Sent. n. 67/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA BASILICATA

composta dai seguenti Magistrati:

dr.	Luigi	CIRILLO	Presidente
dr.	Rocco	LOTITO	Consigliere
dr.ssa	Maria Gabriella	DODARO	Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 9191 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale presso questa Sezione, nei confronti di:

1. **Salvatore Vito VALENTINO** (C.F.: VLNSVT56T06F052W), nato a Matera il 06 dicembre 1956, Direttore dell'"Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della provincia di Matera" nell'anno 2019, rappresentato e difeso dall'Avv. Vito Agresti ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Matera alla via Lucana n. 122 (PEC: agresti0336@cert.avvmatera.it) giusta procura speciale rilasciata in data 22.5.2025;

2. **Enrico Luigi DE CAPUA** (C.F.: DCPNCL63L07L418Q), nato a Tricarico (MT) il 7 luglio 1963, attuale Direttore dell'Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della provincia di Matera, rappresentato e difeso dall' Avv. Teresa Claudia Antonella Cacciatore ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Policoro alla Traversa Via Resia n. 42 (pec: cacciatore0362@cert.avvmatera.it) giusta procu-

cura speciale rilasciata il 2 luglio 2025;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, esaminati tutti gli altri atti e documenti della causa;

uditi, nella pubblica udienza del 23 settembre 2025, con l'assistenza del Segretario del Collegio dott.ssa Angela Micele, il magistrato relatore Maria Gabriella Dodaro, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott. Adamo Nicola Pepe, nonché gli avv.ti Vito Agresti e Teresa Claudia Cacciatore, che hanno concluso come da verbale di udienza;

premesso in

FATTO

1. Con **atto di citazione** depositato in data 17 aprile 2025, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i signori Valentino Salvatore Vito e De Capua Enrico Luigi, nelle qualità epigrafati, a seguito di una segnalazione di danno erariale del 18 giugno 2024 con la quale un dipendente dell'Amministrazione Provinciale di Matera rappresentava che, nel biennio 2019 – 2020, l'Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Matera aveva affidato incarichi e consulenze esterne in assenza delle condizioni previste dall'art. 7, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 per l'esternalizzazione dell'amministrazione pubblica.

Dall'esposizione in fatto contenuta nell'atto introduttivo, e dalla documentazione allo stesso allegata, si evince quanto segue.

Con determinazione n. 85 del 02.12.2019, l'allora direttore dell'Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Matera (di seguito "APEA"), Sig. Valentino Salvatore Vito, accoglieva ed autorizzava la richiesta con cui il Sig. Eletti Emanuele si dichiarava disponibile ad assumere l'incarico di Responsa-

bile del Servizio di Prevenzione e Protezione (R.S.P.P.) della APEA, affidandogli l'incarico in questione dal 01.12.2019 al 30.11.2020 a fronte di un impegno di spesa di € 3.600,00.

Con determinazioni n. 85 del 30.12.2020 e n. 16 del 08.04.2021, l'attuale direttore dell'APEA, sig. De Capua Luigi Enrico affidava al Sig. Eletti un nuovo incarico a fronte di un impegno di spesa di € 2.500,00.

Alle citate determinazioni facevano seguito la sottoscrizione dei contratti tra APEA e il Sig. Eletti ed il pagamento dei compensi, siccome concordati, in € 3.600,00 ed € 2.500,00 (come da determine n. 29/2020, 45/2020, 60/2020, 3/2021, 20/21, 60/2021 in atti).

La Procura contabile ha evidenziato che, nel caso in esame, non sussistevano i requisiti previsti dall'art. 7, commi 6 e 6-bis, D.lgs. 165/2001 come necessari per il conferimento di incarichi a personale esterno alla PA. In particolare, nel caso in esame: i) non sussisteva il carattere straordinario ed eccezionale dell'esigenza da soddisfare; ii) non sussisteva il carattere limitato nel tempo dell'incarico e della consulenza; iii) non vi era inidoneità assoluta della struttura a svolgere l'attività per carenza di personale interno; iv) non era stata preventivamente esperita una procedura di selezione al fine di assicurare trasparenza e correttezza.

