

La sentenza della Corte dei Conti che condanna sindaco Rutelli e assessori

CORTE DEI CONTI, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio - Sent. n. 1545/2000/R RP, 19/11/01 - BISOGNO
Presidente, DI FORTUNATO Consigliere, e LIBRANDI Consigliere relatore /c. Rutelli Francesco e altri.

SENTENZA nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 51683/R del registro di Segreteria, promosso ad istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio nei confronti di:

1.- RUTELLI Francesco, nato a Roma il 14 giugno 1954 ed ivi residente in Viale dell'Umanesimo n. 77, elettivamente domiciliato in Roma, Piazza Borghese n. 3 presso lo studio legale dell'avv. Giuseppe Guarino;

(omissis)

FATTO

Con atto di citazione del 12 marzo 1999, il Procuratore Regionale della Corte dei Conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio in Roma, ha convenuto in giudizio, davanti a questa Sezione giurisdizionale i signori: 1) RUTELLI Francesco, Sindaco del Comune di Roma; 2) TOCCI Walter, assessore alle politiche della mobilità e della Polizia Municipale del Comune di Roma; 3) LANZILLOTTA Linda, assessore alle politiche finanziarie del bilancio e delle risorse del Comune di Roma; 4) MONTINO Esterino, assessore alle politiche dei lavori pubblici e manutenzione urbana del Comune di Roma; 5) CECCHINI Domenico, assessore alle politiche del territorio del Comune di Roma; 6) LUSETTI Renzo, assessore alle politiche del personale e della qualità organizzativa dei servizi del Comune di Roma; 7) DEL FATTORE Sandro, assessore alle politiche dei servizi informativi e tecnologici del Comune di Roma; 8) DE PETRIS Loredana, assessore alle politiche della qualità ambientale del Comune di Roma; 9) CARDUCCI ARTENISIO Francesco, assessore alle politiche del turismo e grandi eventi del Comune di Roma; 10) PIVA Amedeo, assessore alle politiche sociali e dei servizi della persona del Comune di Roma; 11) BORGNA Giovanni, assessore alle politiche della cultura del Comune di Roma; 12) SANDULLI Piero, assessore alle politiche dei servizi informativi e tecnologici del Comune di Roma; 13) FARINELLI Fiorella, assessore alle politiche educative e dell'infanzia del Comune di Roma; 14) MINELLI Claudio, assessore alle politiche economiche e delle attività produttive del Comune di Roma; 15) BARRERA Pietro, dirigente superiore, capo di gabinetto del sindaco del Comune di Roma; 16) GAGLIANI CAPUTO Vincenzo, Segretario generale del Comune di Roma; 17) BIOLCHI Stefania, dirigente, responsabile del servizio del Comune di Roma; 18) LORENZETTI Fortunato, dirigente, responsabile del servizio del Comune di Roma; 19) FENU Alberto, dirigente superiore, responsabile del servizio del Comune di Roma, per sentirli condannare al pagamento a favore dell'Erario - beneficiario il Comune di Roma - della somma complessiva di lire 2.238.664.265 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese giudiziali. In particolare parte attrice, in relazione ad ogni singola fattispecie di danno erariale ed in proporzione ai rispettivi apporti causali - dopo aver ripartito la somma in questione in quote uguali - ha chiesto la condanna dei seguenti convenuti per gli importi appresso indicati:

(omissis)

La chiamata in giudizio dei convenuti trae origine da un esposto-denuncia pervenuto alla Procura Regionale il 27 ottobre 1995 e trasmesso dai consiglieri comunali di Roma Antonio Alibrandi e Teodoro Bontempo che segnalavano la particolare situazione creatasi nell'ambito dell'Amministrazione in ordine alla copertura di posti dirigenziali ed all'affidamento di incarichi professionali a collaboratori esterni. A sostegno della propria domanda la Procura Regionale ha riferito l'esito delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza - Centro Repressione Frodi, contenute in due dettagliate informative nn. 3.106 e 16.724 rispettivamente in data 21 febbraio 1997 e 2 dicembre 1997. In particolare con l'informativa n. 16.724 del 2 dicembre 1997, la Guardia di Finanza ha illustrato tutte le consulenze esterne conferite nel triennio 1994-1995-1996 al fine di coadiuvare l'attività dei vari "assessori" del Comune di Roma. Quest'ultima informativa è corredata di ben sette raccoglitori contenenti le delibere e le ordinanze di nomina ed il rinnovo dei vari consulenti, le parcelle ed i mandati di pagamento nonché i curricula dei consulenti in questione. Successivamente venivano acquisiti dalla stessa Guardia di Finanza i prospetti riassuntivi dei vari mandati di pagamento emessi per ciascun consulente, con l'indicazione della spesa effettivamente sostenuta per gli anni 1994-1995-1996. E' stato così accertato che in tale periodo il sindaco e gli assessori del Comune di Roma hanno conferito numerosi incarichi di consulenza, più volte prorogati, a professionisti esterni, per coadiuvare l'attività dei vari "assessorati".

I convenuti, ai quali è stato notificato invito a dedurre, hanno presentato memoria difensiva pervenuta alla Procura Regionale il 16 novembre 1998. In tale memoria veniva, tra l'altro, evidenziato che alla base della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni vi è la netta separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo politico che spettano agli organi di governo dell'ente locale e quelle di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria attribuite ai dirigenti; - che tale separazione tra indirizzo politico ed attività di gestione comporta necessariamente che "gli organi di governo si dotino di un proprio supporto organizzativo, distinto dalle strutture dell'ente, di carattere squisitamente discrezionale e fiduciario". Per cui sarebbe illogico e limitativo negare la possibilità di chiamare a collaborare con il sindaco e gli assessori i collaboratori esterni. Del resto, hanno continuato i convenuti, lo stesso legislatore nel perfezionare il quadro normativo sulle amministrazioni locali, con l'articolo 6 della legge 15 maggio 1997 n. 127, ha sancito la possibilità di costituire uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco e degli assessori con contratti a tempo determinato. Nell'ambito dei cosiddetti "uffici di staff" del sindaco, della giunta comunale o degli assessori, le designazioni delle persone chiamate a collaborare con gli organi politici di governo, devono connotarsi per il preminente aspetto fiduciario e politico che le caratterizza. A tal riguardo la giunta comunale con deliberazione n. 1 del 4 gennaio 1994, ha fissato una vera e propria delibera "quadro" riguardante il conferimento degli incarichi nei suoi aspetti salienti. Successivamente, con memoria della giunta comunale del 29 luglio 1995, venivano nuovamente statuiti i "criteri e modalità di utilizzazione delle risorse professionali esterne nell'amministrazione comunale".

Gli incarichi professionali sono stati conferiti, ai sensi dell'art. 51, comma settimo, della legge n. 142/90 ai signori: (omissis)

Secondo l'assunto della Procura Regionale nel conferimento degli incarichi in questione è stata rilevata la genericità e l'indeterminatezza degli stessi; la loro eccessiva durata al punto da apparire quasi un sistema surrettizio per effettuare nuove assunzioni di personale; afferma, poi, parte attrice che non è possibile ipotizzare un livello qualitativo del personale dipendente dal Comune talmente scadente da richiedere una pressoché continua assistenza di esperti esterni; le altre censure riguardano l'assenza nei vari consulenti prescelti della specifica elevata professionalità ed esperienza nella materia oggetto della consulenza; la mancata considerazione del carattere di eccezionalità degli incarichi e della proroga degli stessi; il rilevante onere finanziario che ne è derivato per l'amministrazione; la mancanza di una puntuale esternazione dei motivi - che hanno indotto la giunta comunale ed il sindaco a ritenere insufficienti ed inadeguate le strutture dell'ente per l'assolvimento dei medesimi compiti oggetto di consulenza, soprattutto quando gli stessi risultano analoghi a quelli svolti dagli uffici propri del Comune (cfr. ufficio comunicazione ed immagine, ufficio stampa, ufficio per i diritti dei cittadini, Avvocatura comunale, ecc.). A ciò ha aggiunto che solo a partire dal gennaio 1995 l'amministrazione comunale ha indicato, nel dispositivo delle ordinanze e delle delibere di conferimento, la clausola di stile con la quale si motiva la necessità di ricorrere alle consulenze "per esigenze straordinarie non sopportabili con il personale appartenente agli organici capitolini". Tutto questo, secondo l'assunto di parte attrice, induce ad affermare l'illiceità degli incarichi conferiti con addebitabilità ai convenuti dei conseguenti danni patrimoniali patiti dall'ente locale.

La loro responsabilità si configura chiaramente a titolo di colpa grave, atteso che i convenuti hanno agito, reiteratamente, con la consapevolezza dell'antidoverosità del loro comportamento elusivo nonché travalicando i limiti che regolano il ricorso a competenze professionali esterne, imposti dall'art. 51, 7° comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142, dalle delibere della giunta e dal regolamento comunale, limiti di cui i convenuti erano ben consapevoli. Per gli incarichi di consulenza affidati con delibere di giunta, la cennata responsabilità va affermata anche per gli amministratori comunali che parteciparono con espresso voto favorevole alle delibere di nomina dei suindicati consulenti. Sempre secondo le argomentazioni svolte dalla Procura Regionale la responsabilità si estende anche, ai sensi dell'art. 53, 1° e 3° comma, della legge 142/90 ai convenuti GAGLIANI CAPUTO, BARRERA, BIOLCHI, LORENZETTI e FENU che in qualità rispettivamente, il primo di Segretario Generale, gli altri di "responsabile del servizio", apposero alle delibere menzionate i pareri di legittimità e di regolarità tecnico-amministrativa.

