articoli 37, comma 2, l.r. 6/2002 e 11, comma 3, del Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale n. 3/2003, applicabili *ratione temporis*, parametravano il trattamento economico del personale assunto con contratto a tempo determinato, avente ad oggetto l'affidamento di incarichi di natura fiduciaria presso strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico, al trattamento economico fondamentale corrispondente a quello di accesso alla qualifica dirigenziale. Tale previsione, contenuta sia nella fonte primaria sia in quella regolamentare, non consente, pertanto, di qualificare in termini di danno erariale la retribuzione corrisposta al Bianchi nel periodo di vigenza del contratto sottoscritto con l'Ufficio di presidenza il 18 giugno 2010.

4.7. Come anche indicato nella relazione della Guardia di Finanza del 26 maggio 2015, oltre che negli esiti degli accertamenti in materia di spese del personale dei Servizi ispettivi di finanza pubblica dell'Ispettorato Generale della Ragioneria Generale dello Stato allegata alla predetta relazione, il disposto normativo, <<*per cui al personale "non dirigente" veniva riconosciuto un trattamento economico fondamentale equivalente a quello previsto per i dirigenti*>> è stato superato a seguito delle modifiche apportate

all'articolo 37, comma 2, l.r. 6/2002 dall'articolo 14, comma 4, lett. c) l.r. 4/2013, essendo stato previsto che nelle strutture di diretta collaborazione dei componenti dell'Ufficio di presidenza, del Presidente delle Commissioni permanenti e speciali e del Presidente del Comitato di controllo, per i soggetti esterni alla pubblica amministrazione, il trattamento economico spettante è parametrato a quello di accesso alla qualifica basata sul titolo di studio.

4.8. Le medesime considerazioni sin qui svolte valgono anche per l'incarico di *“responsabile segreteria dell'assessore al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione della Giunta regionale, svolto nel periodo 30 maggio 2005 - 7 maggio 2010.* La disciplina di riferimento dell'incarico in esame è contenuta nell'articolo 12 l.r. 6/2002 e nel Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Giunta regionale del 6 settembre 2002, n. 1. L'articolo 12 l.r. cit. prevede che *“la giunta ed il suo Presidente nonché gli assessori si avvalgono, per l'esercizio dell'attività di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati, di strutture di diretta collaborazione, aventi esclusivi compiti di supporto e di raccordo con l'amministrazione, nonché di strutture con compiti di segreteria [...]”* (comma 1). E' poi demandata alla fonte regolamentare la disciplina, tra le altre materie, dell'individuazione e delle competenze delle strutture di diretta collaborazione (lett. a), dell'organizzazione delle segreterie del Presidente, del vice presidente e degli assessori (lett. b), del *“trattamento economico degli esterni all'amministrazione assunti*

con contratto a tempo determinato di diritto privato, in misura corrispondente a quello previsto per i dipendenti pubblici in relazione a mansioni analoghe, eventualmente integrato da una indennità commisurata alla temporaneità del rapporto alle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali definita in sede di contrattazione collettiva integrativa” (lett. e).

4.9. L'articolo 11, comma 1, del Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Giunta regionale del 6 settembre 2002, n. 1, nella formulazione vigente all'epoca del conferimento dell'incarico, prevedeva che “[...] *l'incarico di responsabile della segreteria del Presidente, del Vice presidente e di ciascun assessore, è conferito con atto di organizzazione del direttore del dipartimento “istituzionale” su richiesta nominativa del rispettivo organo di direzione politica interessato, previa comunicazione al Presidente, ai soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, sulla base di un rapporto fiduciario*”. Ai sensi di tale disposizione di rinvio i soggetti ai quali i predetti incarichi possono essere conferiti sono dipendenti regionali, anche con qualifica dirigenziale, dipendenti e dirigenti di altre pubbliche amministrazioni in posizione di aspettativa, comando e fuori ruolo, nonché collaboratori esterni alla pubblica amministrazione assunti con contratto a tempo determinato, pieno o parziale, disciplinati da norme di diritto privato.

4.10. L'articolo 15 prevedeva che il trattamento economico annuo per i responsabili delle strutture di cui all'articolo 4, tra cui rientrano

anche le strutture con compiti di segreteria e di assistenza operativa agli assessori, sono definiti nell'allegato BB e CC.

