



AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA  
DEL COMPRESORIO DI CIVITAVECCHIA

**DIREZIONE GENERALE**

PROT. N° 5357 ATER CIVITAVECCHIA 07/08/2024



Tipo U

*Alla Ca* **dott. Emiliano Clementi**

Via Pier Lorenzo De Vita, 46  
00127 – Roma (RM)

**RACCOMANDA AR**

[emilianoclementi@legalmail.it](mailto:emilianoclementi@legalmail.it)

**OGGETTO:** Trasmissione determinazione direttoriale 07.08.2024 n. 79

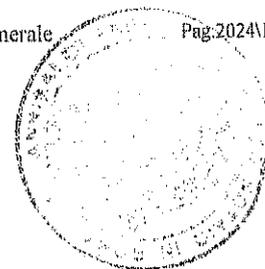
Egregio Dottore,  
con la presente si trasmette quanto in oggetto.

Distinti saluti,

[allegato]

Il Direttore Generale  
(ing. Stefano Amici)





## **DETERMINAZIONE del 07 agosto 2024 n. 79**

**OGGETTO:** Procedimento per l'annullamento in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990, della procedura selettiva per la selezione di una professionalità da inserire nel ruolo dei dirigenti, in esecuzione della deliberazione del Commissario Straordinario n. 17 del 27.09.2017, nonché a tutti gli atti connessi e consequenziali che hanno portato alla nomina del Dott. Emiliano Clementi quale dirigente. Conclusione del procedimento

### **IL DIRETTORE GENERALE**

#### **VISTI:**

- la Lr. 03 settembre 2002, n. 30 e successive modifiche e integrazioni;
- lo Statuto dell'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia, approvato con deliberazione 17 maggio 2004, n. 14, divenuto esecutivo per decorrenza dei termini come previsto dal comma 2 dell'articolo 12 della Lr. n. 30/2002 e successive modifiche e integrazioni;
- il Regolamento di Organizzazione e di funzionamento dell'attività amministrativa della dirigenza e delle strutture operative dell'A.T.E.R. adottato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione 30 giugno 2004 n. 19 e successive modifiche e integrazioni;
- il Regolamento per il reclutamento del personale, pubblicato sul sito dell'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia.
- il PTPCT approvato con deliberazione del Commissario Straordinario 11 marzo 2024, n. 13;
- la deliberazione del Commissario Straordinario n. 24 del 29 luglio 2024 con cui è stato conferito l'incarico di Direttore Generale all'ing. Stefano Amici;

#### **VISTI:**

- l'articolo 97 della Costituzione;
- la Legge n. 241/1990;
- il D.P.R. n. 62/2013;

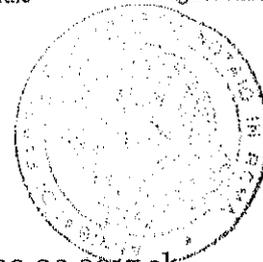
#### **VISTE:**

- la comunicazione del R.P.C.T. della Regione Lazio datata 10.10.2023;
- la nota A.N.A.C. del 23.04.2024;
- la nota del R.P.C.T. della Regione Lazio datata 22.5.2024;

**PRESO ATTO** della nota interna del Responsabile del procedimento, ing. Andrea Mereu, del 05.08.2024 acquisita al protocollo aziendale al progressivo n. 615 avente ad oggetto *Atti del procedimento per l'annullamento in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies della Legge 241/1990, della procedura selettiva per la selezione di una professionalità da inserire nel ruolo dei dirigenti, in esecuzione della deliberazione del Commissario Straordinario n. 17 del 2017, nonché a tutti gli atti connessi e consequenziali che hanno portato alla nomina del dott. Clementi quale dirigente;*

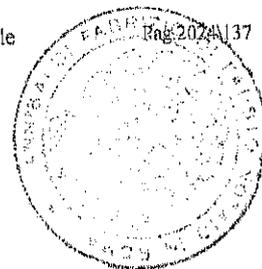
#### **PREMESSO CHE:**

- con Deliberazione dell'allora Commissario Straordinario, Dott. Antonio Passerelli, n. 17 del 27.09.2017, è stato dato mandato al Direttore Generale, Dott. Emiliano Clementi "di porre in essere tutte le attività gestionali del caso per avviare una selezione ad evidenza pubblica per la copertura delle posizioni che si rendano disponibili";

AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA  
DEL COMPRESORIO DI CIVITAVECCHIA

- successivamente veniva pubblicato Avviso pubblico sul portale istituzionale dal 29.09.2017 al 20.10.2017 per la prova concorsuale relativa alla selezione del Dirigente dell'Area Amministrativa, Affari Legali e Generali;
- in data 02.03.2018 il Commissario Straordinario, Dott. Antonio Passerelli, deliberava di costituire la Commissione per l'esame e la valutazione dei candidati alla carica di Dirigente dell'Area Amministrativa, Affari Legali e Generali;
- venivano presentate due domande per il bando rispettivamente dal Dott. Clementi e dalla Dott.ssa Zizza;
- la candidatura presentata dalla Dott.ssa Zizza veniva esclusa;
- risultava vincitore il Dott. Clementi che all'epoca svolgeva le funzioni di Direttore Generale dell'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia;
- veniva nominato Dirigente ad acta il Dott. Paolo Curzi, il quale aveva l'incarico di sottoscrivere il contratto di assunzione del Dott. Clementi in luogo del Direttore Generale;
- il Dott. Clementi in qualità di D.G. dell'A.T.E.R. di Civitavecchia, con Determinazione n. 42/2018, valutava "corretta e conforme a legge l'intera procedura seguita";
- venivano pubblicate notizie di stampa su "Etruria news" in data 05.09.2023 riguardanti presunti vizi della procedura selettiva in oggetto;
- a seguito di tali notizie di stampa il R.P.C.T. della Regione Lazio, richiedeva al R.P.C.T. dell'A.T.E.R. di Civitavecchia la documentazione riguardante la procedura di selezione in oggetto;
- ricevuta la documentazione richiesta, il R.P.C.T. della Regione Lazio con comunicazione datata 10.10.2023, precisava che dalla lettura degli atti riguardanti la procedura di selezione che aveva portato all'assunzione del Dott. Emiliano Clementi "emerge una situazione di conflitto di interessi reale, di fronte alla quale non si evince se sia stata seguita la procedura prescritta dal codice di Comportamento dei dipendenti pubblici";
- l'A.n.a.c. ricevuta la segnalazione dal R.P.C.T. della Regione Lazio, in data 13.02.2024 inviava all'A.T.E.R. di Civitavecchia comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 12 del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione";
- l'A.n.a.c., concluso il procedimento di vigilanza, a seguito all'adunanza del 16.04.2024, deliberava di inviare una raccomandazione all'A.T.E.R. di Civitavecchia in data 23.04.2024 con cui sottolineava che la fattispecie in esame "in cui il Direttore Generale dell'Ater di Civitavecchia ha partecipato al procedimento di indizione della procedura selettiva alla quale lui stesso ha partecipato in qualità di candidato per poi essere assunto quale dirigente dalla medesima ATER in qualità di vincitore, presenta profili di evidente e palese criticità";
- l'A.T.E.R. richiedeva parere giuridico all'Avv. Angelo Canale, il quale in data 09.05.2024 rendeva il predetto parere concludendo che la procedura presentava "violazione dei principi di terzietà, imparzialità, trasparenza, nonché il palese conflitto di interessi" tale da motivare l'esercizio della potestà di autotutela tempestiva attesa la recente emersione dei fatti e la conseguente conoscenza degli stessi dagli attuali vertici dell'A.T.E.R.;
- a seguito della predetta raccomandazione inviata dall'A.n.a.c. anche il R.P.C.T. della Regione Lazio, con nota del 22.5.2024, "considerate le significative irregolarità riscontrate..." chiedeva di "indicare le ulteriori azioni ed attività svolte nonché i provvedimenti adottati sino ad oggi, oltre a quelli già comunicati con la pregressa corrispondenza, in riferimento all'oggetto di segnalazione e successivamente di attività di vigilanza da parte dell'A.n.a.c.";