La Procura ha, inoltre, evidenziato che i convenuti avevano omesso di fornire una adeguata motivazione della decisione di affidare gli incarichi all'esterno (in specie non avevano provveduto ad un effettivo accertamento della mancanza di risorse interne né ad una previa procedura comparativa) e non avevano rispettato procedure trasparenti. Infatti:

i) nelle determine di conferimento dell'incarico era stata apposta una mera

clausola di stile che attestava l'assenza della figura professionale ricercata all'interno dell'Amministrazione, mentre invece dalla pianta organica dell'APEA emergevano "*figure dotate della necessaria professionalità alle quali l'incarico poteva essere affidato per evitare l'uso inappropriato delle risorse pubbliche*", essendo presenti in pianta organica 4 laureati in Ingegneria, un "*perito industriale elettronica*", un "*laureato in architettura*" e un "*tecnico delle industrie elettriche ed elettroniche*";

ii) gli incarichi affidati al Sig. Eletti erano stati affidati senza l'osservanza di procedure trasparenti e competitive ed erano stati conferiti sulla base di una semplice richiesta avanzata al consulente esterno;

iii) gli incarichi non avevano il carattere di eccezionalità e straordinarietà dell'esigenza previsti dalla legge, dato che la funzione di responsabile della Prevenzione e della Sicurezza è cruciale per garantire la tutela dei lavoratori e il rispetto delle norme di sicurezza sui luoghi di lavoro e, in quanto tale, doveva rientrare nella "normale gestione di un ente" e non si poteva far fronte ad essa con incarichi conferiti in via temporanea e non strutturale.

Alla luce di quanto esposto, la Procura contabile ha ritenuto che il danno subito dall'ente (individuato nell'importo complessivo di € 6.100,00, pari alla spesa sostenuta per l'incarico in questione) fosse causalmente riconducibile alle condotte omissive gravemente colpose di Valentino Salvatore Vito, per l'incarico affidato al consulente esterno relativamente al periodo dal 01.12.2019 al 30.11.2020, e di De Capua Enrico Luigi, per l'affidamento e la stipulazione del contratto con il consulente esterno relativo al periodo dal 01.12.2020 al 30.11.2021.

In particolare, la Procura ha evidenziato che:

a) nella fattispecie non troverebbe applicazione l'istituto dei vantaggi compensativi (art. 1 comma 1-bis l. 20/1994) trattandosi di spese vietate e comunque di una spesa disutile, attesa la presenza di figure professionali interne che avrebbero potuto svolgere l'incarico senza costi aggiuntivi per l'ente;

b) la condotta dei convenuti dovrebbe ritenersi gravemente colposa per il ruolo rivestito e la loro particolare preparazione professionale nel settore della pubblica amministrazione, per l'assenza di ambiguità nella normativa di settore e per l'antieconomicità dell'incarico.

Inoltre, in ***replica alle controdeduzioni difensive***, la Procura ha affermato che:

a) la circostanza, valorizzata dalla difesa del dott. Valentino, che l'incaricato fosse un dipendente della provincia di Matera, di cui l'ARPEA è ente strumentale, sarebbe non solo irrilevante, ma anche contraria ad elementari esigenze di imparzialità e trasparenza, dato che l'incarico era stato conferito senza la necessaria procedura comparativa;

b) l'eccezione della difesa del dott. Valentino, secondo cui mancavano dipendenti in servizio in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 32 d.lgs. 81/2008, sarebbe contraddetta dalla mancanza di ogni procedura comparativa, necessaria per evitare dubbi sulla legittimità e sull'imparzialità dell'assegnazione degli incarichi, e per dimostrare "pubblicamente" che l'Ente aveva verificato l'effettiva unicità del profilo dell'incaricato (Eletti Emanuele) e che non vi erano state scelte "preferenziali"; essendo ammesso al limite un incarico diretto solo in presenza di situazioni eccezionali e straordinarie (insussistenti per l'incarico in esame);

c) l'istituto dell'appalto di servizi di cui all' art. 36, comma 2 lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 (invocato dalla difesa del De Capua come legittimante l'affi-

damento diretto) sarebbe inapplicabile nella concreta fattispecie, in cui ha preminenza l'elemento personalistico della prestazione intellettuale (*intuitu personae*) rispetto a quello dell'organizzazione imprenditoriale e del rischio di impresa (in tal senso si citava la Sez. giur. Basilicata n. 11/2025, depositata il 20 marzo 2025). All'uopo la Procura ha peraltro evidenziato che la legislazione emergenziale COVID ha semplificato le procedure di affidamento dei servizi pubblici, ma non le procedure di affidamento di consulenze esterne ex art.7 TUPI, come quella qui in esame.

In conclusione, la Procura ha contestato il danno erariale di complessivi € 6.100,00, a titolo di **colpa grave omissiva** e con **responsabilità parziaria**, ai signori Valentino Salvatore Vito e De Capua Enrico Luigi, ripartendo il danno nella misura di € 3.600,00 a carico del Sig. Valentino Vito Salvatore (somma erogata in forza dell'incarico da lui affidato per il periodo dal dicembre 2019 al dicembre 2020) e di € 2.500,00 a carico del Sig. De Capua Enrico Luigi (somma erogata per il nuovo incarico da lui affidato per il periodo dicembre 2020-dicembre 2021), con richiesta di interessi e rivalutazione monetaria.

