



Sentenza n. 247/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Luigi Cirillo

Presidente

Carlo Efisio Marrè Brunenghi

Primo referendario relatore

Sabrina Facciorusso

Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **23776** del registro di

Segreteria, promosso

da

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione

giurisdizionale per la Calabria, sedente in Via Buccarelli 28

Catanzaro, PEC: calabria.procura@corteconticert.it

- **Attore** -

nei confronti di

DE PIETRO GIUSEPPE (DPTGPP62B14F839F), nato a Napoli

(NA) il 14/02/1962 ed ivi residente al Largo Mimosa n. 5, sc. p.

2, int. 4 – 80100, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Mario e An-

tonio D'Urso del Foro di Salerno, ed elettivamente domiciliato

presso il loro studio in Salerno alla via Arce n. 122, nonché

presso il loro domicilio digitale, giusta comparsa di costituzione.

e risposta;

-convenuto

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Data per letta nella pubblica udienza del 17.04.2024 la relazione del Relatore, Primo referendario Carlo Efisio Marrè Brunenghi, udito il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Maria Gabriella Dodaro, nonché l'Avv. Antonio D'Urso anche per delega del co-difensore Mario D'Urso, che concludevano come da verbale in atti;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione in riassunzione depositato in data 05.10.2023 ritualmente notificato insieme col pedissequo decreto di fissazione dell'udienza odierna, la Procura regionale ha convenuto in giudizio il sig. **DE PIETRO Giuseppe**, rappresentando quanto segue in punto di **fatto**.

1.1. Con atto di citazione promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la regione Sicilia era convenuto (giudizio n. 69049) innanzi alla Sezione giurisdizionale siciliana il sig. De Pietro Giuseppe per vederlo condannare al risarcimento del danno erariale di €124.919,83= in favore dell'ICAR (Istituto di Calcolo e Reti ad alte Prestazioni), in conseguenza dell'illecito conferimento di plurimi incarichi lavorativi, in successione, alla sig.ra Annalisa Castiglione, istituendo appositamente, presso la sede secondaria di Palermo, una (non prevista) figura preposta alla comunicazione dell'attività dell'ICAR, nonostante in realtà il CNR avesse già una propria struttura interna, presso

l'amministrazione centrale, appositamente deputata a svolgere tale funzione in modo accentrato, a livello nazionale.

Spiegava il requirente siciliano che l'iniziativa di conferire tali plurimi incarichi lavorativi non nasceva, perciò, da una reale esigenza dovuta alla mancanza di un simile ufficio all'interno dell'amministrazione, quanto, piuttosto, dalla volontà del convenuto di conferire tali contratti alla sig.ra Castiglione Annalisa che, grazie a tali incarichi, ha percepito un compenso complessivo pari ad €.124.919,83= ovvero il danno contestato.

Ancora, era illustrato che la vicenda traeva origine da un esposto corredato di documentazione trasmesso via pec al CNR e pervenuto in data 21.05.2021 alla Procura regionale della Corte dei conti per la Sicilia e che, svolta la dovuta attività istruttoria, la Procura aveva emesso nei confronti del sig. De Pietro Giuseppe l'atto di invito a dedurre contestandogli il danno erariale corrispondente ai compensi alla sig.ra Castiglione.

1.2. In esito alla prima udienza del 5 luglio 2023, ove era stata dibattuta la preliminare questione della **competenza territoriale** (sollevata d'ufficio), il Collegio siciliano – premesso che “*nel caso di specie, alla luce di fatti costitutivi dell'azione erariale fatta valere in questo giudizio con la domanda introduttiva, appare chiaro che il convenuto è stato chiamato a rispondere della propria condotta asseritamente illecita e dannosa compiuta quale direttore dell'ICAR, direttore che, a norma dell'art. 14 dello Statuto, è responsabile delle attività del suddetto Istituto, **che ha sede***

principale a Rende e sedi secondarie a Napoli e Palermo” –

aveva concluso che “sia il criterio del luogo di incardinazione sia quello del luogo in cui si è svolta la condotta produttiva di danno inducono a ritenere la competenza territoriale di altro plesso regionale e, segnatamente, della Sezione per la Regione Calabria, mentre non appare rinvenibile un criterio di collegamento territoriale con il plesso siciliano”.