**TENUTO CONTO CHE:**



- con nota prot. 4381/2024, notificata al Dott. Emiliano Clementi in data 18/6/2024, l'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia comunicava l'avvio del procedimento per l'annullamento in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990, della procedura selettiva per la selezione di una professionalità da inserire nel ruolo dei dirigenti, in esecuzione della deliberazione del Commissario Straordinario n. 17 del 27.09.2017, nonché di tutti gli atti connessi e conseguenziali che hanno portato alla nomina del Dott. Clementi quale dirigente dell'A.T.E.R. di Civitavecchia;
- con comunicazione formalizzata a mezzo pec in data 03.07.2024, registrata al protocollo al n. 4638 in pari data, il Dottor Clementi richiedeva l'accesso agli atti ai sensi della Legge 241/90, richiedendo copia dei documenti indicati nella comunicazione di avvio del procedimento;
- con nota prot. 4746 del 08.07.2024, l'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia accoglieva la richiesta presentata dal Dott. Clementi e, per l'effetto, inviava la documentazione richiesta il giorno 12.07.2024 (prot. 4838);
- con comunicazione datata 19.07.2024, notificata a mezzo pec all'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia in pari data, registrata al protocollo in data 22.07.2024 al progressivo n. 5010, il dott. Clementi presentava una memoria scritta, richiedendo contestualmente l'archiviazione del procedimento medesimo;

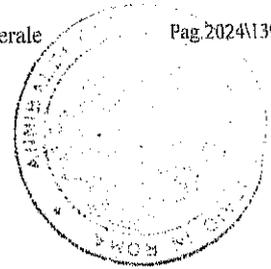
**CONSIDERATO** che dall'istruttoria esperita è emerso che la procedura di cui sopra è illegittima per violazione dei principi di terzietà, imparzialità, trasparenza, nonché palese conflitto di interessi per i seguenti motivi. In via preliminare si fa rilevare che l'avviso di selezione in questione prevedeva una valutazione dei curricula dei candidati ed un colloquio orale. Orbene, in detto provvedimento però non venivano indicati i punteggi da attribuire alla valutazione dei curricula, ai titoli posseduti dai candidati e neppure al colloquio orale, caratterizzando i criteri previsti per la valutazione assolutamente generici. Si precisa che la fissazione dei criteri e dei relativi punteggi è finalizzata a garantire la trasparenza e l'imparzialità della scelta dell'Amministrazione, nonché della Commissione nella fase di valutazione, anche ai fini di un'eventuale verifica ex post della correttezza e congruità delle operazioni valutative. In assenza di ciò non si può valutare l'operato della Commissione, la cui condotta non corrisponde al rispetto dei criteri di trasparenza e imparzialità, bensì di assoluta discrezionalità. Inoltre ai sensi dell'art. 3 del Regolamento per il reclutamento del personale, razione temporis vigente, la Commissione esaminatrice doveva essere nominata dal Direttore Generale e di norma presieduta dallo stesso D.G.. Invece nei fatti è stata nominata in maniera illegittima dal Commissario Straordinario senza alcun giustificato motivo. Oltre a ciò si è constatata l'assenza di una competizione tra i concorrenti. Difatti, l'unica candidata oltre al Dott. Clementi è stata esclusa per aver depositato la propria domanda in busta aperta. Di conseguenza l'unico candidato ammesso è risultato il Dott. Clementi. Tale circostanza non ha consentito alcuna comparazione tra i candidati, con la conseguente selezione dell'unico candidato e ciò in palese violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Va poi menzionata anche l'anomalia e illegittimità della nomina di un Commissario ad acta per formalizzare il contratto del Dott. Clementi. Poiché il Dott. Clementi rivestiva la qualità di Direttore Generale dell'A.T.E.R. e avrebbe dovuto sottoscrivere lui il contratto di assunzione secondo lo Statuto dell'Ente. Invece è stato nominato un dirigente ad acta esterno senza indicare la fonte normativa utilizzata. Il commissario ad acta è il funzionario pubblico nominato dal giudice amministrativo nel giudizio di ottemperanza per sostituirsi all'amministrazione in caso di inerzia secondo quanto stabilito dall'art. 21 del codice di procedura amministrativa. Ebbene la nomina effettuata dal Commissario Straordinario di un dirigente ad acta esterno per la sottoscrizione del contratto

AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA  
DEL COMPRESORIO DI CIVITAVECCHIA

da parte dell'A.T.E.R. di Civitavecchia non trova riscontro in alcuna fonte normativa, né nel decreto di nomina del Commissario Straordinario. Invero lo Statuto dell'Ente all'art. 7 prevede che il Presidente possa nominare un dirigente ad acta nel caso di inerzia del Direttore Generale e dopo avergli assegnato un termine per provvedere. Tuttavia il Commissario Straordinario non ha assegnato un termine al Direttore Generale per provvedere alla sottoscrizione del contratto di assunzione. Ma tale circostanza non si poteva certo verificare tenuto conto che il Direttore Generale ed il Dirigente da assumere erano la stessa persona. Pertanto il contratto sottoscritto è assolutamente viziato anche per questo motivo. Con riferimento poi al "conflitto di interessi" si rileva quanto segue. Il principio di rango costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 presenta diverse declinazioni, tra cui quella di conflitto di interessi contenuta in modo più esplicito nell'art. 6 bis della L. 241/1990 e all'art. 6 del D.P.R. 62/2013 codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Nonostante non esista una definizione univoca di conflitto di interessi, secondo la giurisprudenza amministrativa si configura ogni qualvolta un soggetto, che abbia anche solo potenzialmente interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico, alla cui cura è preposto, adotti ovvero influenzi le decisioni pubbliche, che invece dovrebbero essere improntate secondo il dettato costituzionale all'imparzialità e terzietà. Ne consegue che l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi costituisce una regola generale, che non ammette deroghe anche solo in presenza di un conflitto di interesse solo potenziale. La circostanza che il Dott. Clementi, in qualità di Direttore Generale, ha preso parte al procedimento riguardante la procedura selettiva per la selezione di dirigente, a cui ha partecipato come candidato per poi essere assunto come unico candidato ammesso, configura una situazione di conflitto di interessi sia reale che potenziale. Nel bilanciamento degli interessi in questione, prevale l'interesse pubblico sancito dal rispetto dei principi costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione di imparzialità trasparenza e terzietà. La procedura in oggetto risulta illegittima sotto diversi profili connotata da vizi talmente rilevanti da rendere necessario intervenire con l'annullamento in autotutela. Non si può configurare l'ipotesi di legittimo affidamento in capo al Dott. Clementi. Affinchè si possa valutare il legittimo affidamento del privato è necessario che la situazione giuridica di vantaggio non sia il risultato di comportamenti artificiosi o contrari a buona fede del privato. Difatti l'art. 1, co 2 bis della L. 241/1990 dispone che i "rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Il Consiglio di Stato ha quindi precisato che "concepito in questi termini, il dovere di collaborazione e di comportarsi secondo buona fede ha quindi portata bilaterale, perché sorge nell'ambito di una relazione che, sebbene asimmetrica, è nondimeno partecipata." (Ad. Plenaria C.D.S. n. 21/2021). Ebbene il Dott. Clementi, in qualità di Direttore Generale, non poteva non essere al corrente dei vizi e delle illegittimità della procedura selettiva a lui favorevole, nonché della situazione di conflitto di interesse in cui versava.

Di conseguenza non può ingenerarsi alcun legittimo affidamento;

**RILEVATO** che la memoria presentata dal Dott. Clementi a mezzo pec, datata 19.7.2024, non è idonea a superare le criticità individuate dall'A.T.E.R. di Civitavecchia e indicate nella comunicazione di avvio del procedimento amministrativo. In particolare, nella memoria si eccipisce l'insussistenza del conflitto di interessi in conseguenza della mancata partecipazione al procedimento da parte dello stesso Dott. Clementi; la violazione del termine per l'autotutela previsto dall'articolo 21 nonies della L. 241/1990; nonché l'assenza di un interesse pubblico all'annullamento in autotutela. Sul tema si precisa che con Determinazione n. 42 del 19/3/2018, sottoscritta dal Dott. Clementi in qualità di Direttore Generale, è stata "ratificata" la determinazione del 13/3/2018 del dirigente ad acta Dottor Paolo Curzi. La "ratifica" è un