4.11. A sua volta, l'allegato BB del predetto Regolamento di organizzazione, recante la disciplina del *“Trattamento economico omnicomprensivo annuo dei responsabili delle strutture di diretta collaborazione e dei loro vice, nonché dei responsabili delle segreterie del Presidente, del Vice Presidente, degli assessori e del capo dell'Ufficio di gabinetto”*, prevedeva, come riportato sia dalle premesse della determina n. A1713 del 23 maggio 2005 del Dipartimento Istituzionale della regione Lazio sia nell'articolo 5 del contratto individuale di lavoro del 30 maggio 2005, *“un trattamento economico fondamentale corrispondente alla quello di accesso alla qualifica dirigenziale ed un trattamento economico integrativo definito in sede di contrattazione decentrata a livello aziendale”*.

4.12. Tutto ciò premesso, osserva, pertanto, la Sezione che, anche in relazione all'incarico in esame, per il cui conferimento non era espressamente previsto il requisito culturale della laurea, non possa ritenersi sussistente l'elemento del danno patrimoniale, asseritamente subito dalla Regione Lazio, in quanto la disciplina di fonte regolamentare sopra richiamata parametrava il trattamento economico del personale assunto con contratto a tempo determinato nell'ambito delle strutture di diretta collaborazione degli organi di governo regionali, tra i quali, ai fini che rilevano, quello di responsabile della segreteria dell'assessore al bilancio, al trattamento economico fondamentale corrispondente a quello di

accesso alla qualifica dirigenziale. Anche in relazione all'incarico in esame la previsione contenuta nella fonte regolamentare non consente di qualificare in termini di danno erariale la retribuzione corrisposta al Bianchi nel periodo di vigenza del contratto sottoscritto il 30 marzo 2005.

5. Passando, infine, alla disamina dell'incarico extradotazionale nell'ambito dell'Ufficio di staff del Vicesindaco finalizzato al *“coordinamento e al controllo attuativo delle linee programmatiche riferite alle deleghe attribuite al Vice sindaco”* di Roma Capitale valgono le seguenti considerazioni.

5.1. Secondo le deduzioni difensive del convenuto, anche per il conferimento di tale incarico, né la disciplina contenuta nell'articolo 110, commi 1 e 2, d.lgs. n. 267/2000, né l'articolo 35 del Regolamento sull'Ordinamento degli uffici e servizi di Roma Capitale richiederebbero il requisito del titolo di studio della laurea, trattandosi di incarico di natura dirigenziale, ma non di ruolo in quanto extra organico e a tempo determinato.

L'articolo 110 d.lgs. cit., nella formulazione applicabile al momento del conferimento dell'incarico (31 luglio 2013), prevedeva, al comma 1, che *“lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire”* e, al comma 2, che *“il*

regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. [...]". Il comma 3 prevede che i predetti contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica e che *"il trattamento economico, equivalente a quello previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali"*.

5.2. L'articolo 31 dello Statuto di Roma Capitale, nel dare attuazione alla disposizione contenuta nell'articolo 110, comma 1, d.lgs. cit., prevede la possibilità di assumere personale per la copertura di posti nella qualifica dirigenziale o di alta specializzazione mediante contratto a tempo determinato.

5.3. L'articolo 35 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei servizi di Roma Capitale, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 621 del 29 settembre 2002, modificato con deliberazione n. 161 del 29 dicembre 2010, nel testo applicabile *ratione temporis*, prevedeva, al comma 3, la possibilità di assumere

dirigenti con contratto a tempo determinato, “ [...] *al di fuori della dotazione organica, per far fronte alla copertura di specifiche e peculiari funzioni di supporto agli organi di direzione politica ovvero ad esigenze programmatiche, anche di periodo [...]*”. Il comma 4 prevedeva che il conferimento dell’incarico avviene nei confronti di “*soggetti in possesso di comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell’Amministrazione*”, in presenza dei seguenti requisiti, richiesti in via alternativa: a) pregressa esperienza derivante dall’aver svolto ruoli dirigenziali, per almeno un quinquennio, in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero in aziende pubbliche o private; b) particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, anche presso l’Amministrazione capitolina, in posizioni funzionali previste per l’accesso alla dirigenza, o ancora, dalla provenienza dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

5.4. È sulla base di tale disciplina che va valutato l’incarico in esame, in relazione al quale è stata adottata da parte della Giunta di Roma Capitale la deliberazione n. 316 del 31 luglio 2013 e poi sottoscritto il contratto individuale di diritto privato a tempo determinato con il Bianchi il 5 agosto 2013. La durata del rapporto di lavoro, come indicato dalla nota del 16.11.2020 del Direttore della III Direzione, Gestione Controllo di regolarità contabile Atti del Dipartimento, è

stata dal 5 agosto 2013, data di sottoscrizione del contratto, sino al 18.10.2013, data nella quale sono state rassegnate le dimissioni da parte del Bianchi.