Conseguentemente, la Sezione siciliana ha dichiarato la propria incompetenza territoriale ex art. 18 c.g.c. indicando, ai sensi dell’art. 20 c.g.c., la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria quale giudice territorialmente competente e innanzi al quale il giudizio deve essere riassunto entro il termine di cui all’art. 118 c.g.c. (ovverosia entro tre mesi dalla comunicazione dell’ordinanza n. 130/2023 del 09.08.2023).

1.3. Nel merito, i **fatti contestati** sono i seguenti: l’ICAR è uno degli istituti di ricerca del CNR, con sede a Rende (e sedi secondarie a Napoli e a Palermo) ed il suo Direttore è il dott. Giuseppe De Pietro, che svolge tale incarico ininterrottamente dal 1° settembre 2014. All’interno di ogni Istituto esiste un ufficio di supporto amministrativo e contabile denominato <segreteria amministrativa> e coordinato da un Segretario che svolge i compiti di ragioneria oltre quelli di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese ai sensi del regolamento di contabilità. Il Segretario Amministrativo è attualmente il sig. Antonio Scudiero (V livello, Collaboratore Tecnico Enti di Ricerca). Nell’ambito del

CNR, la funzione di comunicazione, relazione con la stampa e con il pubblico, è accentrata per l'intera struttura presso l'amministrazione centrale di Rende. Ciò nonostante, il Direttore dell'ICAR ha instaurato numerosi rapporti lavorativi in successione con la sig.ra Annalisa Castiglione istituendo presso la sede secondaria di Palermo una funzione preposta alla comunicazione dell'attività dell'ICAR. Più precisamente:

1.3.1. La sig.ra Castiglione ha ricevuto un primo incarico

di durata di 12 mesi (01.08.2017 – 31.07.2018) con cui si obbligava “*ad occuparsi della gestione per la comunicazione interna ed esterna dell'Istituto cioè gestione e presentazione di eventi scientifici e divulgativi, gestione dei rapporti con la stampa, raccolta di informazioni riguardanti le attività scientifiche dell'Istituto, gestione della comunicazione per mezzo di strumenti social e web*”, nell'ambito del programma per la “*valorizzazione e diffusione dei risultati delle attività di ricerca e di trasferimento tecnologico dell'ICAR-CNR*” (All. 13 della relazione istruttoria, doc. 3)

Il contratto non stabilisce un luogo in cui la prestazione deve essere resa, ma plurimi indizi inducono ad affermare che tale luogo sia da individuarsi nella sede secondaria dell'ICAR di Palermo: deporrebbero in tal senso (a) il fatto che l'incarico è stato conferito a valle di una ricerca di personale interno andata deserta e concernente il fabbisogno di una unità di personale esperta di comunicazione presso la “sede secondaria di Palermo dell'ICAR-CNR”; (b) l'avviso rivolto a tutto il personale del CNR

(All. 3, doc. 3); (c) il provvedimento di conferimento dell'incarico alla sig.ra Castiglione (All. 11, doc. 3); (c) l'art. 5 del contratto stipulato con la sig.ra Castiglione, nella parte in cui prevede il dovuto rimborso delle spese sostenute dal collaboratore per lo svolgimento dell'attività fuori dal comune di residenza e, nel periodo in esame, la sig.ra Castiglione risiedeva a Palermo.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 15.956,22=** (doc. 3, pag. 9);

1.3.2. La sig.ra Castiglione ha ricevuto un secondo incarico di durata di 1 mese (settembre 2018) analogo al primo e successivamente prorogato fino al 31.10.2018, senza alcuna integrazione del compenso.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 2.448,00=** (All. 32, doc. 3);