2. Fissata per la discussione l'udienza del 23 settembre 2025, la citazione ed il pedissequo **decreto presidenziale di fissazione d'udienza** sono stati notificati ai convenuti in data 22.4.2025.

3. Con **comparsa di costituzione per il dott. Enrico Luigi De Capua** depositata in data 30 luglio 2025, l'avv. Teresa Claudia Antonella Cacciatore (già costituitasi in sede preprocessuale) ha chiesto il rigetto della domanda attorea eccependo che l'affidamento dell'incarico era legittimo e ragionevole, sotto ogni profilo e, in particolare per le ragioni che seguono.

Anzitutto, il datore di lavoro aveva l'obbligo di nominare il Responsabile del

Servizio Prevenzione e Protezione dai rischi sui luoghi di lavoro. Inoltre, il convenuto De Capua aveva rilevato la necessità di avvalersi, all'uopo, di personale di adeguata formazione necessaria per lo svolgimento dell'incarico; aveva constatato che all'interno dell'APEA non era presente alcuna figura che avesse adeguata formazione necessaria per poter ricoprire e svolgere le suddette mansioni, posto che, in base all'art. 32 d.lgs. 81/2008, è necessario ed imprescindibile essere in possesso di attestato di frequenza a specifico corso di formazione; aveva infine nominato Responsabile della Sicurezza sul luogo di lavoro il Sig. Eletti Emanuele, dipendente della Provincia di Matera (di cui l'APEA è ente strumentale), in quanto era in possesso di attestato di frequenza allo specifico corso di formazione e dell'esperienza necessaria.

L'incarico era stato affidato in presenza di tutti i presupposti fissati dell'art.7, comma 6, d.lgs. 165/2001, in specie:

a) la temporaneità (la prestazione era prevista dal dic. 2020 al nov. 2021) e la prefissazione di oggetto, durata e compenso dell'incarico;

b) la straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze poste a base dell'incarico, posto che, trattandosi degli anni 2020 - 2021 e dunque degli anni della pandemia Covid, vi era necessità di attuare particolari misure di prevenzione e protezione per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro; ed il Sig. Eletti svolgeva la propria attività anche presso la sede dell'Amministrazione Provinciale di Matera che insiste nello stesso stabile di APEA, onde l'incarico gli era stato affidato anche per una ragione di omogeneità di intervento, oltre che per evitare il più possibile accesso di personale esterno alla struttura.;

c) la carenza di personale interno che potesse svolgere l'incarico, posto che nessun professionista interno ad APEA era in possesso di attestato di frequenza

a specifico corso di formazione (art. 32 d.lgs. 165/2001);

Inoltre, la procedura si era svolta con la massima regolarità e trasparenza, in quanto il dott. Eletti aveva chiesto alla propria Amministrazione di appartenenza autorizzazione ex art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 allo svolgimento dell'incarico presso APEA ed era stato all'uopo autorizzato con Determina n. 2283 del 23.12.2020 della Provincia di Matera.

Infine, la scelta del contraente con affidamento diretto e senza procedura comparativa si giustificava sia ai sensi dell'art. 1 L.120/2020 (semplificazione delle procedure contrattuali), sia per l'urgenza di provvedere atteso l'oggetto dell'incarico ed il periodo emergenziale COVID (in specie per l'esigenza di evitare l'accesso di personale esterno).

In conclusione, il Dott. De Capua, ritenendo di non avere in alcun modo la responsabilità addebitatagli e di avere sempre operato legittimamente, ha chiesto il rigetto della domanda proposta dalla Procura.

4. Con atto di costituzione depositato in data 22 maggio 2025 e successiva **memoria difensiva per il dott. Salvatore Vito Valentino** depositata in data 2 settembre 2025 (rappresentato dall'avv. Vito Agresti) è stato chiesto il rigetto della domanda attorea per mancanza di colpa grave e di danno erariale, sulla scorta delle seguenti argomentazioni.