I convenuti hanno presentato memoria difensiva (Rutelli, Tocci, Lanzillotta, Montino, Cecchini, Luseti, Del Fattore, De Petris, Carducci Artensio, Piva, Borgna, Sandulli, Farinelli, Minelli) datata novembre 1998 con la quale hanno respinto gli addebiti sotto ogni profilo. In particolare, hanno affermato che per quanto concerne i curricula in ordine ai quali viene eccepita una inadeguata "professionalità", nel caso dei consulenti chiamati a supportare gli amministratori nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali di indirizzo e di controllo politico, la scelta non poteva essere effettuata, in via prioritaria sulla base di titoli accademici, ma, piuttosto, sulla base di quel criterio dello *intuitus personae* che pone in capo a colui che deve effettuare la scelta il compito di valutare la idoneità del soggetto prescelto a soddisfare le proprie esigenze. Dunque, hanno continuato i convenuti, la scelta in quanto finalizzata a soddisfare esigenze soggettive è fondata in larga misura su considerazioni di natura personale e fiduciaria; ha carattere discrezionale e non può essere sindacata nel merito. La decisione di rinnovare gli incarichi di collaborazione professionale, poi, non poteva e non può rappresentare un indizio, una prova della loro illegittimità o addirittura uno "stratagemma per giustificare delle vere e proprie assunzioni". Per quanto riguardava l'eccepita carenza di motivazioni si faceva espresso riferimento ai puntuali richiami alle leggi ed alle disposizioni interne contenute in particolare nella delibera della Giunta n.1 del 1994, che rappresentavano - a loro dire - una giustificazione sufficiente per il ricorso a professionalità esterne. Infine, in merito alla eccessiva onerosità dei corrispettivi, si evidenziava che non emergevano casi di compensi abnormi e che gli stessi potevano considerarsi in linea con quelli di mercato. Il dott. Barrera ha presentato memoria difensiva datata 16 novembre 1998, nella quale sono state riportate le stesse argomentazioni contenute nella memoria collettiva del novembre 1998, con una ulteriore precisazione: "nessun addebito può essere mosso al Capo di Gabinetto che ha espresso il parere di regolarità tecnico-amministrativa in calce alle delibere inquisite dalla Procura Regionale".

I convenuti Biolchi, Lorenzetti e Fenu hanno presentato ulteriori memorie difensive rispettivamente in data 30 ottobre, 24 ottobre e 13 novembre 1996. Il Sindaco Rutelli ed i dott.ri Barrera, Gagliani Caputo e Borgna hanno anche chiesto di essere personalmente sentiti ma le argomentazioni adottate dai convenuti non sono state ritenute dalla Procura Regionale idonee a superare i profili di responsabilità amministrativa prospettati. (omissis)

Con memoria depositata in data 12 aprile 2000 gli avvocati Giulio Correale ed Ivo Correale nell'interesse di Giovanni BORGNA, dopo aver illustrato la posizione del convenuto, hanno contestato la proposta azione risarcitoria perché infondata ed hanno concluso chiedendo l'assoluzione del convenuto. In via assolutamente subordinata hanno chiesto l'applicazione del potere riduttivo. Con memoria depositata il 10 aprile 2000, gli avvocati Giulio Correale ed Ivo Correale per Piero SANDULLI, dopo avere evidenziato l'infondatezza della proposta azione risarcitoria della Procura Regionale, hanno chiesto in via principale l'assoluzione del convenuto ed in via ulteriormente gradata hanno chiesto l'applicazione del potere riduttivo. Con memoria depositata il 12 aprile 2000, gli avvocati Giulio Correale ed Ivo Correale per il dott. Pietro Barrera hanno eccepito in via pregiudiziale la decadenza dell'azione della Procura Regionale in ordine al pagamento del convenuto della somma di lire 3.636.363 attinente alla delibera della giunta comunale di Roma n. 1184 del 12 aprile 1994. A tal riguardo hanno rilevato che parte attrice ha notificato il giorno 8 luglio 1999 un "atto rettificativo di errore materiale" riguardante l'atto di citazione n. 1999/01313/LTR del 12 marzo 1999. Nell'atto così denominato, hanno continuato i difensori del convenuto, per la prima volta compare questo addebito a carico del dott. Barrera per cui quello che la Procura Regionale ha qualificato "atto rettificativo di errore materiale" non è altro che un nuovo atto di citazione, il quale deve essere dichiarato nullo. Nel merito hanno chiesto di mandare assolto il convenuto Pietro BARRERA per l'infondatezza della domanda attrice nei suoi confronti. In via subordinata di esercitare nella maniera più ampia il potere riduttivo.

Con memoria depositata in data 21 aprile 2000, gli avvocati Sergio RISTUCCIA ed Andrea SPADETTA, nell'interesse di Walter TOCCI e Linda LANZILLOTTA hanno, tra l'altro, evidenziato l'infondatezza della domanda attrice e la non sussistenza della colpa grave nel comportamento dei convenuti. Hanno concluso chiedendo in via principale l'assoluzione dei convenuti; in subordine l'applicazione del potere riduttivo nei confronti di Walter TOCCI e di Linda LANZILLOTTA considerati i grandi vantaggi conseguiti dalla comunità amministrata a seguito degli espletamenti degli incarichi in questione. Con memoria depositata in data 28 aprile 2000, l'avv. Giuseppe GUARINO per l'On. Francesco RUTELLI ha, tra l'altro affermato l'infondatezza della domanda della Procura Regionale ed ha precisato che dopo l'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127 sono intervenute le disposizioni contenute nella successiva legge 25 marzo 1999, n. 75, che ha così testualmente

disposto: "le disposizioni di cui all'art. 51, comma 7, della legge 8 giugno 1990, n. 142, così come integrate dall'art. 6, comma 8, della legge 15 maggio 1997, n. 127, si applicano in ciascun Comune e in ciascuna Provincia, a decorrere dalla data delle prime elezioni effettuate ai sensi della legge 25 marzo 1993, n. 81". Tali norme, secondo le argomentazioni svolte al riguardo, hanno determinato la estinzione del giudizio per "cessata materia del contendere" considerato che la legge n. 75 del 1999 ha un indiscutibile carattere retroattivo ed i suoi effetti si dispiegano a decorrere dalla data delle prime elezioni effettuate ai sensi della ripetuta legge n. 81/1993. In ogni caso, ha aggiunto che la delibera n. 1 del 1994 non aveva formato oggetto di contestazione da parte della Procura Regionale, per cui nessuna responsabilità poteva essere elevata nei confronti dei componenti della Giunta essendo ormai scaduto il termine dei cinque anni fissato dall'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Alla odierna pubblica udienza, il Procuratore Regionale si è opposto a tutte le eccezioni sollevate, ha confermato gli atti scritti ed ha conclusivamente chiesto la condanna di tutti i convenuti. I difensori dei convenuti hanno ribadito le argomentazioni svolte nelle memorie depositate evidenziando i profili più significativi. La Corte si è riservata la decisione.

DIRITTO

1.- Ai fini della pronuncia in questione, il Collegio deve preliminarmente soffermarsi sul tema concernente i poteri degli enti locali in materia di "collaborazioni esterne" tenendo presente che il Procuratore Regionale ha chiamato in giudizio i convenuti indicati in epigrafe per le consulenze esterne conferite nel triennio 1994, 1995 e 1996. La fattispecie è la seguente. La legge 8 giugno 1990 n. 142, ha previsto - all'art. 51, comma settimo - che "per obiettivi determinati e con convenzione a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto professionale". L'art.13 della legge 25 marzo 1993 n. 81, riguardante l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, ha previsto che il comma quinto, dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dai seguenti: "5. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il Sindaco e il Presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni". "5 bis.- Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'art. 48". "5 ter.- il Sindaco e il Presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dall'art. 51 della presente legge nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali".

La Giunta del Comune di Roma con deliberazione n. 1 adottata il 4 gennaio 1994 - dopo aver premesso che per il periodo decorrente dal 1° gennaio 1994 intendeva avvalersi di collaborazioni esterne e che dette collaborazioni esterne presupponevano, da un lato, il possesso di una adeguata professionalità e dall'altro, l'esistenza di un rapporto fiduciario con gli organi elettivi e che, pertanto, la scelta dei singoli professionisti non poteva che essere rimessa alla discrezionalità del Capo dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 36, comma 5 ter, della legge 142/90 - ha autorizzato: 1) il sindaco e ciascun assessore ad avvalersi, per il periodo 1 gennaio - 30 giugno 1994, della collaborazione di consulenti esterni ad alto contenuto di professionalità nel numero massimo complessivo di tre unità; 2) di stabilire che il compenso forfettario da erogare per ciascuna di dette consulenze non può superare la somma di lire 6.000.000 mensili; 3) di approvare lo schema di disciplinare d'incarico.

Tali incarichi sono stati rinnovati semestralmente alle rispettive scadenze; è stato ritenuto, infatti, che nell'ambito dei ruoli organici capitolini non vi fossero specifiche professionalità per cui l'amministrazione comunale poteva proseguire i propri obiettivi anche mediante il supporto di consulenti esterni, sia a livello di "staff" che di singolo esperto alle dirette dipendenze degli amministratori e cioè del sindaco e degli assessori. In particolare, veniva sempre ribadito (cfr. anche la deliberazione n. 3289 in data 24 settembre 1996 della giunta comunale), che le suddette collaborazioni esterne presupponevano, da un lato, il possesso di una elevatissima specifica professionalità e, dall'altro, l'esistenza di un rapporto fiduciario con gli organi elettivi e che, pertanto, la scelta dei singoli professionisti non poteva che essere rimessa alla discrezionalità del Capo della amministrazione, ai sensi dell'art. 6, comma 5 ter, della legge 142/90; - che tali collaborazioni non rientravano tra quelle di cui all'articolo 17 del regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'amministrazione comunale e per l'ordinamento della dirigenza che erano espressamente previste per l'espletamento dell'attività di gestione e non di indirizzo e controllo; - che, pertanto, sindaco ed assessori sono autorizzati ad avvalersi della collaborazione di consulenti esterni per cui venivano impegnati i fondi per provvedere al pagamento dei suddetti consulenti; - che nei casi in cui risulti verificata la mancanza di idonee competenze e risorse professionali nell'ambito degli organici capitolini, tali da non poter sopportare ad alto livello l'attività politica di indirizzo e controllo, si riteneva necessario consentire al sindaco e agli assessori di avvalersi di collaborazioni esterne; - che tale attività di consulenza professionale doveva avere un carattere di temporaneità legata alla realizzazione di obiettivi rientranti nel ruolo di indirizzo e controllo proprio degli organi politici, con esclusione di compiti propri degli organi amministrativi e della dirigenza. In tal senso la giunta comunale autorizzava il sindaco e ciascun assessore ad avvalersi della collaborazione di consulenti esterni di alta professionalità, ai quali potevano essere affidati incarichi temporanei a supporto dell'attività programmatica di indirizzo e controllo propria degli organi politici, con esclusione di qualsiasi sovrapposizione di compiti rispetto agli organi amministrativi ed alla dirigenza comunale

In attuazione dell'art. 51, comma settimo, della legge n. 142/1990, il Consiglio comunale di Roma con deliberazione n. 73 del 3-10 aprile 1995. ha approvato il "regolamento" per l'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'amministrazione comunale e per l'ordinamento della dirigenza ed all'articolo 17 ha disposto: 1.- che l'affidamento a professionisti esterni all'amministrazione di incarichi professionali o di consulenza per il perseguimento di obiettivi o lo svolgimento di determinati compiti, coerenti con gli obiettivi prefissati dalla stessa amministrazione ed ai quali la medesima non possa far fronte con il personale in servizio, è disposto dalla giunta comunale, su proposta dell'assessore alle politiche del personale e della qualità sentito l'assessore competente, con deliberazione adeguatamente motivata e corredata del curriculum personale del professionista cui si intende affidare l'incarico; 2.- che l'affidamento di incarichi a professionisti esterni ha sempre carattere di eccezionalità, nei limiti delle strette necessità. L'articolo 19, comma primo, dello stesso regolamento comunale, poi, ha previsto che "nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, la giunta comunale, su proposta dell'assessore competente, può conferire direttamente incarichi professionali, anche al di fuori delle attività di ufficio, ai professionisti dipendenti dell'amministrazione nel rispetto, tra l'altro, dei criteri di seguito elencati: a) l'incarico non può essere conferito ove esistano appositi uffici comunali specificamente preposti all'espletamento delle attività oggetto dell'incarico medesimo e dotati di figure professionali idonee e di personale sufficiente; b) l'affidamento dell'incarico deve risultare economicamente conveniente per l'amministrazione rispetto ai costi del

conferimento di un incarico esterno; c) l'espletamento dell'incarico deve essere di tipo occasionale ed avere oggetto determinato anche in riferimento alla durata della prestazione; d) nel conferimento di tali incarichi l'Amministrazione tende alla promozione e valorizzazione delle capacità professionali di tutti i dipendenti in possesso di specifici requisiti professionali. Inoltre, lo statuto comunale all'art. 24, comma quarto, ha previsto che "l'amministrazione promuove e realizza il miglioramento delle prestazioni del personale attraverso la formazione, la responsabilizzazione dei dipendenti e la valorizzazione delle risorse umane".