1.3.3. La sig.ra Castiglione è stata successivamente assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato per la durata di 1 anno (dal 15 ottobre 2018 al 14 novembre 2019). Il bando di selezione individuava quale oggetto della prestazione *“lo svolgimento di attività tecniche di supporto alle esigenze derivanti dallo svolgimento del programma di “Valorizzazione e diffusione dei risultati delle attività di ricerca e di trasferimento tecnologico dell'ICAR-CNR” nell'ambito del progetto “DIT.AD007.014 – Cognitive Robotics and Social Sensing”*. I candidati dovevano possedere, tra l'altro, *“b) documentata esperienza in – divulgazione delle attività scientifiche e di ricerca*

presso Enti Pubblici di Ricerca e/o Università; - gestione e presentazione di eventi e comunicazione per mezzo di strumenti social e web". La sede di lavoro individuata dal contratto è la sede ICAR-CNR di Palermo.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 43.273,61=** (All. 59, doc. 3);

1.3.4. La sig.ra Castiglione ha ricevuto successivamente un quarto incarico di lavoro autonomo della durata di 6 mesi (13 novembre 2019 – 12 maggio 2020), di contenuto analogo ai precedenti e con indicazione della sede secondaria di Palermo.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 18.523,00=** (All. 54, doc. 3);

1.3.5. La sig.ra Castiglione ha ricevuto successivamente un quinto incarico di lavoro autonomo della durata di 8 mesi (18 maggio 2020 – 17 gennaio 2021), di contenuto analogo ai precedenti e con indicazione della sede secondaria di Palermo.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 25.072,00=** (All. 90, doc. 3);

1.3.6. La sig.ra Castiglione ha ricevuto un sesto e ultimo incarico di lavoro autonomo della durata di 6 mesi (1° febbraio 2021– 31 luglio 2021), di contenuto analogo ai precedenti e con indicazione della sede secondaria di Palermo.

Il costo complessivo sostenuto dall'ente per l'incarico in questione è stato pari ad **€. 19.647,00=** (All. 129, doc. 3).

Nel complesso, contesta il Pubblico Ministero, **il CNR ha**

sostenuto spese pari ad €. 124.919,83= per le prestazioni

lavorative della sig.ra Castiglione. Tutti gli atti preliminari alla

conclusione dei contratti in discorso sono stati adottati dall'Ing.

Giuseppe De Pietro nella sua qualità di Direttore dell'ICAR, il

quale ha poi sottoscritto anche in contratti di lavoro con la sig.ra

Castiglione.

1.4. In **diritto**, l'attore ha così argomentato:

1.4.1. Sull'organizzazione del CNR e dell'ICAR.

Spiega il Pubblico Ministero la natura giuridica del CNR, ente

pubblico nazionale di ricerca con competenza scientifica, dotato

di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, organizza-

tiva, patrimoniale e contabile in attuazione degli artt. 9 e 33

della Costituzione. Come previsto dallo Statuto (doc. 10, pag. 7

in atti), il CNR articola la rete scientifica in Dipartimenti ed in

Istituti. Ai sensi dell'**art. 14 dello Statuto**, "1. Gli Istituti sono

unità organizzative presso le quali si svolgono le attività di ricerca

dell'ente. Essi hanno autonomia scientifica nel quadro della pro-

grammazione dell'ente, nonché autonomia finanziaria e gestio-

nale delle risorse assegnate per la realizzazione dei programmi e

progetti loro affidati nel quadro della programmazione dell'ente

(...) 2. Ciascun Istituto, la cui struttura organizzativa è definita

con le procedure indicate nel regolamento di organizzazione e fun-

zionamento, afferisce ad un dipartimento (...) 4. Il direttore

dell'Istituto è responsabile dell'attività dell'Istituto". Ai sensi

dell'**art. 12, comma 3 del Regolamento di organizzazione del**

CNR, richiamato anche nell'atto costitutivo dell'ICAR (doc. 8,

pag. 28 in atti) ogni Istituto organizza con il supporto degli uffici

dell'amministrazione centrale lo svolgimento delle attività tec-

nico-amministrative di supporto per l'esercizio delle proprie

competenze. Il regolamento in vigore dal 1° marzo 2019 eviden-

zia che ciò deve avvenire senza maggiori oneri.