Anzitutto, la motivazione del provvedimento con cui si conferiva l'incarico esterno era del tutto legittima e congrua, in quanto dava atto:

- dell'obbligo del datore di lavoro di nominare come Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione dai rischi sui luoghi di lavoro una figura in possesso dei requisiti legali per lo svolgimento di tale incarico previsti dal

combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 32 d.lgs. 81/2008 (in specie il possesso

di titolo di studio di diploma di scuola secondaria, una esperienza comprovata di almeno 6 mesi ed un attestato di frequenza relativo a corsi di formazione abilitanti in relazione alla classe di rischio dell'attività);

- dell'assenza, all'interno dell'APEA, di una figura professionale avente tali requisiti, sia all'epoca sia oggi (cfr. certificazione APEA del 4.3.2025 in risposta a richiesta del Dott. Valentino);
- del possesso di tali requisiti da parte dell'incaricato esterno, che, tra l'altro, non solo era già stato negli anni precedenti RSPP per l'APEA ma aveva anche specifica esperienza nel settore dell'Energia (occupandosi presso la Provincia del controllo impianti di combustione e avendo esperienza nell'efficientamento energetico).

Altrettanto legittima e razionale doveva ritenersi la scelta del contraente con affidamento diretto (senza procedura selettiva), in quanto:

- il Sig. Eletti Emanuele era dipendente della Provincia di Matera (di cui l'APEA è ente strumentale), era l'unico che si era dichiarato disponibile a coprire l'incarico, ed era in possesso di attestato di frequenza dello specifico corso di formazione e dell'esperienza necessaria; sicché l'affidamento dell'incarico era stata una soluzione logica ed istituzionalmente coerente per far fronte agli obblighi di legge previsti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro;
- l'art. 7 TUPI non si applicava alle Aziende speciali di enti locali come l'APEA;
- l'art. 7 TUPI non si applicava nella concreta fattispecie in quanto non si stava esternalizzando un incarico, ma individuando un professionista all'interno della

medesima organizzazione, come risorsa interna (essendo l'APEA ente strumentale della Provincia).

Infine, anche volendo configurare l'incarico come "esterno" e assoggettato all'art. 7 TUPI, non vi era un danno erariale (in quanto il RSPP andava nominato a pena di sanzioni, la controprestazione era stata resa e andava retribuita, e comunque occorreva considerare i *vantaggi arrecati* all'amministrazione da un contratto che consentiva lo svolgimento del servizio a soli € 3.600; circostanze che consentivano anche di escludere la colpa grave).

5. Alla **pubblica udienza del 23 settembre 2025,** udito il magistrato relatore, il Pubblico Ministero ha insistito per la condanna dei convenuti come da atto di citazione, replicando alle eccezioni sollevate dalla difesa del De Capua che l'affidamento diretto (senza procedura comparativa) in contestazione non poteva essere giustificato né dalla "straordinarietà" della situazione in periodo COVID (che pure imponeva ulteriori "accortezze"), in quanto l'affidamento dell'incarico di responsabile della sicurezza (responsabile del servizio di prevenzione e protezione del lavoro o "RSPP") rientrava nella normalità della gestione ordinaria dell'amministrazione; né dalla mancanza di risorse interne (assenza di altro soggetto in possesso del titolo di formazione specifica); né dalla circostanza che l'incaricato fosse dipendente della Provincia di Matera (Ente da cui APEA era controllato APEA), in quanto tale circostanza, da un lato, determinava semmai un ulteriore profilo di illiceità per violazione del principio di imparzialità dettato dalla legge anticorruzione (d.lgs. 39/2013) e dall'art. 97 Cost (in mancanza di procedura comparativa), dall'altro lato, non consentiva comunque di configurare l'affidamento in questione come incarico *in house* e comunque non fungeva da scusante, dato che l'APEA aveva fatto ricorso a personale esterno.

L'Avvocato Agresti, per il convenuto Valentino, nel contestare ogni illiceità della condotta del suo assistito, e nel ritenere nella fattispecie ultroneo il tema delle società "in house", si è riportato alle conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione, ovvero di assenza della condotta illecita, dell'elemento soggettivo e del danno, eccependo che: i) il d.lgs. 81/2008 imponeva ad ogni amministrazione la nomina di RSPP, anche in assenza di figure valide all'interno dell'amministrazione; ii) il sig. Eletti, peraltro operante nello stesso edificio, era stato l'unico ad aver manifestato la propria diponibilità all'acquisizione dell'incarico; iii) quindi, non ci si trovava di fronte ad una scelta così grave e dissennata, anche sotto il profilo dell'assenza di danno; iv) infatti, non vi era stato un danno effettivo per la spesa sostenuta, in quanto esigua e corrispettiva di prestazioni effettivamente rese da una persona competente ed in possesso di tutti i requisiti per ricoprire l'incarico.