provvedimento amministrativo di secondo grado con il quale l'autorità competente in via ordinaria fa proprio, stabilizzandone ex nunc, gli effetti di un atto adottato da un organo non competente, cui la legge riconosce una legittimazione straordinaria in casi di urgenza. La ratifica dell'intera procedura da parte del Dott. Clementi comporta un evidente conflitto di interesse tenuto conto che lo stesso è risultato unico candidato ammesso alla selezione. Si precisa che l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi costituisce regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni. Relativamente poi alla questione della tempestività dell'annullamento in autotutela, si evidenzia quanto segue. L'articolo 21 nonies sancisce che "Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21 octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21 octies comma 2, può essere annullato d'ufficio sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20 e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati .....". La giurisprudenza amministrativa individua il dies a quo per il computo del termine decadenziale di cui all'articolo 21 nonies non dall'atto illegittimo, bensì dal momento in cui la stessa Amministrazione ha avuto piena contezza dell'atto stesso. Sul punto si evidenzia che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8 del 2017 ha precisato che il mero decorso del tempo non consuma il potere di annullamento d'ufficio e in ogni caso il termine ragionevole per la sua adozione decorre soltanto dal momento della scoperta da parte dell'Amministrazione dei fatti e delle circostanze poste a fondamento dell'atto di ritiro. Ebbene l'attuale vertice dell'A.T.E.R. di Civitavecchia, non in carica al momento della procedura concorsuale, non era nelle condizioni di esercitare il potere di autotutela all'epoca dei fatti poiché non a conoscenza degli eventi accaduti. Il Dott. Clementi è stato Direttore Generale dell'A.T.E.R. del comprensorio di Civitavecchia sino al mese di novembre 2023. Solamente a seguito di notizie di stampa, degli interventi del R.P.C.T. della Regione Lazio e dell'A.n.a.c., risalenti al mese di novembre 2023, l'attuale vertice è venuto a conoscenza delle predette illegittimità. Tale orientamento giurisprudenziale sulla ragionevolezza del termine decadenziale risulta assolutamente consolidato ed anche in pronunce più recenti è stato affermato che il termine per l'annullamento d'ufficio decorra soltanto dal momento in cui l'Amministrazione viene concretamente a conoscenza dei profili di illegittimità dell'atto. (Consiglio di Stato, sent. n. 8004/2020).

Infine si precisa che l'interesse pubblico tutelato è stato ampiamente motivato nella parte che precede e comunque può considerarsi insito nella rilevanza ed evidenza degli interessi pubblici sopra richiamati;

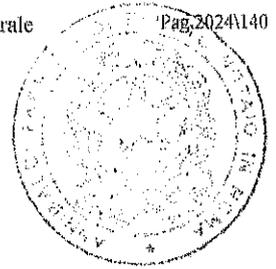
Tutto ciò premesso,

#### **DETERMINA**

Per le motivazioni sopra espresse, che si intendono integralmente richiamate:

- di disporre la conclusione del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 2 della Legge 241/1990 e ss.mm.ii;
- di annullare in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990, la procedura selettiva per la selezione di una professionalità da inserire nel ruolo dei dirigenti, in esecuzione della deliberazione del Commissionario Straordinario n. 17 del 27.09.2017, nonché tutti gli atti connessi e conseguenti, che hanno portato alla successiva nomina del Dott. Emiliano Clementi quale Dirigente comprese anche la determinazione del Dott. Curzi del 13 marzo 2018 n. 35 e la determinazione del Dott. Emiliano Clementi del 19 marzo 2018 n. 42;

AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA  
DEL COMPRESORIO DI CIVITAVECCHIA



- in conseguenza dell'annullamento in autotutela della intera fase concorsuale, ai sensi della L. 241/1990, dichiarare nullo il contratto di lavoro, tenuto conto che l'annullamento rimuove con effetto ex tunc il presupposto necessario del contratto, che resta caducato da nullità originaria, anche se accertata successivamente, fatti salvi gli effetti di cui all'art. 2126 c.c. riguardanti le prestazioni di fatto svolte medio tempore;
- di trasmettere il presente atto al Commissario Straordinario Massimiliano Fasoli;
- di trasmettere altresì il presente atto alla Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza Dott. Simona Grillone;
- di pubblicare l'estratto del presente atto sull'Albo aziendale e di darne diffusione integrale sul sito aziendale.

Avverso il presente provvedimento è esperibile ricorso al TAR del Lazio nel termine di 60 gg. o in alternativa ricorso straordinario al Capo di Stato nel termine di 120 gg, entrambi decorrenti dalla data di notifica o comunicazione dell'atto e dalla piena conoscenza di esso.

Il Direttore Generale  
(Ing. Stefano Amici)