Il Pubblico Ministero rappresenta che, tra le funzioni accentrate

svolte per tutte le strutture in cui si articola il CNR, vi è proprio

l'ufficio preposto alla comunicazione con l'esterno ed ai rapporti

con la stampa (cfr., provv. del Direttore Generale n. 144 del

31.12.2013, e n. 102 del 27.06.2019, e n. 152 del 30.09.2019 –

doc. 3 e ss., doc. 4 pag. 2 e ss. e pag. 3 e ss., doc. 9 in atti).

In conclusione, sul punto, sostiene l'attore che nell'organizza-

zione del CNR non vi è alcuno spazio l'istituzione di una strut-

tura di comunicazione all'esterno a livello di singolo Istituto, che

verrebbe a costituire una duplicazione della struttura centrale

con conseguente inutilità e dannosità della relativa spesa.

1.4.2. Sulla disciplina degli incarichi.

Spiega l'attore che, ai sensi dell'**art. 7, comma 6 del D.lgs. n.**

165/2001, il Legislatore delegato ha perimetrato, circoscriven-

done i parametri di legittimità, la disciplina degli incarichi da

parte delle pubbliche amministrazioni, le quali non trovano al-

cun riscontro nella fattispecie all'esame del Collegio. Ed infatti:

la sig.ra Castiglione, quale beneficiaria dell'incarico, non

presenta alcuna particolare e comprovata specializzazione universitaria (dal momento che risulta possedere unicamente il diploma di istruzione secondaria di secondo grado) ed inoltre, ai fini del conferimento degli incarichi, a partire dal 2019, non era neppure richiesta l'iscrizione all'albo dei giornalisti né ad alcun albo. Inoltre, illustra sempre l'attore, l'oggetto della prestazione resa non corrisponde alle competenze dell'ICAR, dal momento che la funzione di comunicazione è posta presso gli uffici centrali del CNR. Parimenti, non sussiste alcuna oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane del CNR per la comunicazione dell'attività scientifica dell'ICAR, dal momento che tale funzione rientra nell'ambito dei compiti della struttura preposta alla comunicazione. Infine, sono stati adottati plurimi rinnovi, proprio in violazione dell'art. 7, comma 6 D. lgs. n. 165/01, ricorrendo a diversi tipi negoziali, al fine di giustificare la permanenza della Castiglione presso la sede ICAR di Palermo sempre con le medesime funzioni.

1.4.3. Sulla disciplina dei contratti a tempo determinato.

Secondo la ricostruzione attorea, i fatti in contestazione trovano la fonte della loro disciplina nell'**art. 36 del D. lgs. 165 del 2001**, che fissa due regole fondamentali per quanto concerne il ricorso a contratti a tempo determinato: anzitutto, per contrastare il fenomeno del precariato nelle pubbliche amministrazioni, la norma stabilisce che <le pp.aa. possono stabilire contratti a tempo determinato - o altre forme di lavoro flessibile -

soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale>; in secondo luogo, l'art. 36 cit. afferma che il ricorso ai contratti in discorso deve avvenire <nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35> (ovverosia tramite procedure selettive). Nella vicenda in contestazione, spiega il Pubblico Ministero, che la sig.ra Castiglione è stata assunta con contratto a tempo determinato della durata di 1 anno senza che tali eccezionali esigenze ricorressero, mentre il fatto che il rapporto è durato più di quattro anni ricorrendo a tipi negoziali diversi rende evidente che non ricorrevano le esigenze per la stipulazione del contratto di lavoro subordinato della durata di un anno.