L'Avv. Cacciatore, per il convenuto De Capua, ha concluso per il rigetto della domanda attorea, stante l'assenza dei presupposti della violazione di norme o di obblighi di servizio, della colpa grave e del danno erariale, eccependo: a) che in forza della normativa di settore il datore di lavoro aveva l'obbligo di nominare il RSPP; b) che il suo assistito aveva ritenuto necessario avvalersi, all'uopo, di personale in possesso della adeguata formazione di cui all'art. 32 del d.lgs. 81/2008, non presente all'interno dell'APEA (come documentato in atti); c) che l'incarico era stato regolarmente affidato, previo rilascio di regolare autorizzazione della Amministrazione di appartenenza del sig. Eletti e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 7, co. 6 del d.lgs. 165/2001, considerando sia il carattere straordinario ed eccezionale e limitato nel tempo delle esigenze da soddisfare in piena pandemia COVID-19, sia la mancanza di risorse interne

e la difficoltà di reperire risorse dall'esterno in epoca Covid. L'avv. Cacciatore ha, quindi, evi-

denziato: i) l'assenza di alcuna condotta omissiva antigiuridica del proprio assistito, il quale ha operato con atti motivati e seguendo l'iter stabilito dalla legge; ii) l'assenza di danno erariale, atteso che la spesa sarebbe stata maggiore in caso di incarico esterno; iii) la sussistenza di circostanze di eccezionalità ed urgenza che legittimavano l'incarico esterno in relazione al periodo emergenziale ed alla difficoltà di reperire e far operare nella struttura personale esterno (laddove l'incaricato già lavorava nello stesso immobile).

In sede di replica, il Pubblico Ministero, dopo aver replicato alle contestazioni della difesa in merito alla illiceità (civilisticamente intesa) della condotta del convenuto Valentino, ha evidenziato che, al contrario di quanto sostenuto dalla difesa in memoria, nella fattispecie in esame l'attività svolta dal consulente esterno non può essere qualificata come appalto di servizi e quindi soggetta alla normativa semplificata prevista dalla l. 120/2020, bensì si configura come prestazione professionale intellettuale, poiché svolta in assenza di struttura imprenditoriale e senza alcun rischio di impresa, all'uopo richiamando giurisprudenza ed in particolare la sentenza n. 11 del 2025 di questa Sezione Giurisdizionale.

Quindi, a seguito di brevi controrepliche dei difensori dei convenuti in cui essi hanno ribadito e meglio precisato le proprie rispettive ed opposte posizioni, il giudizio è passato in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a valutare la sussistenza dei danni erariali patiti da APEA per avere i convenuti affidato l'incarico di Responsabile del Servizio di

Prevenzione e Protezione (RSPP) in assenza delle condizioni previste dall'art. 7, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e comunque in mancanza di congrua motivazione (in specie circa la mancanza di risorse interne utilizzabili per lo

svolgimento dell'incarico) e di procedure trasparenti (concorrenziali) di scelta del contraente.

2. Preliminarmente, risulta necessario evidenziare che i fatti contestati al convenuto De Capua risultano avvenuti tutti dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 d.l. 16 luglio 2020 n. 76. Sono, infatti, contestate al convenuto De Capua le determinazioni n. 85 del 30.12.2020 e n. 16 dell'8.08.2021, con le quali egli ha affidato al Sig. Eletti un nuovo incarico di RSPP con impegno di spesa pari ad € 2.500,00, nonché la sottoscrizione dei successivi contratti.

Come noto, il d.l. 16 luglio 2020 n. 76 è entrato in vigore in data 15 settembre 2020. L'articolo 21, comma 2, del richiamato d.l. 76/2020 ha stabilito che, "*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*". Il predetto comma è stato poi modificato con il d.l. 31 maggio 2021 e con successivi decreti-legge (l'ultimo dei quali è il d.l. 12 maggio 2025, n. 68) che hanno esteso senza soluzione di continuità l'applicazione della norma di cui al comma 2 dell'art. 21 d.l. 76/2000 sino al 31 dicembre 2025.

Orbene, premesso che nella fattispecie in esame l'ipotesi di volontaria causazione del danno erariale non è stata nemmeno prospettata dalla Procura attrice, che ha invocato l'elemento della colpa grave quale unico elemento soggettivo