Successivamente l'art. 6, comma 8, della legge 15 maggio 1997 n.127, ha statuito che al comma 7, dell'art. 51 della legge n. 142 del 1990, è aggiunto il seguente periodo: "il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può, inoltre, prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del Presidente della Provincia, della Giunta e degli Assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti dai dipendenti dell'ente, ovvero, purché l'ente medesimo non abbia dichiarato il dissesto e non versi nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art. 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e successive modificazioni, da collaboratori assunti a tempo determinato". E' seguito il decreto - legge 26 gennaio 1999 n. 8, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1999 n. 75, che all'art. 2, comma 2 bis, ha statuito che "le disposizioni di cui all'art. 51, comma settimo, della legge 8 giugno 1990 n. 142, così come integrate dall'art. 6, comma ottavo, della legge 15 maggio 1997 n. 127, si applicano a ciascun Comune e in ciascuna Provincia, a decorrere dalla data delle prime elezioni effettuate ai sensi della legge 25 marzo 1993, n. 81".

A ciò aggiungasi che nella varie deliberazioni, concernenti la materia degli incarichi di consulenze esterne che si sono succedute dal 1994 al 1996, l'amministrazione comunale nelle premesse delle delibere stesse ha fatto anche riferimento all'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 avente ad oggetto la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421; alle modificazioni apportate con l'art. 2 del decreto legislativo 10 novembre 1993 n. 470 (vedasi, tra le altre, la delibera della Giunta Comunale n. 1 del 4 gennaio 1994) e con il decreto legislativo n. 546 del 1993 (cfr. anche deliberazione del Consiglio Comunale n. 73 del 3-10 aprile 1995) nonché ai principi fondamentali della riforma in parola che hanno statuito la netta distinzione tra direzione politica e direzione amministrativa e che hanno attribuito agli organi di direzione politica le funzioni di indirizzo, di controllo, la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, nonché il compito di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite; spettano, invece, ai dirigenti gli atti di gestione ossia tutto ciò che concerne la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa. 2. - In tale contesto, il Collegio deve pregiudizialmente esaminare le eccezioni sollevate sotto vari profili dai convenuti, prima tra tutte quello attinente il difetto di giurisdizione prospettato quale limite alla cognizione di questo giudice sia sotto il profilo della sindacabilità degli atti della pubblica amministrazione, sia sotto l'angolazione dell'esistenza di un vincolo di presupposizione dell'illegittimità dell'atto per affermare l'illiceità del comportamento. Al riguardo va, innanzitutto, precisato che nel giudizio di responsabilità amministrativo - contabile gli atti della pubblica amministrazione non vengono in rilievo come tali e cioè come espressione della volontà dell'amministrazione ovvero come concreto esercizio del potere funzionale di cui l'autorità emanante è investita, ma come fatti giuridici idonei a modificare la realtà giuridica ed ha produrre perciò i conseguenti effetti giuridici. Sicché, in termini generali, l'accertamento anche incidentale, di questo giudice non cade mai sulla legittimità - illegittimità di un atto, ma sulla liceità - illiceità del fatto giuridico, che modificando la realtà giuridica ha comportato una diminuzione patrimoniale per la pubblica amministrazione. Invero, la categoria del legittimo - illegittimo attiene al rapporto esterno tra momento dell'autorità inteso quale esercizio di un potere da parte dell'amministrazione ed i diritti dei privati rispetto al giudizio di rispondenza dell'atto a schemi normativamente prefissati. Come tale il provvedimento è riferibile soltanto all'amministrazione, cioè all'ente cui l'autorità viene conferita.

In ogni caso, nel nostro ordinamento i rapporti tra giudizio civile, giudizio amministrativo e giudizio amministrativo-contabile sono di assoluta autonomia in quanto non sono previste né preclusioni, né precedenza, né effetto di giudicato dell'uno rispetto all'altro giudizio. Né, d'altro canto, il controllo esterno ha altra funzione oltre a quella di immettere, conferendogli efficacia, o di non immettere, negandogli efficacia, l'atto amministrativo nella realtà giuridica. Da ciò consegue la impercorribilità di qualsiasi costruzione giuridica che intenda legare o comunque posporre l'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile all'accertamento dell'illegittimità di atti dell'amministrazione. Anzi, va detto che nella maggior parte dei casi il fatto illecito, causativo del danno, nasce proprio dall'essersi prodotti gli effetti dell'atto amministrativo non annullato né in sede di controllo, né in sede giurisdizionale e perciò munito di quella che viene chiamata presunzione di legittimità. In effetti l'azione di responsabilità amministrativo-contabile si radica nell'inadempimento da parte dell'amministratore o del funzionario di norme giuridiche o di obblighi di servizio su di lui incumbenti in funzione dell'attività conferitagli e cioè in un comportamento illecito del soggetto agente, comportamento che si sia manifestato in fatti giuridici contra ius modificativi della realtà giuridica e perciò produttivi di un danno ingiusto. Nei detti termini sono, pertanto, oggetto di valutazione di questo giudice gli atti della pubblica amministrazione ed in tali termini la cognizione di questo giudice non incontra le preclusioni del giudice della legittimità degli atti.

Resta fermo, in ogni caso, che nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, l'atto della pubblica amministrazione viene in rilievo come componente del comportamento del soggetto agente ovvero per gli effetti modificativi della realtà giuridica che ha prodotto e non nella sua funzione tipica di esercizio del potere attribuito all'autorità e rispetto al quale è possibile la valutazione in termini di legittimità-illegittimità. Rimane anche fermo che il giudizio amministrativo investe l'atto per mantenerlo nella realtà giuridica od espungerlo; che il giudizio civile attiene alla responsabilità dell'amministrazione, o dei suoi funzionari ed agenti, verso terzi e che perciò in questo giudizio per affermare l'esistenza dell'illecito occorre privare l'atto della sua forza propria e perciò disapplicarlo. Nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, invece, viene in rilievo il comportamento del soggetto convenuto in relazione al rapporto che intercorre tra detto soggetto e la pubblica amministrazione al fine di valutare se l'attività dispositiva dell'ente sia stata o meno contraria ai doveri d'ufficio. La responsabilità, perciò, non nasce dall'atto - che questo giudice non deve né annullare, né disapplicare - ma da una attività produttiva di danno. Nella fattispecie va, quindi, affermato che la responsabilità dei convenuti è fondata sull'aver affidato consulenze a terzi estranei all'apparato amministrativo del Comune per cui non è ipotizzabile alcun difetto di giurisdizione stante anche la puntuale previsione normativa contenuta nell'articolo 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Ne consegue l'infondatezza dell'eccezione prospettata, dal momento che non è possibile precludere l'azione risarcitoria avanti a questo giudice quando è palese la responsabilità dei convenuti che si radica sulla violazione da parte dei soggetti agenti di precostituiti obblighi di servizio e perciò di doveri di "comportamento" nascenti dal rapporto che lega il soggetto alla pubblica

amministrazione (c. d. rapporto di servizio). Si tratta, perciò, di responsabilità di natura contrattuale e non di una responsabilità aquiliana fondata sul *neminem laedere* con i conseguenti effetti in tema di prescrizione. 3.- L'eccezione di prescrizione, nei termini in cui è stata sollevata, è manifestamente infondata. Infatti, sostengono al riguardo i convenuti che la Giunta comunale "ha adottato una delibera di carattere generale, la n. 1 del 4 gennaio 1994 che ribadisce la necessità di predisporre "uffici di staff" alle dirette dipendenze del sindaco e dei singoli assessori e che tale delibera richiama l'art. 51, settimo comma, della legge n. 142 del 1990". Per la scelta dei collaboratori esterni i criteri di riferimento non sono stati, però, quelli indicati in quest'ultima legge ma è prevalso il c.d. "rapporto fiduciario".

"Ora siccome la delibera n. 1 del 1994 non ha formato oggetto di contestazione da parte della Procura Regionale, nessuna responsabilità può essere elevata nei confronti dei componenti della Giunta per la sua adozione, né potrebbe più essere sollevato alcunché, essendo scaduto il termine di cinque anni fissato inderogabilmente dall'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20". A ciò hanno aggiunto che "i provvedimenti adottati dal sindaco e dagli assessori entro il 30 giugno 1994, costituendo applicazione della predetta delibera, non potrebbero dunque in alcun caso dar luogo a responsabilità, poiché la predetta delibera n.1 del 4 gennaio 1994, non può essere disapplicata e copre tutti gli atti emessi in sua esecuzione". "Per il periodo successivo al 30 giugno 1994, sindaco ed assessori, pur non essendovi obbligati, non si sono discostati dalle regole che si erano già date con la delibera n. 1 del 1994. Il numero degli addetti agli staff, i compensi, la durata dei rapporti sono stati sempre - a loro dire - quelli prestabiliti con la ripetuta deliberazione n. 1 del 1994. Ritiene il Collegio che le argomentazioni svolte al riguardo non possono essere condivise dal momento che, con riferimento alla delibera n. 1 del 1994 ed alla delibera n. 73 del 1995, l'eccezione di prescrizione così come sollevata è semplicemente improponibile.