1.4.4. Sull'inutilità della prestazione e sul danno erariale.

Secondo l'attore, la prestazione resa è perciò stata inutile, dal momento che essa costituiva una duplicazione di funzioni già svolte da una diversa struttura del medesimo ente e, traducendosi in una spesa inutile, essa è andata ad inficiare l'erario, determinando il danno per cui è giudizio, come da assodata giurisprudenza contabile (Corte conti, Sez. I, app., n. 259/2021). E di tale danno, chiosa il Pubblico Ministero, deve rispondere il soggetto che ha adottato il provvedimento (Corte conti, app. Sicilia, n. 65/2019; Corte conti, Sez. Giur. Sicilia, n. 428/2022 e n. 115/2022).

1.4.5. Sull'elemento soggettivo.

Per il Pubblico Ministero, la condotta del dott. De Pietro è di

marca dolosa, avendo deliberatamente assegnato un incarico inutile in quanto duplicazione di una funzione già svolta da altre strutture dell'ente.

1.4.6. Sull'esame delle deduzioni difensive.

In sede di deduzioni istruttorie, il convenuto ha sostenuto argomentazioni ritenute non condivisibili dal Pubblico Ministero e sulle quali ha preso precipua posizione nell'atto introduttivo del giudizio.

2. Il convenuto si è costituito in data 27.03.2024 con **memoria difensiva** degli Avv.ti Mario e Antonio D'Urso, **eccependo quanto segue.**

Difetto di competenza territoriale in favore della Corte dei conti sede centrale di Roma, ove ha la sede l'amministrazione danneggiata CNR. Spiegano i difensori quanto già argomentato innanzi al Collegio siciliano, ovverosia che il termine <fatto dannoso> adoperato dal Legislatore (cfr. art. 18 lett. b) c.g.c.) indica sia la <condotta> sia l'<evento> sia il <danno> e che proprio l'art. 18 cit. specifica che <quando il danno è conseguenza di una pluralità di condotte poste in essere in più ambiti regionali la Sezione giurisdizionale competente viene individuata in ragione del luogo della condotta causalmente prevalente>. E che calando tali coordinate ermeneutiche nella fattispecie di causa, il soggetto eventualmente danneggiato è il CNR con sede a Roma, non l'ICAR di Rende. A sostegno di tale conclusione depongono una serie di indicazioni rinvenibili nello stesso atto di citazione

e che non sono espressione di un *lapsus* del PM, ma di una effettiva realtà. Nella citazione infatti, argomentano i difensori, l'attore afferma che <il CNR ha sostenuto spese pari a €.124.919,83> (pag. 9) e che tale danno, contestato al convenuto, è <pari alla spesa sostenuta dal CNR per gli incarichi illegittimamente conferiti alla sig.ra Castiglione> (pag. 15) e che anche nelle conclusioni viene richiesta la condanna al risarcimento in favore del CNR. Del resto, secondo la difesa, non potrebbe essere diversamente dal momento che l'unico soggetto avente personalità giuridica, nonché autonomia finanziaria e contabile è il CNR, non gli 88 Istituti periferici che godono solo di autonomia gestionale, tanto che non sono titolari neppure di partita iva, né il convenuto è agente contabile sì da dover rispondere innanzi all'intestata Sezione giurisdizionale.