posto alla base della richiesta risarcitoria, va evidenziato che in citazione si contestano, oltre alla sottoscrizione delle determine di conferimento dell'incarico e dei successivi contratti, pretese condotte "omissive" che consisterebbero nella omessa (apparente) motivazione delle decisioni di affidare gli incarichi esterni, nella omessa verifica della mancanza dei presupposti legali per l'affidamento dell'incarico, e infine nella omissione di procedure trasparenti e concorrenziali nella scelta dell'incaricato. Deve tuttavia evidenziarsi che l'elemento oggettivo della fattispecie oggetto di contestazione (i.e. la *condotta*, che è il fatto storico che sotto il profilo materiale-ontologico determina l'evento dannoso, ovvero la spesa asseritamente indebita) è di tipo commissivo, consistendo appunto nell'affidamento dell'incarico. Diversamente, le omissioni rappresentate nell'atto di citazione costituiscono unicamente la ragione dell'antigiuridicità della fattispecie (ovvero quelle *modalità della condotta* che, sotto il profilo deontologico, si pongono in contrasto con le previsioni legali). In altri termini, la spesa contestata come danno è causata, sotto il profilo fattuale, dalla condotta di affidamento dell'incarico e non dalle "omissioni" contestate (omessa motivazione, omesso accertamento dei presupposti di legittimità dell'atto, omissione di procedure comparative), che sono semmai causa della illegittimità della condotta e della spesa sostenuta.

Pertanto, dato che quelle prospettate in citazione dal P.M. non possono qualificarsi come "condotte omissive" rilevanti nella causazione del danno, e

dato che l'unica condotta commissiva contestata in citazione (l'affidamento in quanto tale dell'incarico al sig. Eletti, mediante la sottoscrizione delle determine e poi nelle successive sottoscrizioni dei contratti) non è più perseguibile dal giudice erariale (in quanto è stata contestata nella stessa citazione come colposa ed è

stata commessa nella vigenza del cosiddetto "scudo erariale" di cui all'art. 21, comma 2, d.l. 76/2020), la domanda azionata in citazione nei confronti del De Capua va dichiarata inammissibile.

3. Il Collegio deve a questo punto esaminare la contestazione di responsabilità erariale formulata dalla Procura Regionale nei confronti del convenuto Valentino Salvatore Vito (relativamente all'incarico annuale conferito nel 2019, prima del c.d. scudo erariale), sostenendo l'illegittimità e dannosità dell'affidamento dell'incarico in esame per violazione dell'art.7 d.lgs. 165/2001, sotto vari profili.

3.1. Preliminarmente, appare opportuno precisare che la giurisprudenza di questa Sezione giurisdizionale richiamata in citazione (sentenza n. 11/2025) ha già avuto modo di sottolineare quanto segue.

a) L'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 615/2001 (applicabile agli enti locali ex art. 7, comma 6-ter, d.lgs. cit.) prevede una serie di limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (in specie, oggetto della prestazione inerente alle funzioni dell'amministrazione e ad obiettivi ed interessi specifici, mancanza di risorse interne all'uopo incaricabili, natura temporanea e qualificata della prestazione, predeterminazioni di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione: comma 6, primo capoverso lett.a-d); in particolare, la disposizione in esame vieta di conferire incarichi per

prestazioni che costituiscono funzioni ordinarie dell'amministrazione ("*Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti*": comma 6 terzo capoverso).

b) La violazione delle predette disposizioni determina la nullità dell'atto e re-

sponsabilità erariale *ipso iure*, in quanto il comma 6, terzo capoverso, statuisce che "[…] in caso di violazione *delle disposizioni di cui al presente comma"* (sopra citate) "*si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater*" (secondo cui "*I contratti di lavoro ... sono nulli e determinano responsabilità erariale*") (art.7, comma 6, terzo capoverso).

c) Pertanto, la spesa sostenuta in caso di incarichi conferiti in violazione delle norme predette deve ritenersi ingiustificata ed illecitamente effettuata, implicando un danno all'erario in misura corrispondente, senza che possa invocarsi una "*compensatio lucri cum damno*", perché il legislatore ha effettuato una valutazione *ex ante* della non vantaggiosità della prestazione (in deroga al principio di cui all'art. 1, comma 1-bis l. n. 20/1994).

Peraltro, va segnalato che la disposizione in esame (terzo capoverso del comma 6) trova applicazione limitatamente alle fattispecie di cui "al presente comma" (ovvero al comma 6), non alle diverse disposizioni dell'art. 7, ed in particolare in ipotesi di mancata applicazione della disposizione del comma 6-bis, secondo cui, per attribuire incarichi esterni, l'amministrazione è tenuta ad effettuare procedure comparative rese pubbliche. Pertanto, la mancanza di una procedura comparativa non implica di per sé (diversamente dagli altri requisiti, di cui al comma 6) una presunzione legale di non vantaggiosità dell'incarico, ma occorre

una prova concreta della sussistenza di un danno erariale.