Infatti, nel nuovo ordinamento delle autonomie locali - articolo 58 della legge 8 giugno 1990 n. 142 - è previsto che l'azione di responsabilità si prescrive con il decorso del quinquennio dalla "commissione del fatto". Detta espressione non può essere intesa nel senso che è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione il semplice compimento della condotta trasgressiva degli obblighi di servizio dalla quale non sia ancora scaturito alcun documento patrimoniale all'ente pubblico, considerato che l'elemento "fatto" comprende non solo la condotta del soggetto, ma anche l'evento antiggiuridico che ad essa consegue. Da ciò discende che, ove il pubblico documento insorga a distanza di tempo dal comportamento colpevole dell'amministratore o del dipendente di cui al citato articolo 58 della legge 142 del 1990, è dal quel momento che comincia a decorrere il termine prescrizione quinquennale previsto dalla norma in questione. In altri termini, l'inizio della prescrizione per il computo del decorso prescrizione va individuato nel momento in cui diviene perfetta la fattispecie dannosa (il fatto dannoso), nei suoi due elementi costitutivi dell'azione-omissione e dell'effetto lesivo di questa.

Quando le due componenti risultano distanziate nel tempo, ossia quando l'effetto lesivo del patrimonio pubblico si verifica in un momento successivo rispetto a quello del compimento dell'azione-omissione, è da questo secondo momento che inizia a decorrere la prescrizione. Prima del verificarsi dell'effetto lesivo, dunque non vi è "interesse" ed in ogni caso mancano i requisiti della certezza e dell'attualità che legittimi ad agire, non essendosi ancora verificato il documento patrimoniale di cui si intende chiedere il risarcimento. Il che postula non soltanto il compimento della condotta illecita, ma anche la realizzazione concreta del danno. Ciò trova puntuale conferma normativa oltre che nell'articolo 2935 c.c., in base al quale la "prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" (cfr., per tutte, SS.RR. n. 62/a del 25.10.1996), anche nell'articolo 2934 c.c., atteso che esso è fondato sull'inerzia del soggetto attivo del rapporto e sull'adeguamento di una situazione di diritto ad una composizione di interessi realizzatasi in atto per una volontà del titolare stesso, che appunto attraverso l'inerzia mostra di non avervi interesse". Inerzia ex art. 2934 c.c., che come manifestazione di volontà del soggetto attivo del rapporto di disposizione del diritto in termini di estinzione dello stesso, non è ravvisabile nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il soggetto non sia titolare del diritto al risarcimento, o, ancorché titolare, non possa esercitarlo. Quindi non può ritenersi inerte la parte danneggiata in un regime di responsabilità secondo cui valgono i principi posti dal citato art. 2934 c.c., in base al quale il termine iniziale di prescrizione decorre non già dall'illecito (commissione del fatto illecito), bensì dalla definitività e conoscibilità obiettiva del danno (fatto dannoso). In tal senso è anche la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, secondo cui in mancanza della percezione del danno, non è possibile giuridicamente, e non soltanto in via di mero fatto, esercitare l'azione risarcitoria (Cass. Civ., Sez. I, n. 3160 del 4.4.1996).

Risulta quindi chiaro che il compimento del fatto dannoso, per rendere possibile l'esercizio dell'azione pubblica risarcitoria, deve essere indissolubilmente legato al verificarsi del danno erariale, cioè al depauperamento dell'ente. Solo a questo punto insorgerebbe l'ulteriore problema, per il caso di specie, della individuazione del momento iniziale del periodo prescrizione dell'azione pubblica, la quale andrebbe individuata dall'insorgenza certa e definitiva dell'obbligazione di pagamento o dal pagamento effettivo del corrispettivo per l'incarico conferito. Orbene, nella fattispecie all'esame, in qualsiasi maniera si intende collocare il "dies a quo", nessuno dei termini è maturato per cui l'eccezione di prescrizione va respinta perché giuridicamente infondata. D'altra parte il Collegio reputa, per i motivi esposti, non pertinenti le argomentazioni svolte al riguardo dai convenuti. 4.- E' infondata anche l'eccezione concernente la "nullità e comunque la inammissibilità dell'atto rettificativo di errore materiale della citazione n. 1999/01313". Al riguardo, va evidenziato che le argomentazioni svolte a sostegno delle tesi difensive sono prive di qualsiasi fondamento e comunque, non tengono conto della normativa vigente che è estremamente chiara ed inequivocabile con particolare riferimento dell'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214. Infatti, nella citazione della Procura Regionale è chiaramente indicato sia il *petitum* - risarcimento del danno quantificato arrecato al Comune di Roma - sia la causa *petendi*, e cioè il comportamento contrario ai doveri d'ufficio addebitati ai convenuti. Invero, l'atto rettificativo di errore materiale non ha modificato l'atto di citazione perché ha lasciato immutato il nucleo del c.d. accadimento storico fatto valere nel quale si ravvisa la causa *petendi* che implica anche il *petitum* per cui lasciando immutato il nucleo di tali accadimenti collegati con il *petitum* mediato, non si ha "mutatio libelli".

Va, altresì puntualizzato che nell'atto di citazione del Procuratore Regionale, l'indicazione dell'addebito a carico dei convenuti non è altro che la prefessione di un limite rispetto al potere del giudice, prefessione che può essere revocata senza che ciò comporti mutamento del *petitum*. Sotto questo profilo va comunque affermato che anche in ipotesi di responsabilità parziale, come nella fattispecie, spetta al giudice, nell'ambito della domanda, determinare le singole responsabilità in applicazione dell'art. 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, con la conseguenza che la mancanza di specifiche richieste sulla ripartizione del danno tra i vari convenuti oppure la modificazione della ripartizione dell'addebito, non comporta né la nullità, né la improcedibilità o l'inammissibilità dell'azione, non comminata, peraltro, da alcuna disposizione di legge. Da ciò consegue che in applicazione del citato art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto. Questo potere, derivante dalla natura del

giudizio di responsabilità amministrativo - contabile è stato ritenuto applicabile, con giurisprudenza ormai pacifica, nei confronti di responsabili amministratori, di contabili, nella fattispecie di responsabilità degli amministratori degli enti locali nonché nei confronti di dipendenti ed amministratori degli enti pubblici, trattandosi di potere connesso al carattere generale della stessa giurisdizione amministrativo contabile. Tale potere si sostanzia, infatti, nello stabilire in quale misura il danno erariale debba essere riferito al comportamento gravemente colposo oppure doloso dei soggetti interessati, potere che spetta solo al giudice e che si concretizza nel porre a carico dei responsabili tutto oppure parte del danno arrecato all'erario. Le eccezioni sollevate al riguardo sono, pertanto, infondate. 5. - Anche l'eccezione concernente l'invocata declaratoria di estinzione del giudizio per cessata materia del contendere è infondata e va, pertanto, respinta. Infatti, il Collegio reputa di non poter condividere le argomentazioni svolte al riguardo che sinteticamente possono così riassumersi: "l'amministrazione, per regolamentare la propria attività, in materia di consulenze esterne, ha adottato la delibera di carattere generale n. 1 del 4 gennaio 1994 che richiama l'art. 51, settimo comma, della legge n. 142/90".

Per la scelta dei collaboratori esterni il criterio di riferimento è stato individuato nel c.d. "rapporto fiduciario" anziché nei principi stabiliti dalla predetta normativa. "I provvedimenti adottati dal sindaco e dagli assessori costituiscono applicazione della predetta delibera per cui non potrebbero in alcun caso dar luogo a responsabilità". Gli "staff" sono stati costituiti in base a regole che sono diverse da quelle che valgono per i collaboratori di alta professionalità perché nella fattispecie la professionalità occorrente non può essere quella più elevata rispetto alla professionalità rinvenibile nella burocrazia, ma deve essere quella "adeguata" al compito di collaborazione con i responsabili politici dell'amministrazione ed al rapporto di fiducia che deve essere istituito". A sostegno delle argomentazioni svolte è stato richiamato l'art. 6 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Con tale norma - secondo quanto prospettato dai convenuti - è caduto ogni riferimento "all'alto contenuto di professionalità" e "l'unico elemento qualificante viene individuato nella costituzione dell'ufficio". Il rapporto istituendo non è di tipo "professionale", secondo quanto di norma avviene per le collaborazioni di alta professionalità, ma è di lavoro subordinato, regolato dal contratto collettivo. Dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127 è intervenuta la disposizione della legge 25 marzo 1999, n. 75, che ha determinato la cessazione della materia del contendere considerando che la legge n. 75/1999 ha un indiscutibile carattere retroattivo ed i suoi effetti, secondo quanto espressamente recita detta norma, si dispiegano "a decorrere dalla data delle prime lezioni effettuate ai sensi della legge 25 marzo 1993, n. 81".

L'assunto dei convenuti non può essere condiviso dal Collegio. Infatti, come già ampiamente evidenziato, la chiamata in giudizio dei convenuti riguarda le consulenze esterne conferite nel triennio 1994-1995-1996; l'atto di citazione è stato depositato il 12 marzo 1999 mentre l'emendamento all'art. 2 del decreto legge 29 gennaio 1999 è stato presentato per la prima volta al Senato della Repubblica il 23 febbraio 1999, approvato il 23 marzo 1999 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 27 marzo 1999. Ora, indipendentemente dalla qualificazione che si voglia dare alla legge 25 marzo 1999 n. 75, l'indagine della Procura Regionale, effettuata sulle consulenze dei soli anni 1994-1995 e 1996, rendono ininfluenti ed ultronee le argomentazioni svolte al riguardo dalla difesa dei convenuti. Infatti, ci troviamo, comunque, in presenza di rapporti giuridici già conclusi ossia esauriti e definiti. In questo contesto, irretroattività significa che la nuova legge non può modificare, ora per allora, i termini di tali rapporti: non escludere tutto questo significherebbe che, su questioni già concluse, l'ordinamento giuridico può essere modificato unilateralmente a cose fatte e ciò in violazione di un principio di civiltà giuridica essenziale. Reputa il Collegio che nella fattispecie non è applicabile la legge sopravvenuta n. 75 del 1999 perché incontra il limite del c.d. "facta praeterita" o "del fatto compiuto" per cui le nuove norme non possono essere applicate a rapporti precedentemente sorti i cui effetti sono già esauriti. Da ciò discende che non risulta venuto meno l'interesse alla prosecuzione dell'attività processuale in questione per cessazione della materia del contendere.