Difetto di giurisdizione in relazione al contratto di lavoro subordinato affidato alla sig.ra Castiglione, che – nella prospettiva difensiva – ha quale parametro normativo l'**art. 83 del CCNL del Comparto Istruzioni e ricerca – Anni 2016-2018 stipulato il 19.04.2018**. Non vi sarebbe stata alcuna <scelta di assumere una figura per l'inesistente ufficio stampa dell'ICAR di Palermo>, ma solo l'intento di provvedere in via temporanea e per accertate necessità a dare comunicazione all'esterno, con stampa, social e web, dei risultati scientifici conseguiti dall'ICAR, sempre di intesa con la sede centrale del CNR. Non è esatto quanto afferma l'attore che il CNR si sarebbe

autovincolato decidendo di accentrare la funzione di comunicazione per tutte le strutture del Consiglio, in quanto dagli atti allegati (all. 17-32) sarebbe comprovato il contrario. In particolare, il provvedimento del DG n. 144 del 30.12.2013 (all. 17) è attuativo della legge n. 150/00 sulla <comunicazione pubblica> e precedeva espressamente, fin dal 2013, l'autonomia degli Istituti in tema di comunicazione. Tutta l'attività contestata sarebbe stata condivisa con Roma, come emerge dall'attestato del 07.03.2024 rilasciato del Responsabile del CNR – Direzione Generale Unità International Audit (che afferma chiaramente - §.6 – che alla sede centrale del CNR non è mai pervenuta una richiesta da parte della Direzione dell'ICAR circa l'istituzione di un ufficio stampa, centrale o periferico). Da cui la difesa ritiene che la scelta di tale incarico rientrava nel potere decisionale e di autodeterminazione del CNR, sì da considerare l'azione del Pubblico Ministero un atto di ingerenza nel merito delle scelte dell'Amministrazione che, con il suo Direttore Generale ed il Direttore del Dipartimento, avevano espresso parere favorevole sull'assunzione temporanea della sig.ra Castiglione.

Difetto di legittimazione passiva del dott. De Pietro, il quale è estraneo alle fasi dei procedimenti di selezione con cui l'ICAR ha conferito, di volta in volta, l'incarico temporaneo al soggetto esterno.

Passando al **merito**, i difensori del convenuto hanno anzitutto eccepito la **Violazione e falsa applicazione della L. n.**

150/2000 ed errata interpretazione dei provvedimenti del

Direttore Generale del CNR n. 144/2013, n. 102/2019 e n.

152/2019. I difensori spiegano che si tratta di eccezioni pregiudiziali e assorbenti volte ad argomentare che in nessuno dei tre provvedimenti citati si è mai affermato che alle attività di comunicazione degli Istituti regionali provvede in via accentrata il CNR con sede a Roma, sicché non vi sarebbe alcuna violazione di legge espressiva di una spesa inutile, atteso che il CNR ben conosceva l'attività resa dalla sig.ra Castiglione anche per le numerose mail intercorse tra la stessa Castiglione e il dott. Marco Ferrazzoli, Direttore dell'Ufficio Stampa del CNR (All. 21 e 22) oltre i rapporti diretti e le riunioni tra la Castiglione e l'Ufficio Stampa del CNR (All. 26-27-28-29). I difensori valorizzano poi la circostanza che il convenuto è stato premiato, per l'anno 2020, avendo realizzato l'obiettivo assegnato costituito da "diffusione di risultati e comunicazione".

Ulteriore eccezione riguarda la **violazione e falsa applicazione degli artt. 7, co. 6 e 36 del D. lgs. 165/01 – correttezza e legittimità del comportamento del convenuto.**

Secondo i difensori, la procedura con cui è stata selezionata la sig.ra Castiglione è sempre stata legittima, essendo documentati in atti gli **avvisi ed i bandi di conferimento** per il primo, il terzo, il quarto ed il quinto incarico (all. 2, 4, 6 – 36, 37, 39 – 54,55,54,57 – 76, 77,78) in cui si dà conto della ricorrenza dei **requisiti legittimanti** il ricorso alla procedura selettiva

(carenza di personale interno adeguato a ricoprire il ruolo, situazione di particolare necessità, ricorso a procedure comparative: nomina RUP e Commissioni, sempre diversamente composte nel rispetto del principio di terzietà), durata temporanea dell'incarico, rispondenza agli scopi dell'Istituto.