Mediante la suddetta deliberazione di Giunta è stata autorizzata *“l’instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell’articolo 110, comma 2, T.U.E.L e dell’articolo 35 del Regolamento sull’Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, approvato con deliberazione di Giunta Capitolina n. 161/2010 [...] per lo svolgimento di un incarico dirigenziale extradotazionale nell’ambito dell’Ufficio di diretta collaborazione del Vice Sindaco, finalizzato al coordinamento e al controllo attuativo delle linee programmatiche riferite alle deleghe attribuite al Vicesindaco”* ed è stato attribuito il trattamento economico (anche accessorio) annuo lordo previsto dal CCNL di categoria per il personale con qualifica dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie locali.

5.5. Si richiama in proposito l’orientamento della giurisprudenza contabile (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 10 luglio 2014, n. 191; Id., Sez. giur. Emilia-Romagna 18 novembre 2014, n. 155) secondo il quale, mentre per gli incarichi di staff conferiti ai sensi dell’articolo 90 TUEL non sono richiesti particolari e specifici requisiti culturali, trattandosi di incarichi di natura fiduciaria, ferma restando la necessità dell’inquadramento dell’incaricato, sulla base dei requisiti di studio posseduti e in relazione alle pregresse esperienze in una determinata qualifica funzionale, cui fa discendere, in applicazione

delle disposizioni contrattuali di settore, la determinazione del relativo trattamento economico, gli incarichi dirigenziali conferiti con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 TUEL richiedono *“il possesso di particolari requisiti che rendano gli incaricati idonei alle mansioni specialistiche o direttive che andranno a svolgere, con particolare riferimento ai titoli di studio da ricondurre necessariamente al diploma di laurea o titolo equipollente* (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 18 novembre 2014, n. 155).

6. Orbene, nel caso in esame, il mancato possesso del requisito culturale della laurea da parte del Bianchi - circostanza, si ribadisce, non contestata e, quindi, da ritenersi provata- pur non costituendo la formazione universitaria l'unico requisito di accesso per gli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, unitamente alla circostanza del mancato svolgimento da parte del Bianchi, in epoca antecedente all'assunzione dell'incarico in esame, di esperienze professionali in ruoli di natura dirigenziale, come richiesto dall'articolo 35, comma 4, del Regolamento di organizzazione degli Uffici e Servizi della Giunta capitolina, non consente, ad avviso del Collegio, di ritenere che sussistessero i presupposti per l'affidamento al Bianchi dell'incarico in esame.

7. Contrariamente alle prospettazioni della difesa del convenuto di cui alla memoria difensiva del 12 gennaio 2021, non ritiene il Collegio che, tra le esperienze concrete di lavoro pregresse, possano essere

ricompresi gli incarichi fiduciari conferiti dalla Regione Lazio di responsabile della segreteria del gruppo consiliare SEL e di responsabile della segreteria dell'assessore al bilancio, trattandosi di incarichi non di natura dirigenziale, ma di incarichi il cui solo trattamento economico era parametrato, all'epoca ai cui risalgono i fatti di causa, a quello di accesso alla qualifica dirigenziale.

8. Ciò premesso, ritiene la Sezione che la condotta antiggiuridica posta in essere dal Bianchi sia consistita nell'attestazione, nella dichiarazione sostitutiva ex artt. 46 e 76 D.P.R. n. 445/2000 indirizzata al Dipartimento delle Risorse umane di Roma Capitale, del possesso di un requisito culturale (laurea in giurisprudenza) non effettivamente conseguito, che non ha consentito all'organo conferente di effettuare, così come il conferimento dell'incarico dirigenziale extradotazionale avrebbe richiesto, una corretta e completa valutazione della professionalità e competenza del soggetto incaricato.