Ne consegue che all'attualità permangono gli effetti dannosi nei confronti del Comune di Roma cagionati dai suoi amministratori. 6. - Infondata è anche l'eccezione sollevata secondo cui la valutazione delle esigenze del ricorso alle consulenze esterne appartiene alla discrezionalità della pubblica amministrazione e come tale insindacabile da parte del giudice della responsabilità, giusto anche il disposto dell'articolo 1, comma 1, della legge n.20 del 1994 nel testo coordinato con il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con la legge 20 dicembre 1996, n. 639 che prevede espressamente che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata agli atti ed alle omissioni commesse con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali". Al riguardo va evidenziato che la discrezionalità amministrativa, per quanto ampia possa essere, incontra pur sempre tre limiti fondamentali invalicabili costituiti rispettivamente dall'interesse pubblico, dalla causa del potere e dai comuni precetti di logica ed imparzialità. In particolare, ritiene il Collegio che "l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali" sancita, da ultimo, dalla normativa citata, non può essere in nessun caso intesa come possibilità di travalicare i suddetti limiti che, com'è intuitivo, segnano il necessario confine fra la più ampia discrezionalità e l'arbitrio. Infatti, le predette disposizioni non possono essere interpretate come affermazione assoluta di irresponsabilità dal momento che il legislatore ha semplicemente inteso recepire l'interpretazione giurisprudenziale secondo la quale i fatti che conseguono a scelte discrezionali sono valutabili da questo giudice secondo i principi di razionalità e giustificabilità della scelta. D'altronde l'espressione normativa "ferma restando l'insindacabilità delle scelte discrezionali" non può che far riferimento ai principi elaborati dalla giurisprudenza, non esistendo anteriormente disposizioni che disciplinassero la materia per cui, sul piano concreto, non ci troviamo di fronte ad un nuovo precetto, quasi che in precedenza fosse consentito al giudice sindacare nel merito le scelte discrezionali. E' noto, infatti, che anche prima, ciò non era possibile perché ostavano i principi generali ed il rispetto dovuto all'autonomia degli enti, trattandosi di autonomia costituzionalmente garantita come quella degli enti locali.

Pertanto, non attenta a questa autonomia e non invade il merito delle scelte discrezionali il giudice che verifica nel caso concreto se una iniziativa rientrante nell'ambito di tali scelte si sia informata ai principi cui esse si debbono attenere. A ciò aggiungasi che, in ogni caso, nella fattispecie si verte in ipotesi al di fuori di quelle previste dalla legge. Da ciò discende che il conferimento di tali incarichi di consulenza, in assenza delle previste condizioni, lungi dal costituire esercizio di una potestà discrezionale, si pone come violazione di quanto statuito dalla legge e configura conseguentemente una ipotesi di violazione di legge. Ritiene, quindi, il Collegio che nella fattispecie non si tratta di sindacare il merito di una scelta della pubblica amministrazione, bensì di fare chiarezza sulla sussistenza o meno delle condizioni cui è subordinato l'esercizio legittimo e lecito del potere di scelta. Vale a dire che occorre accertare per ogni incarico se si sia tenuto conto delle predette condizioni e se sia stato rispettato il principio di ragionevolezza, cui deve costantemente improntarsi l'operato degli amministratori; principio che riassume in sé quelli della economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa costituzionalmente garantiti. Infatti, va rilevato che il Collegio è chiamato a pronunciarsi in ordine ai limiti del potere della pubblica amministrazione di avvalersi dell'opera di soggetti estranei alla propria organizzazione nel perseguire le finalità istituzionali a cui, in via di principio, per la natura di queste e secondo l'apparato di cui dispone, dovrebbe provvedere direttamente con le sue strutture - organi ed uffici -

per espletare l'attività istituzionale, il cui esercizio è demandato secondo la legge al proprio apparato e che ricomprende sia l'attività decisionale, identificabile con la funzione o con la potestà pubblica e sia quella tecnica o comunque operativa.

La vicenda in questione concerne, quindi, i limiti entro i quali può riconoscersi alla pubblica amministrazione la potestà di affidare a terzi lo svolgimento di attività connesse alla realizzazione delle proprie finalità tenendo presente che la legge 8 giugno 1990, n. 142, ha effettivamente assunto portata innovativa, chiaramente puntualizzata nei principi fissati nell'articolo 51 per i quali, tra l'altro, "i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". Seguendo il tracciato già segnato in sede di diversificazione tra attribuzioni degli organi politici e competenze della dirigenza statale di cui al D.P.R. 30 giugno 1972, n.748, successivamente rimodellato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, il legislatore si è ispirato ad un rigido criterio di ripartizione di competenze riconoscendo agli organi politici poteri di formulazione delle linee guida (indirizzo) e di verifica (controllo) dell'attuazione delle stesse ed assegnando agli organi amministrativi c.d. burocratici la concreta gestione degli affari. Tutto ciò coinvolge inevitabilmente anche la problematica della liceità del ricorso alle prestazioni di terzi da parte di un ente pubblico in presenza di uffici con competenze specifiche nella organizzazione dell'ente medesimo, tenendo presente che, per ciò che concerne le pubbliche amministrazioni, è principio generale, unitariamente e pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, che l'attività delle amministrazioni stesse deve essere svolta dai propri organi o uffici consentendosi il ricorso a soggetti esterni soltanto nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi e situazioni straordinarie non fronteggiabili con le disponibilità tecnico - burocratiche esistenti. Correlata ai principi suddetti è la previsione dell'articolo 58 della legge n. 142 del 1990, la quale, in materia di responsabilità, ha unificato la posizione degli amministratori e del personale degli enti locali sottoponendoli alla giurisdizione di questo unico giudice, innanzi al quale ciascuno di essi è tenuto a rispondere per la violazione delle attribuzioni rientranti nella rispettiva sfera di competenza.

Quindi, in presenza di apparati istituzionalmente preordinati al soddisfacimento di determinate esigenze, deve, pertanto, ritenersi che l'amministrazione possa affidare la realizzazione di queste solo in circostanze particolari, la cui sussistenza deve essere comprovata con elementi certi e puntuali, tali da giustificare, nel caso concreto, la deroga alla regola generale prima indicata. In particolare, i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni, possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implicino conoscenze specifiche che non si possono nella maniera più assoluta riscontrare nell'apparato amministrativo. Sotto tale profilo l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa ma la soluzione di specifiche problematiche; deve caratterizzarsi cioè per la specificità e temporaneità; deve dimostrarsi, altresì, l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo; non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge; il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionato all'attività svolta e non corrisposto in maniera forfettaria; la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti; l'organizzazione dell'amministrazione deve, comunque, caratterizzarsi secondo i principi di razionalizzazione, non duplicazione di funzioni e non sovrapposizione con funzioni di attività e gestione amministrativa; deve caratterizzarsi, altresì, per la migliore utilizzazione e flessibilità delle risorse umane nonché per la economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si tratta di principi e criteri enunciati in una serie ripetuta di disposizioni normative ed in particolare nell'art. 1, comma 1; nell'articolo 6, comma 1 e nell'articolo 31 del decreto legislativo n. 29 del 1993, peraltro in coerenza con i principi costituzionali di cui agli articoli 97 ed 81 della Costituzione. Di qui la conseguenza che ogni amministrazione pubblica deve caratterizzarsi per una struttura snella che impieghi anzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato e che, solo nella documentata e motivata assenza delle stesse, possa far ricorso a professionalità esterne, peraltro, da individuare in base a criteri predeterminati, certi e trasparenti. A proposito degli incarichi ad estranei è necessario anche che il conferimento debba contenere i criteri di scelta; che non sia generico o indeterminato al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'ente, il che presuppone la ricognizione e la certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste e tutto questo sia per quanto riguarda l'indicazione dei requisiti che per ciò che concerne i criteri di conferimento. Anzi, a tal riguardo, la giurisprudenza ha sempre precisato che tali criteri non debbano essere generici anche perché la genericità non consente un controllo della legittimità sull'esercizio della attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.

Applicando i principi evidenziati emerge chiaramente che l'eccezione così come prospettata deve essere rigettata dal momento che nella fattispecie viene valutato il comportamento degli amministratori in relazione all'esercizio del potere di scelta che è regolato da precise norme nonché tenendo conto dei caratteri e dei compiti che deve svolgere l'amministrazione comunale di Roma. Non si tratta, quindi, di valutare l'eventuale cattivo uso della discrezionalità ma l'illiceità della condotta dei responsabili ed il loro comportamento contrario alla normativa vigente. 7.- Il Collegio ritiene infondata anche l'eccezione di indeterminatezza della domanda in quanto la prospettazione di parte attrice in ordine sia al petitum sia alla causa petendi appare sufficientemente definita, in considerazione dei richiami effettuati nell'atto di citazione, della minuziosa esposizione dei fatti, sulla base della consistente documentazione reperita, delle indagini svolte dalla Guardia di finanza e delle circostanze tutte rilevanti per la ricostruzione dei fatti stessi riferibili agli attuali convenuti. In particolare, per quanto attiene alla sussistenza del danno, tali fatti risultano o emergono in maniera sufficiente dai numerosissimi atti depositati dalla Procura Regionale con l'atto di citazione, atti a cui si ritiene di far riferimento e che si devono intendere integralmente riportati. 8.- Alla luce di quanto prospettato non vi è dubbio, quindi, sulla sussistenza anche del dolo oltre che della colpa grave e del danno nella specie all'esame. Infatti, dagli atti risulta inequivocabilmente che è stato violato il fondamentale dovere di fedeltà; le regole per il corretto conferimento di incarichi di consulenze a persone estranee all'amministrazione comunale da parte dei convenuti i quali per ragioni di ufficio erano sicuramente a conoscenza dei fatti dannosi che davano luogo a responsabilità: in altri termini vi è il c.d. dolo contrattuale. A conforto di quanto sostenuto si evidenzia anche che i convenuti hanno giustificato il conferimento delle consulenze sostenendo che sul piano concreto hanno anticipato ciò che, poi, avrebbe previsto una legge futura. In tal modo hanno teorizzato un complesso di poteri e facoltà in capo agli organi elettivi che, invece, non ha mai avuto riscontro nella realtà giuridica. In proposito va affermata la diversità tra dolo penale (al quale è assimilabile il dolo c.d. extra-contrattuale, produttivo di responsabilità aquiliana) ed il dolo c.d. contrattuale o in adimplendo, che attiene all'inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte. Il primo viene in rilievo come diretta e cosciente intenzione di nuocere, ossia di agire ingiustamente a danno di altri da parte di persona imputabile; il secondo consiste nel proposito sciente di non adempiere all'obbligo stesso.