Quanto al fatto che la Castiglione non avesse una comprovata **specializzazione universitaria**, secondo la difesa, il Pubblico Ministero non considera che ai sensi dell'art. 7, comma 6 del D. lgs. n. 165/01, tale requisito può essere escluso in caso di contratto di natura occasionale, per attività che devono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi e per i soggetti che operano nel campo dell'attività informatica e che la Castiglione è iscritta all'Albo dei giornalisti pubblicisti (ordine regionale di Sicilia, tessera n. 125169) e che opera in qualità di esperta nel campo dell'attività informatica. Peraltro, per gli incarichi successivi al 2019, nei bandi di selezione veniva richiesto il requisito di essere esperto nel campo dell'attività informatica (All. 93). Infine, contrariamente all'assunto dell'attore pubblico, il **reiterato conferimento di un incarico temporaneo** allo stesso affidatario, attraverso l'esperimento di procedure selettive, non realizza affatto una *proroga*, ma costituisce una *designazione legittima* di incarichi autonomi e separati, non avendo l'attore provato, secondo un criterio di prognosi postuma, gli elementi che devono accompagnare la responsabilità erariale.

Quanto al **contratto di lavoro subordinato di durata**

annuale (terzo incarico), che secondo il requirente sarebbe stato posto in violazione dell'art. 36 del D.lgs. n. 165/01 (dal momento che il ricorso a differenti tipi negoziali renderebbe evidente l'assenza di esigenze annuali per la stipulazione del contratto), secondo la difesa sarebbero invece le differenti procedure di selezione pubblica, d'intesa col CNR, che invece proverebbero le diverse specificità dei vari progetti scientifici attivati dall'ICAR, seguendo una prassi comune a tutti gli altri istituti del CNR.

Viene altresì contestata – in merito ai **requisiti di affidamento dell'incarico** - la contestazione attorea secondo cui la Castiglione non è laureata e in alcuni bandi non fosse nemmeno richiesta l'iscrizione all'albo dei giornalisti, essendo giornalista pubblicista sicché non ha mai superato una prova di ammissione all'albo (cit. pag. 24). Argomentano i difensori che il bando di concorso, come noto, è *lex specialis* della procedura di assunzione e/o selezione di un candidato e che, nei bandi in discorso, veniva richiesto <il diploma di istruzione secondaria di secondo grado> e non il diploma di laurea; parimenti era ammessa di diritto la qualifica di <giornalista pubblicista> e per il cui possesso non è richiesta la laurea.

La difesa contesta anche l'**elemento soggettivo del dolo** addossato dall'attore al convenuto: la condotta del De Pietro è stata improntata alla migliore soddisfazione dell'interesse dell'ICAR, Di contro, l'attore reputa che tale aspetto debba essere relegato

a motivo poco rilevante, che attiene al foro interno dell'agente e che non inciderebbe sulla rappresentazione e volontà dell'evento, ossia sul dolo.

In particolare, si eccepiscono la **assenza di dolo o colpa grave e rilevanza della buona fede**. Secondo i difensori che il Pubblico Ministero non ha dato prova del dolo della condotta del convenuto, né ricorre la colpa grave alla luce della prevalente giurisprudenza contabile, mentre ricorre la sua buona fede.

Anche l'assunto dell'**inutilità della spesa**, secondo i difensori, è errato: proverebbero il contrario gli attestati del 6.4.2024 e del 7.3.2024 del Responsabile dell'Unità Internal Audit del CNR, sia la documentazione in atti (all. 20—31).

Viene altresì contestata l'**irrilevanza della tesi attorea secondo cui la prestazione richiesta alla Castiglione non aveva caratteristiche quali/quantitative diverse da quelle rese dalla struttura centrale**. Ciò in quanto la struttura centrale del CNR non riguarda la rete scientifica, ma cura solo i comunicati dell'attività della Sede centrale e degli Organi istituzionale (Presidente, Direttore Generale, Consiglio di Amministrazione e Consiglio Scientifico), sicché non v'è alcuna duplicazione delle funzioni.