3.2. Tanto premesso in generale, nella concreta fattispecie un primo profilo di illegittimità contestato dalla Procura regionale afferisce alla mancanza di quelle esigenze "straordinarie" ed "eccezionali" che l'art. 7, comma 6, terzo capoverso individua come presupposto dell'affidamento di un incarico esterno, atteso che la presenza di un "responsabile della sicurezza" è obbligatoria in ogni azienda pubblica o privata per legge, e quindi costituisce attività "ordinaria", rientrante nella "normale gestione di un ente", cui non si potrebbe far fronte con incarichi conferiti in via temporanea e non strutturale.

In merito a tale questione, deve evidenziarsi che il principio generale fissato dal terzo capoverso in esame riceve una espressa deroga proprio in materia di responsabile della sicurezza, in quanto, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. n. 81/2008 (applicabile alle pubbliche amministrazioni ex art. 3 comma 1 d.lgs. n. 81/2008), il datore di lavoro deve incaricare delle funzioni di responsabili dei servizi di prevenzione soggetti in possesso delle "*capacità e requisiti di cui all'art. 32*" (comma 2), per cui - "*in assenza di dipendenti che, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 32*" – "*il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio*" (comma 4).

Dunque, non si può affermare che il requisito della straordinarietà degli incarichi precluda di per sé la possibilità di nominare un responsabile della prevenzione e sicurezza estraneo all'amministrazione, essendo invece possibile l'esternalizzazione del servizio in presenza dell'ulteriore presupposto della "*mancanza di risorse interne*" in possesso dei requisiti legalmente necessari per lo svolgimento dell'incarico (questione oltre esaminata). Pertanto, sotto questo profilo la contestazione attorea risulta infondata.

3.3. Un secondo profilo di antigiuridicità afferisce al "*previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno*" da parte dell'amministrazione (comma 6, lett. a), contestato dalla Procura sia in relazione all'assenza di adeguata motivazione degli accertamenti eseguiti, sia in relazione alla sussistenza di risorse interne disponibili per l'incarico.

Sotto il profilo motivazionale, nella premessa della delibera di conferimento dell'incarico si dà atto che "*all'interno dell'Agenzia non è presente alcuna figura professionale cui potersi avvalere per lo svolgimento delle attività sopra indicate*"; l'affermazione attorea, secondo cui si tratta di mera "clausola di stile", non costituisce di per sé indice di illegittimità dell'incarico, atteso che la norma in esame non richiede una motivazione rinforzata, ma solo che l'accertamento sia stato effettuato in concreto. Pertanto, l'eventuale "inadeguatezza" della motivazione potrebbe costituire, al limite e per ipotesi, indizio di una carenza in concreto dell'accertamento (ma da incrociare con altri elementi indiziari per verificare in concreto se l'accertamento vi sia stato o meno) ovvero causa di illegittimità del provvedimento alla luce dell'art. 3 Legge 241/1990, ma non determina di per sé illegittimità/dannosità dell'incarico.

Deve dunque esaminarsi se, per lo svolgimento dell'incarico di RSPP, vi fosse o meno qualcuno all'interno di APEA in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla specifica normativa di settore e, in particolare, dall'art. 32 d.lgs. 81/2008.

Orbene, per lo svolgimento dell'incarico di RSPP, oltre al possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore e di "*un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi*

alle attività lavorative" di cui al primo periodo del comma 2 dell'art. 32 d.lgs. 81/2008, occorre dimostrare il possesso da parte di un professionista interno di un "*attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e da stress lavoro - correlato*" di cui al secondo periodo del citato comma 2 dell'art. 32 d.lgs. 81/2008 (possesso che non rientra nei particolari esoneri di cui ai successivi comma 3 e comma 5 dello stesso articolo).

Sul punto, deve necessariamente osservarsi che la Procura non ha provato la possibilità di conferire all'interno della Pubblica Amministrazione APEA l'incarico di RSPP, non essendo a tal fine sufficiente il possesso di uno dei titoli di cui all'art. 32 comma 5 d.lgs. 81/2008 (circostanza, questa, provata dalla Procura mediante il deposito della tabella relativa al personale tecnico di ruolo dell'APEA per il periodo 2019 - 2024), dovendosi dimostrare anche il possesso di "*attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi anche di natura ergonomica e da stress lavoro-correlato di cui all'articolo 28, comma 1, di organizzazione e gestione delle attività tecnico amministrative e di tecniche di comunicazione in azienda e relazioni sindacali*" di cui al secondo capo del secondo comma dell'art. 32 d.lgs. 81/2008; circostanza, quest'ultima non provata dalla Procura.