E' evidente che nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, il quale si caratterizza per l'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento nascenti dal rapporto di servizio, viene in rilievo il secondo tipo di dolo e nella specie la prova è data dalla circostanza che scientemente sono stati violati doveri di ufficio. Il Collegio, in tale situazione, ritiene che in ogni caso la situazione prospettata deve essere sanzionata perché configura l'inadempimento da parte degli amministratori e dei funzionari del Comune di Roma di precostituiti obblighi di servizio e perciò i doveri di "comportamento" nascenti dal rapporto che lega tali soggetti alla pubblica amministrazione. Reputa il Collegio che la vicenda descritta, che ha avuto grande eco sulla stampa e che è stata seguita con una certa preoccupazione dall'opinione pubblica per il modo disinvoltato di amministrare la finanza pubblica, integri una fattispecie di responsabilità. Infatti, i convenuti si sono resi responsabili di comportamenti illegittimi e illeciti nonché della violazione delle regole di efficienza, economicità ed efficacia in cui si compendiano i principi del c.d. "buon andamento" e della "sana gestione" ai quali deve essere improntata l'azione di qualsiasi amministrazione pubblica e privata. In ogni caso, nella fattispecie difettano le condizioni surrichiamate per il conferimento delle consulenze esterne, per cui tali incarichi debbono considerarsi illeciti ed i compensi ad essi conseguenti costituiscono ingiusto depauperamento delle finanze del Comune di Roma.

9.- In tale situazione, ritiene il Collegio che il danno concretamente subito dal Comune di Roma, che si ripercuote in definitiva sulla collettività, è grave ed è in re ipsa. In ogni caso, è stata sufficientemente provata la sussistenza di un nocimento patrimoniale del Comune di Roma, prendendo in considerazione tutti gli elementi acquisiti, valutandoli autonomamente ai fini propri del presente giudizio, nonché tenendo conto del danno del quale sono stati ampiamente evidenziati i profili, del nesso di causalità, degli elementi oggettivi e soggettivi dell'obbligazione risarcitoria per cui è domanda nonché del collocamento funzionale tra i fatti dannosi e l'illecito conferimento degli incarichi di consulenze a persone estranee all'amministrazione comunale da parte dei convenuti con un comportamento di questi ultimi contrario ai doveri di fedeltà e lealtà verso lo Stato, alla cui osservanza, peraltro, i sindaci e gli assessori sono particolarmente tenuti. 10.- Per ciò che concerne, poi, la determinazione del danno il Collegio condivide la quantificazione e la ripartizione effettuata dalla Procura Regionale, secondo la quale la pretesa risarcitoria ammonta complessivamente a lire 2.238.664.265 e deve essere posta a carico dei convenuti in quote uguali, in relazione ai rispettivi apporti causali e tenendo conto del diverso grado di responsabilità di cui ciascun convenuto è chiamato a rispondere. Si tratta di un criterio di ragionevolezza che tiene conto della distinta posizione dei convenuti. Pertanto, va affermata la responsabilità del Sindaco del Comune di Roma, degli Assessori, del Segretario Generale, dei dirigenti interessati nonché degli amministratori comunali che parteciparono con espresso voto favorevole alle delibere di nomina dei suindicati consulenti, in quanto i medesimi hanno contribuito a formare la volontà dell'organo deliberativo e quindi l'atto che di quella volontà è emanazione, conferendo, dunque pari apporto causale nella genesi dell'evento lesivo.

(omissis)

I pareri sono inseriti nella deliberazione". Il secondo comma stabilisce che, "nel caso in cui l'ente non abbia funzionari responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze", il terzo che "i soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi" e il quarto che "i segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto". Con tale norma, sostanzialmente, il legislatore ha voluto introdurre il principio secondo il quale, in presenza di un pregiudizio arrecato all'ente, il carattere consultivo dell'attività svolta non esclude la responsabilità del soggetto che ha formulato il parere. Inoltre, va precisato che la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti dei segretari comunali era stata riconosciuta sussistente anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, atteso che, tali funzionari, pur essendo in rapporto organico con l'ente locale sono tuttavia in rapporto di servizio con l'amministrazione statale. Riguardo all'esercizio della funzione consultiva la stessa giurisprudenza della Corte dei Conti ha riconosciuto la responsabilità del segretario comunale, in quanto il parere stesso - obbligatorio anche se non vincolante - ha una obiettiva ed autonoma valenza procedimentale, assumendo un ruolo causale ed efficiente nel venire in essere dell'atto illegittimo e dei suoi effetti pregiudizievoli.

Nella fattispecie si tratta di riprovevole assistenza agli organi dell'amministrazione comunale, di un comportamento trasgressivo di qualsiasi norma di ragionevolezza, infatti il comportamento dei responsabili, in ordine al parere che hanno adottato, è gravemente lesivo degli interessi dell'amministrazione perché tale attività è stata resa senza alcuna valutazione delle possibili conseguenze dannose per cui è connotato anche da grave imprudenza, se si considera che i medesimi, a cui l'ordinamento aveva attribuito il compito di verificare i profili di legittimità degli atti del comune, espressero parere favorevole in merito a delibere sulla legittimità della quale dovevano nutrire notevoli dubbi. Né, peraltro, sarebbe consentito invocare la mancanza di nesso di causalità tra il comportamento di quest' ultimi convenuti ed il danno erariale considerato che il parere negativo di legittimità reso da tali organi non preclude il proseguo del procedimento di deliberazione del consiglio e della giunta comunale, atteso che il motivato dissenso dei responsabili avrebbe potuto dissuadere il sindaco e gli assessori dal procedere alla adozione di delibere produttive di danno.

12.- Da quanto precede emerge chiaramente che l'attività commessa coincide con quella che in virtù di norme di legge rientra nei compiti dell'amministrazione disciplinati nella loro articolazione amministrativa e che per la nomina dei consulenti esterni in questione, i responsabili hanno violato le norme ed i principi vigenti in materia e precisamente quelli che stabiliscono: a) che i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni, possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implicino conoscenze specifiche che non si possono nella maniera più assoluta riscontrare nell'apparato amministrativo; b) che l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa ma la soluzione di specifiche problematiche; c) che deve caratterizzarsi cioè per la specificità e temporaneità e che deve dimostrarsi, altresì, l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo; d) che non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge; e) che il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionato all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria; g) che la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti; h) che l'organizzazione dell'amministrazione deve, comunque, caratterizzarsi secondo i principi di razionalizzazione, non duplicazione di funzioni e non sovrapposizione con funzioni di attività e gestione amministrativa; i) che deve caratterizzarsi per la migliore utilizzazione e flessibilità delle risorse umane nonché per la economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa; l) che l'amministrazione deve impiegare anzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato e che, solo nella documentata e motivata assenza delle stesse, possa far ricorso a

professionalità esterne, peraltro, da individuare in base a criteri predeterminati, certi e trasparenti; m) che per gli incarichi ad estranei è necessario anche che il conferimento debba contenere i criteri di scelta; n) che non sia generico o indeterminato al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'ente, il che presuppone la ricognizione e la certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste e tutto questo sia per quanto riguarda l'indicazione dei requisiti che per ciò che concerne i criteri di conferimento; o) che tali criteri non debbano essere generici anche perché la genericità non consente un controllo della legittimità sull'esercizio della attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.

Ai fini della scelta non è emersa, poi, l'esperienza e competenza effettivamente acquisite dagli interessati; non si è tenuto conto della idoneità delle strutture organizzative interne dell'Amministrazione per le esigenze da soddisfare; non è risultato l'eccezionalità e straordinarietà di tali esigenze dal momento che si è trattato di assolvimento di normali mansioni amministrative per le quali ugualmente avrebbero potuto e dovuto far fronte le strutture interne dell'amministrazione comunale. A ciò aggiungasi che per le loro caratteristiche - conferimento per mesi sei e reiterata proroga delle consulenze - gli incarichi vanno qualificati a tempo indeterminato per cui ritiene il collegio che la situazione prospettata dissimula un rapporto di lavoro subordinato, stante l'inserimento dell'incaricato nella struttura amministrativa dell'ente. In tale contesto è in "re ipsa" la consapevolezza dell'illecito da parte degli amministratori e quindi vi è nel loro comportamento, oltre al carattere di grave colpevolezza, un vero e proprio dolo contrattuale perché gli incarichi affidati sono generici, indeterminati nonché volontariamente conferiti in violazione dei doveri di servizio e della normativa vigente; hanno, poi, comportato arbitrari e rilevanti impegni di spesa a carico del bilancio dell'amministrazione, mentre una corretta gestione avrebbe dovuto presupporre una esatta ricognizione delle risorse e delle professionalità disponibili all'interno dell'ente. I compensi da corrispondersi ai soggetti cui è stato conferito l'incarico dovevano essere determinati, in ogni caso, sulla base della elencazione analitica dell'attività e delle operazioni svolte e non in maniera sproporzionata e forfetaria.

E' evidente che gli illeciti esborsi relativi a tali reiterati incarichi abbiano arrecato un pregiudizio patrimoniale all'ente comunale e ciò emerge indiscutibilmente dalla non conformità del comportamento dei responsabili a schemi normativi disciplinanti l'attività da essi posta in essere. E' comprovato, quindi, l'elemento psicologico della colpa grave e del dolo contrattuale come già rilevato precedentemente. E' chiaro, infatti, che gli incarichi in parola furono affidati senza i necessari presupposti, affiancando alla struttura comunale soggetti estranei per l'espletamento di compiti strettamente istituzionali oppure che rappresentano duplicazione di funzioni istituzionali, sovrapposizione con funzioni di attività e gestione amministrativa; in altri termini gli incarichi conferiti come puntualizzato in parte motiva, si fondano su compiti di pertinenza dell'apparato comunale le cui strutture erano adeguate e funzionali rispetto alle esigenze poste a base delle assentite consulenze, consistenti in attività meramente marginali, senza alcuna utilità per l'ente comunale. A ciò va aggiunto che la colpa grave, nella fattispecie, si sostanzia anche in un comportamento contrario a regole deontologiche elementari, caratterizzato dalla volontarietà degli atti posti in essere; dalla illiceità della condotta, dalla mancanza di cautele, cure o conoscenze costituenti lo standard minimo di diligenza nonché dalla particolare negligenza ed ingiustificata imperizia che rivela il disprezzo dei doveri di comportamento più elementari ed il massimo di slealtà se si tiene conto della elevata qualificazione culturale e professionale dei convenuti.