9. Il danno patrimoniale subito da Roma Capitale è rappresentato dalle retribuzioni nette corrisposte al Bianchi per le mensilità agosto-ottobre 2013 e va quantificato in € 14.804,00.

9.1. Tale importo, indicato dalla Procura attrice nell'atto di citazione nella (seppur minima) differente somma di € 14.809,00 - che, come indicato nel capo di imputazione sub A) riportato nella sentenza del Tribunale penale di Roma n. 7773/2017, corrisponde al netto delle predette tre mensilità di retribuzione - deriva dalla sommatoria degli importi netti riportati nei cedolini prodotti da

Roma Capitale nella documentazione trasmessa alla Procura attrice e da quest'ultima depositata agli atti del giudizio l'11.12.2020 in ossequio all'ordinanza istruttoria n. 161/2020.

10. Il predetto danno va ricondotto, in termini eziologici, alla condotta del convenuto Bianchi, il quale ha dolosamente dichiarato di possedere un requisito culturale (laurea in giurisprudenza) non effettivamente conseguito, sul cui presupposto la Giunta capitolina ha deliberato di conferire l'incarico extradotazionale dirigenziale con contratto a tempo determinato.

11. In conclusione, in parziale accoglimento della domanda attorea, il convenuto Bianchi va assolto in relazione alla quota di danno, pari a complessivi € 265.292,14, riferita agli incarichi presso la Regione Lazio di responsabile della segreteria di un gruppo consiliare e dell'assessore al Bilancio, mentre va condannato al risarcimento del danno erariale, quantificato in € 14.804,00, in favore di Roma Capitale in relazione all'incarico dirigenziale di natura extradotazionale. Il predetto importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo (corresponsione della retribuzione da agosto 2013) e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino all'effettivo soddisfo.

12. Per la regolazione delle spese di lite, tenuto conto della disposizione contenuta nell'articolo 31, comma 3, c.g.c. che

consente al giudice contabile di “*compensare le spese tra parti, parzialmente o per intero, quando vi è reciproca soccombenza [...]*”, se ne dispone la compensazione nella misura del 40%. Per il restante 60%, in assenza di una nota spese e tenuto conto del DM 10.3.2014, n. 55, come modificato dal DM 8 marzo 2018, n. 37, in particolare dell’articolo 4, comma 1, DM 55/2014 che consente al giudice di diminuire sino al 50 per cento i valori medi delle tabelle allegare al predetto DM, si liquida in favore del convenuto e carico della Regione Lazio, l’importo di € 3.600,00, oltre spese generali (5%), IVA e CPA, come per legge.

13. Le spese di giudizio, liquidate a cura della Segreteria su separata nota ex art. 31, comma 5, c.g.c., sono poste, nei limiti della soccombenza, a carico del convenuto.

P.Q.M.

La Corte dei Conti,

Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio,

definitivamente pronunciando disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

a) **rigetta** le eccezioni improcedibilità della domanda e di prescrizione;

b) **accoglie parzialmente** la domanda e, per l’effetto, condanna Andrea BIANCHI al pagamento in favore di Roma Capitale di € 14.804,00, oltre rivalutazione monetaria dall’evento lesivo e fino alla pubblicazione della sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata fino all’effettivo soddisfo;

c) **dispone** la compensazione parziale delle spese di lite nella misura del quaranta per cento e, per la restante parte, liquida in favore del convenuto e carico della Regione Lazio l'importo di € 3.600,00 a titolo di spese per diritti ed onorari di giudizio, oltre spese generale (5%), IVA e CPA, come per legge;

d) dispone, infine, che le spese di giudizio, liquidate a cura della Segreteria su separata nota ex art. 31, comma 5, c.g.c., siano poste, nei limiti della soccombenza, a carico del convenuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021

L'estensore
(Benedetta Cossu)
F.ta digitalmente

Il Presidente
(Tommaso Miele)
F.ta digitalmente

Depositata in Segreteria il 12 maggio 2021

IL DIRIGENTE

LUCIANA TROCCOLI

Ai sensi dell'art. 31, c.5, del D.Lgs. 26 agosto 2016, n.174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in € 332,11 (trecentotrentadue/11).

IL DIRIGENTE

LUCIANA TROCCOLI