Non è vero, dunque, che dall'organigramma dell'Ente emergeva la presenza di figure dotate della necessaria professionalità per lo svolgimento dell'incarico, non essendo sufficiente l'indicazione delle lauree e dei diplomi posseduti dai dipendenti dell'Ente – uniche informazioni evincibili dall'organigramma allegato all'atto di citazione - per dimostrare il possesso dei requisiti tecnici

necessari per poter svolgere l'incarico di RSPP.

Peraltro, deve necessariamente evidenziarsi che, con comunicazione del 4 marzo 2025 (prodotta quale allegato alla comparsa di costituzione e risposta dal dott. Valentino), APEA ha espressamente confermato il mancato possesso dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento delle funzioni di Responsabile della Sicurezza e della Prevenzione da parte dei dipendenti APEA.

In ragione dell'omessa dimostrazione del possesso dei necessari titoli da parte del personale interno ad APEA – ed in presenza della predetta attestazione –

non possono affermarsi dunque l'illegittimità e la grave colpevolezza del comportamento del dott. Valentino, nel conferire l'incarico di RSPP a personale esterno, ai sensi dell'art. 31, comma 4, d.l.gs. 81/2008 (che dispone espressamente che "*Il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio in assenza di dipendenti che, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, siano in possesso dei requisiti dell'art. 32*").

3.4. La Procura evidenzia, inoltre, l'antigiuridicità della condotta del dott. Valentino sotto ulteriori profili. In particolare, da un lato, si afferma che – pur in mancanza di risorse interne in possesso dei requisiti – il convenuto avrebbe potuto organizzare corsi di formazione per il personale, riducendo i costi legati all'affidamento esterno dell'incarico (profilo che implicitamente richiama i principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost,, art.1 L n. 241/1990); dall'altro, che il convenuto non ha fatto ricorso a procedure comparative per la ricerca all'esterno di APEA del tecnico cui conferire l'incarico *de quo*. (in violazione dei principi di cui all'art. 7, comma 6-bis citato).

E' tuttavia evidente che – non essendo le contestazioni in esame riconducibili

alla mancanza dei requisiti di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 (mancanza che comporta la nullità-dannosità dell'incarico) – la prova delle condotte antigiuridiche qui contestate non è sufficiente ad affermare la responsabilità amministrativa, che in forza dei principi generali presuppone altresì la allegazione e prova di un concreto danno erariale, che non può di per sé essere presunto e commisurato a tutte le somme erogate in favore del tecnico esterno.
Orbene, premesso che lo svolgimento delle funzioni di RSPP non rientra nei compiti istituzionali del dipendente, onde era demandata alla sua libera scelta la

partecipazione ad eventuali corsi di formazione (peraltro, per questa ulteriore attività il dipendente avrebbe comunque dovuto essere retribuito), ed acclarata la circostanza del mancato ricorso alla procedura comparativa (circostanza non contestata dalla difesa del Valentino), deve osservarsi che non vi è dimostrazione del danno derivante da queste presunte illegittimità, non avendo la Procura dedotto e dimostrato che lo stesso incarico conferito al Sig. Eletti avrebbe potuto essere conferito ad altro/altri professionista/i interni o esterni con risparmio di spesa per APEA. Le somme erogate in favore del Sig. Eletti (pari ad € 3.600,00) per l'incarico svolto, infatti, sono state genericamente ritenute ingenti dalla Procura erariale che, tuttavia, non ha fornito alcun parametro per la valutazione del compenso erogato in relazione all'incarico effettivamente svolto.
Pertanto, anche in relazione a tali profili di illegittimità la domanda attorea non può essere accolta.
4. Ai sensi dell'art. 31, comma 3 c.g.c., essendo il giudizio nei confronti del Dott. De Capua definito decidendo solo su questioni pregiudiziali e preliminari, si dispone nei suoi confronti la compensazione delle spese processuali.

5. Quanto al convenuto Valentino Salvatore Vito, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese di lite seguono la soccombenza e, nell'ipotesi di rigetto della domanda attorea sono poste a carico dell'(ex) amministrazione di appartenenza. Ciò premesso, visto il d.m. n. 55/2014 e s.m.i. dette spese si liquidano per un importo pari ad € 1.000,00.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte, così decide:

a) dichiara inammissibile la domanda proposta nei confronti di De Capua Enrico Luigi e compensa le spese;

b) rigetta la domanda proposta nei confronti di Valentino Salvatore Vito e liquida i compensi professionali nella misura di € 1.000,00.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 23 settembre 2025.

L'estensore	Il Presidente
f.to digitalmente	f.to digitalmente
(Maria Gabriella DODARO)	(Luigi CIRILLO)

Depositata in Segreteria il 18 novembre 2025

Il Segretario del Collegio

f.to digitalmente

dott.ssa Angela MICELE