Appare evidente, poi, il nesso di causalità tra danno e colpa grave, giacché proprio le reiterate delibere di conferimento degli incarichi hanno prodotto l'illecito esborso. In tale contesto l'assunto dei convenuti, in ordine alle consulenze in questione, è palesemente infondato e le tesi sostenute al riguardo dagli stessi non valgono affatto a conferire, come erroneamente suppongono, il crisma della liceità e della legalità a comportamenti che, in concreto, tali non erano e non sono, ovvero ad elidere ogni responsabilità conseguente ad un non corretto *modus operandi*, ritenendo di poter ravvisare un effetto sanante delle commesse illiceità nella normativa sopravvenuta ed indicata in narrativa. Ritiene il Collegio che nei casi di specie non si trattava di costituire le cosiddette "segreterie particolari" oppure uffici similari con persone di fiducia e legate agli organi politici sotto vari profili, ma di conferire incarichi a professionisti in grado di assicurare un sostegno agli organi elettivi nell'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo e quindi provvisti di alta professionalità, idoneità e competenza tale da poter essere utili nell'apparato nel quale venivano inseriti ed impegnati.

In questa situazione sono emersi, invece, vari aspetti di illiceità come ampiamente illustrato in precedenza perché gli amministratori locali vollero assumere a carico del bilancio comunale persone di fiducia utilizzando le norme disponibili ma disattendendo contemporaneamente il contenuto delle norme stesse ed i principi vigenti in materia. E tutto ciò senza valorizzare il personale in servizio nell'amministrazione comunale nei confronti del quale, invece, si è dimostrato un totale ed ingiustificato atteggiamento di sfiducia.

Come già evidenziato, sono stati, tra l'altro, conferiti:

a) incarichi generici in contrasto con il principio della determinatezza e ponendo surrettiziamente in essere un rapporto di lavoro avente ad oggetto una generica attività di supporto agli organi politici. Vedasi al riguardo le consulenze affidate: alla dott.ssa Migliorini per lo smaltimento e la trasparenza dei procedimenti; al signor De Santis per le questioni inerenti l'ufficio stampa; all'architetto Manacorda per le politiche urbanistiche; al signor Nuccetelli per le politiche del commercio; alla signora Ponzani per le politiche del lavoro; alla signora Costa per le politiche culturali; al dott. Lusi per le politiche giovanili e per le politiche della casa; alla dott.ssa Novelli per il miglioramento delle relazioni con l'utenza dei servizi demografici ed elettorali; alla dott.ssa Trillo per le politiche dei servizi giuridici; b) incarichi dove mancava nei consulenti ogni competenza nel settore. Vedasi al riguardo le consulenze conferite alla signora Garberoglio, modella fotografica con esperienze di assistente al programma "mezzanotte e dintorni"; al signor Nuccetelli, in possesso del diploma di maturità scientifica e con esperienze esclusivamente in incarichi sindacali; alla signora Costa diplomata in grafica pubblicitaria con esperienze di segretaria particolare o assistente di noti uomini politici; c) incarichi dove mancava negli interessati qualsiasi competenza specifica. Vedasi le consulenze affidate: al signor Serpieri con esperienze di tipo giornalistico nonché presso l'associazione scouts italiani e presso la società Gabetti, a fronte di un incarico per l'attività di studio per deliberare una mappa delle problematiche sociali; al dott. Dal Forno, laureato in economia e commercio, con dichiarate ma non provate esperienze di responsabile di vendite e di selezione del personale - ma invece ufficialmente artista - a fronte di un incarico per attuare il progetto di sperimentazione del telelavoro (Roma Trade) e per avviare il progetto di riqualificazione della pubblica amministrazione (Ripam); al signor Telese, laureando in storia contemporanea con esclusive esperienze di addetto stampa, come consulente per le politiche educative e giovanili; al dott. Lusi, facente parte dello studio legale dell'avvocato Sandulli, poi assessore, definito esperto nel campo delle organizzazioni giovanili perché aveva svolto vari incarichi in associazioni di scouts, il quale fu nominato consulente

dell'assessore per le politiche giovanili con ordinanza sindacale n. 28 del 20 gennaio 1994 quando non era ancora neanche laureato se si considera che la laurea in giurisprudenza è stata conseguita cinque giorni dopo ossia il 25 gennaio 1994. Successivamente l'interessato è diventato anche consulente per le politiche della casa con ordinanza sindacale n. 442 del 7 luglio 1994 e, poi, consulente per le politiche della sicurezza e per le problematiche concernenti la riorganizzazione del Corpo di polizia municipale con ordinanza sindacale n. 385 del 4 luglio 1995; d) incarichi dove l'attività concreta dei consulenti coincideva con l'attività istituzionale svolta da uno o più uffici amministrativi, i quali, come è stato già precisato, disponevano di personale ragguardevole.

In particolare sono stati riscontrati:

a) otto consulenze aventi per oggetto l'attività che generalmente svolge l'ufficio stampa (Panarese, Andreozzi, Cesari, Garberoglio, De Santis, Pogliatti e De Simone); b) otto consulenze coincidenti con l'attività svolta dall'ufficio comunicazione ed immagine (Panarese, Andreozzi, Fappiano, Garberoglio, De Santis, Pogliatti, Telese e Novelli); c) sei consulenze aventi per oggetto l'attività svolta dall'assessorato per le politiche dei servizi informatici e tecnologici (Todescato, Fappiano, Paparo, Serpieri, Novelli e Pocek); d) una consulenza riguardante la stessa attività che viene svolta dall'assessorato per le politiche del personale (Dalia); e) tre consulenze coincidenti con l'attività espletata dall'Avvocatura comunale (Petrucci, Vona e Trillò); f) una consulenza coincidente con l'attività svolta dall'assessorato per le politiche del turismo e grandi eventi (De Simone). La coincidenza degli incarichi affidati con l'attività istituzionale svolta dall'amministrazione appare ancora più evidente esaminando le relazioni presentate dagli interessati dalle quali emerge che il signor Davoli, consulente per la definizione dei criteri e degli indirizzi riguardanti le procedure per la vigilanza sugli atti delle aziende speciali, era utilizzato per la predisposizione dei bandi di gara e delle schede sintetiche dei vari partecipanti al bando per advisor, presenziando agli incontri in cui venivano presentati i vari candidati; la dott.ssa Nepitelli e la dott.ssa Migliorini, consulenti dell'assessore Lanzilotta, per la definizione degli indirizzi politici in materia di rapporti con i cittadini sulle problematiche concernenti le politiche di bilancio, hanno in concreto svolto attività di semplice informazione dell'opinione pubblica sull'attività dell'assessorato; il dott. Dal Forno in relazione all'incarico di attuare il progetto di telelavoro (Roma Trade), ha partecipato solo all'ultima fase, quella operativa limitandosi ad interpellare i vari uffici comunali per individuare un gruppo sperimentale di teleoperatori in quanto le prime due fasi erano state già avviate e concluse nel 1995; il dott. Leonetti, consulente per l'attuazione delle procedure di sicurezza, si è limitato allo studio e verifiche degli organigrammi dell'ente; alla pianificazione delle relazioni sindacali; alla stesura di provvedimenti amministrativi attuativi del decreto legislativo n. 626/1994, alla stesura di memorie di Giunta; alla nomina del responsabile del servizio protezione e prevenzione nonché dell'ufficio del medico competente ed alla sensibilizzazione del personale in ordine alla sicurezza sui luoghi di lavoro; la dott.ssa Testa ha svolto una semplice attività di promozione giornalistica; la dott.ssa Trillò ha assunto l'incarico in qualità di avvocato del Foro di Roma mentre non lo era ed ha svolto una mera attività amministrativa come il controllo delle istanze depositate allo sportello di conciliazione; il rapporto diretto con i cittadini nonché la ricerca e la ristrutturazione dei locali al fine di collocare il ripetuto sportello di conciliazione; e) alcuni consulenti hanno svolto attività modeste: la signora Panarese, la signora Andreozzi, la dott.ssa Migliorini e la dott.ssa Nepitelli si sono limitate a svolgere attività di invio di depliant, lettere e volantini ai cittadini, comunicati stampa, spot radiofonici e manifesti; l'attività preponderante svolta dal signor Piva è stata la cura dei rapporti con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore; il consulente per le politiche del commercio signor Nuccetelli ha svolto, secondo la sua stessa dichiarazione, un lavoro di coinvolgimento-dialogo basato sulla credibilità delle proposte sociali e delle persone che gli presentavano a seguito di assemblee, incontri con associazioni e singoli operatori; il signor Todescato ha provveduto a raccogliere dati ed informazioni sui cantieri aperti in Roma e sullo stato di avanzamento dei lavori; il signor Cesari ha elaborato semplici pubblicazioni informative; il signor De Santis era addetto all'illustrazione dell'attività dell'amministrazione all'opinione pubblica; il dott. Pogliatti raccoglieva gli articoli di stampa in merito alle iniziative dell'assessorato al personale; il signor Telese coordinava il lavoro dell'assessorato con l'ufficio stampa;

f) incarichi per i quali i consulenti non hanno svolto alcuna attività: il dott. Dal Forno nulla ha fatto in ordine alla seconda parte dell'incarico relativo all'avvio del progetto riqualificazione della pubblica amministrazione (Ripam); il signor Andreozzi non ha eseguito l'incarico di elaborare studi e relazioni concernenti lo snellimento dei procedimenti in relazione alle materie di competenza dell'assessore Cecchini; il signor Cesari non ha attuato l'incarico di elaborare una pubblicazione esplicativa del piano attuativo di riqualificazione dell'Ostiense e relativa rielaborazione cartografica; il consulente Dalia, che avrebbe dovuto suggerire concrete soluzioni operative sulla riorganizzazione dell'autoparco, si è limitato ad esprimere considerazioni a seguito della lettura delle relazioni già elaborate sul problema specifico dal servizio autoparco dell'amministrazione; la signora Pocek, che avrebbe dovuto fornire la soluzione a specifici problemi sui programmi di strategie e di innovazione tecnologica delle politiche dei servizi al cittadino, si è limitata ad effettuare un monitoraggio delle varie iniziative in essere ed alla divulgazione delle relazioni destinate all'opinione pubblica sulle innovazioni tecnologiche introdotte dall'assessorato; la signora Garberoglio e l'avvocato Vona nessuna relazione hanno depositato in merito.

In tale situazione l'assunto dei responsabili secondo i quali "non è stato possibile individuare nell'organico capitolino elementi in possesso della professionalità specifica richiesta al fine di conferire gli incarichi in questione", non può essere condiviso sotto ogni profilo, attesa la genericità degli incarichi affidati, l'indeterminatezza, la carenza di elevata professionalità ed esperienza generica o specifica nei consulenti prescelti, che sono stati chiamati per lo svolgimento di compiti che avrebbero dovuto essere svolti dai dipendenti della struttura dell'amministrazione comunale. Così facendo i consulenti hanno fatto di tutto tranne che procurare qualsiasi tipo di utilità all'amministrazione, ma in compenso i responsabili dell'ente hanno genericamente corrisposto forfettariamente ai consulenti medesimi gli illeciti compensi mensili.

Trattasi, quindi, di fattispecie dove i responsabili devono rispondere dell'intera spesa per insussistenza di un qualsiasi concreto vantaggio per l'ente amministrato. D'altra parte, appare inverosimile e comunque non è possibile affermare genericamente l'inaffidabilità, l'incapacità oppure l'inedoneità professionale di tutti i dipendenti del ruolo del personale del Comune di Roma al fine di aiutare gli amministratori ad esercitare l'indirizzo politico e di controllo tanto più che l'attività concreta svolta dai menzionati consulenti coincideva con le funzioni ed i compiti affidati normalmente ed istituzionalmente agli uffici amministrativi del Comune di Roma, i quali, come è stato già precisato e come emerge dall'organigramma, disponevano di personale cospicuo e qualificato (Avvocatura comunale, dirigenti, dipendenti dell'ex carriera direttiva, di VIII livello, di VII livello e delle altre qualifiche inferiori).

In ogni caso, non è sostenibile - come hanno affermato alcune difese - che per i dipendenti dell'amministrazione comunale esiste l'incompatibilità a prestare la loro opera presso gli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco e degli assessori perché la normativa vigente e le delibere della giunta comunale citate in narrativa, hanno sempre espressamente stabilito che gli organi elettivi per l'espletamento delle loro funzioni di indirizzo e di controllo possono prevedere degli uffici costituiti in primo luogo dai dipendenti dell'ente ovvero, se sussistono i presupposti, da collaboratori esterni assunti a tempo determinato (cfr. pagine da 26 a 30).

13.- Nella fattispecie, vi è, dunque, la sussistenza dei profili di anti giuridicità ed una intenzionale lesione degli interessi dell'ente essendosi le scelte rivelatesi gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali, e soprattutto effettuate in violazione della normativa vigente al riguardo che era chiara, precisa, univoca e di elementare comprensione per cui nessun ragionevole dubbio poteva nascere circa l'applicazione della stessa utilizzando il buon senso comune. Ciò avrebbe dovuto indurre i responsabili alla massima cautela e ponderazione stante l'inevitabile anomalia di dette operazioni che sono state disposte avventatamente, con negligenza inescusabile e con disinvoltata superficialità e che hanno cagionato effetti dannosi per il bilancio del Comune di Roma. In tale situazione, reputa il Collegio che non è da porsi alcuna valutazione di utilità della spesa perché l'illegittimo degli amministratori si concretizza nel pagamento di competenze non dovute con danno pari all'importo di quanto pagato. D'altra parte è ormai pacifico che costituiscono danno gli interi emolumenti corrisposti nell'ipotesi di incarico ripetitivo, continuativo e sistematico, protratto nel tempo per esigenze permanenti ed istituzionali di un ente locale, soprattutto quando le consulenze hanno le caratteristiche del rapporto di impiego vietato dalla legge come nella fattispecie. In conclusione, ritiene il Collegio che nella fattispecie vi è un'assenza di "utilità" nella prestazione degli incarichi avendo i responsabili aggravato solo il Comune di ingiustificati oneri aggiuntivi, costituenti una inutile duplicazione di spesa rispetto a quella già derivante per legge dal mantenimento delle esistenti strutture comunali e delle risorse rimaste al riguardo inutilizzate.

14.- Sui predetti importi va dai medesimi corrisposta anche la rivalutazione monetaria dalla data dell'evento del danno per cui è domanda attrice e fino alla data del deposito della presente sentenza. Vanno, inoltre, dalla data della presente sentenza e fino al soddisfacimento del credito erariale - come sopra individuato - esecutivamente vantato, corrisposti gli interessi legali di cui all'art. 1224 c.c. , primo comma, in funzione risarcitoria ai fini di riequilibrio del patrimonio; interessi che non si cumulano con la rivalutazione monetaria ma si pongono in termini di alternative perché connessi ad obbligazioni pecuniarie, tali essendo quelli nascenti dalla sentenza di condanna, che, liquidando il danno, ha convertito l'originario debito di valore in debito di valuta (Corte dei Conti, Sezioni Riunite 18 febbraio 1993, nn. 841, 843 e 844) e reso, quindi, applicabile l'art. 1224 c.c..

P.Q.M. LA CORTE DEI CONTI Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, CONDANNA Francesco RUTELLI, Walter TOCCI, Linda LANZILLOTTA, Esterino MONTINO, Domenico CECCHINI, Renzo LUSETTI, Sandro DEL FATTORE, Loredana DE PETRIS, Francesco CARDUCCI ARTENISIO, Amedeo PIVA, Giovanni BORGNA, Piero SANDULLI, Fiorella FARINELLI, Claudio MINELLI, Pietro BARRERA, Vincenzo GAGLIANI CAPUTO, Stefania BIOLCHI, Fortunato LORENZETTI ed Alberto FENU al pagamento a favore dell'Erario - beneficiario il Comune di Roma - della somma complessiva di lire 2.238.664.265 (duemiliardi duecentotrentottomilioni seicentosessantaquattromiladuecentosessantacinquelire) ripartita in quote uguali come segue:

1.- Francesco RUTELLI e Walter TOCCI per la somma di lire 67.349.441 ciascuno; 2.- Francesco RUTELLI e Walter TOCCI per la somma di lire 53.900.000 ciascuno; 3.- Francesco RUTELLI e Walter TOCCI per la somma di lire 10.400.000 ciascuno; 4.- Francesco RUTELLI ed Esterino MONTINO per la somma di lire 45.017.699 ciascuno; 5.- Francesco RUTELLI e Domenico CECCHINI per la somma di lire 16.769.892 ciascuno; 6.- Walter TOCCI, Domenico CECCHINI, Amedeo PIVA, Giovanni BORGNA, Piero SANDULLI, Fiorella FARINELLI, Claudio MINELLI, Loredana DE PETRIS, Renzo LUSETTI, Francesco CARDUCCI ARTENISIO, Sandro DEL FATTORE, Vincenzo GAGLIANI CAPUTO e Stefania BIOLCHI per la somma di lire 9.803.769 ciascuno; 7.- Francesco RUTELLI e Domenico CECCHINI per la somma di lire 2.664.107 ciascuno; 8.- Francesco RUTELLI e Domenico CECCHINI per la somma di lire 1.733.333 ciascuno; 9.- Francesco RUTELLI e Domenico CECCHINI per la somma di lire 2.870.019 ciascuno; 10.- Francesco RUTELLI e Domenico CECCHINI per lire 82.895.582 ciascuno; 11.- Francesco RUTELLI e Linda LANZILLOTTA per la somma di lire 31.300.000 ciascuno; 12.- Linda LANZILLOTTA, Domenico CECCHINI, Amedeo PIVA, Giovanni BORGNA, Piero SANDULLI, Fiorella FARINELLI, Vincenzo GAGLIANI CAPUTO e Fortunato LORENZETTI per la somma di lire 520.625 ciascuno; 13.- Francesco RUTELLI e Linda LANZILLOTTA per la somma di lire 11.607.666 ciascuno; 14.- Francesco RUTELLI e Linda LANZILLOTTA per la somma di lire 11.000.000 ciascuno; 14.- Francesco RUTELLI e Linda LANZILLOTTA per la somma di lire 4.500.000 ciascuno; 16.- Francesco RUTELLI e Linda LANZILLOTTA per la somma di lire 26.740.824 ciascuno; 17.- Francesco RUTELLI e Renzo LUSETTI per la somma di lire 6.650.000 ciascuno; 18.- Francesco RUTELLI e Renzo LUSETTI per la somma di lire 15.558.323 ciascuno; 19.- Francesco RUTELLI e Renzo LUSETTI per la somma di lire 34.974.208 ciascuno; 20.- Francesco RUTELLI, Walter TOCCI, Linda LANZILLOTTA, Amedeo PIVA, Giovanni BORGNA, Piero SANDULLI, Claudio MINELLI, Domenico CECCHINI, Fiorella FARINELLI, Vincenzo GAGLIANI CAPUTO e Pietro BARRERA per la somma di lire 3.636.363 ciascuno; 21.- Francesco RUTELLI e Sandro DEL FATTORE per la somma di lire 1.450.000 ciascuno; 22.- Francesco RUTELLI e Claudio MINELLI per la somma di lire 100.119.355 ciascuno; 23.- Francesco RUTELLI e Claudio MINELLI per la somma di lire 100.119.355 ciascuno; 24.- Walter TOCCI, Linda LANZILLOTTA, Domenico CECCHINI, Giovanni BORGNA, Piero SANDULLI, Fiorella FARINELLI, Claudio MINELLI, Vincenzo GAGLIANI CAPUTO e Alberto FENU per la somma di lire 1.111.111 ciascuno; 25.- Francesco RUTELLI e Fiorella FARINELLI per la somma di lire 15.898.333 ciascuno; 26.- Francesco RUTELLI e Fiorella FARINELLI per la somma di lire 2.700.000 ciascuno; 27.- Francesco RUTELLI e Loredana DE PETRIS per la somma di lire 35.047.500 ciascuno; 28.- Francesco RUTELLI e Francesco CARDUCCI ARTENISIO per la somma di lire 18.595.000 ciascuno; 29.- Francesco RUTELLI e Francesco CARDUCCI ARTENISIO per la somma di lire 9.224.880 ciascuno; 30.- Francesco RUTELLI e Giovanni BORGNA per la somma di lire 66.782.030 ciascuno; 31.- Francesco RUTELLI ed Amedeo PIVA per la somma di lire 56.065.080 ciascuno; 32.- Francesco RUTELLI e Amedeo PIVA per la somma di lire 14.768.639 ciascuno; 33.- Francesco RUTELLI e Piero SANDULLI per la somma di lire 53.995.080 ciascuno; 34.- Francesco RUTELLI e Piero SANDULLI per la somma di lire 12.528.279 ciascuno; 35.- Francesco RUTELLI e Piero SANDULLI per la somma di lire 115.300.444 ciascuno. Tali importi dovranno essere rivalutati fino alla data di deposito della presente sentenza e sulla somma complessiva dovranno essere corrisposti, dalla stessa data, gli interessi legali fino all'intero soddisfo. CONDANNA altresì, i convenuti al pagamento in parti uguali delle spese di giudizio che fino alla data della presente sentenza vengono liquidate complessivamente in lire 20.299.880 Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2000 proseguita il 26 maggio 2000 ed il 4 luglio 2000.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE, IL PRESIDENTE

Depositata il 25 settembre 2001.

(La sentenza d'appello ha ridotto ad un quinto le pene pecuniarie, ribadendo però la sussistenza del reato. Rutelli e gli altri condannati hanno annunciato ricorsi)