Violazione dell'art. 150 della legge n. 77 del 17/07/2020; art. 1 l. n. 20/94 – recupero al netto e non al lordo.

La difesa contesta la quantificazione di €. 124.919,83= in quanto il recupero eventuale deve essere effettuato al netto delle

ritenute fiscali che l'Ufficio contabile dell'ICAR ha quantificato in €. 36.303,32= (come statuito dall'art. 150 della l. n. 77/20 secondo cui "*le somme indebitamente erogate per emolumenti, stipendi e/o pensioni vanno restituite sempre al netto*". La difesa riferisce di come la giurisprudenza contabile, sul tema, abbia dato vita a due filoni interpretativi, l'uno che riteneva che il recupero andasse effettuato al lordo delle ritenute, l'altro che andasse effettuato al netto e che, dopo la legge n. 77/20, sono intervenute due decisioni delle Sezioni Riunite (n. 24/QM/2020 e n. 13/QM/2021) che, tuttavia, la difesa ritiene non applicabili alla fattispecie in esame.

In particolare, spiegano i difensori, che la sentenza n. 24/QM/2020 ha affermato il principio di diritto secondo cui la quantificazione deve essere fatta "al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo", ma sul presupposto che l'importo IRPEF non può essere considerato una *utilitas* per la P.A., altrimenti si sarebbe introdotto nella responsabilità amministrativa il principio della *compensatio lucri cum damno* (ammessa solo se subordinata ad "una valutazione globale degli effetti prodotti").

Di contro, la sentenza n. 13/QM/21 ha affermato anch'essa il principio del recupero al lordo delle ritenute fiscali, ma su una fattispecie ben delineata, ossia il danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, co. 7 e ss. D. lgs. n. 165/01 da parte di soggetti in rapporto di servizio con

la PA, che avevano svolto attività senza la preventiva autorizzazione.

La difesa cita a sostegno del proprio convincimento talune sentenze del giudice amministrativo e della Corte di Cassazione, secondo cui il recupero delle somme indebitamente erogate deve avvenire, da parte dell'amministrazione, al netto delle ritenute fiscali e previdenziali, dato che queste ultime non sono mai entrate nella sfera patrimoniale del dipendente.

Nella fattispecie all'esame del Collegio, argomentano i difensori, il recupero riguarda somme liquidate alla sig.ra Castiglione, professionista esterno, a titolo d'IVA (1° incarico) e per altre ritenute (incarichi successivi) operate sul suo compenso, non recuperabili trattandosi di un soggetto terzo, con conseguente *vulnus* al diritto del convenuto alla "ripetizione di quanto versato", a differenza dell'ipotesi del dipendente pubblico che può ottenere il rimborso di quanto versato con richiesta all'Agenzia delle Entrate esibendo la sentenza che lo aveva obbligato a versare al lordo il compenso indebitamente percepito.

La liquidazione al lordo, concludono sul punto i difensori, amplifica la sanzione inflitta, inficiando il principio di proporzionalità, sicché sono stati offerti spunti riflessivi alla Corte perché il versamento avvenga al <netto> del dovuto, come praticato da tutte le altre magistrature.

Mancanza del danno contestato. Secondo la difesa, non ricorrono i requisiti della certezza, concretezza e d effettività del

danno; di contro, come dimostrano le relazioni mensili rese dalla sig.ra Castiglione, la sua attività ha prodotto vantaggi e risultati positivi per l'ICAR e per il CNR, come dimostra anche il fatto che l'Unità Performance del CNR, per gli anni 2017-2021, assegnava ai Direttori degli Istituti, tra cui l'ICAR, quale obiettivo di *performance* quello della <comunicazione> dei risultati dei progetti realizzati da ciascun Istituto ed il Direttore De Pietro otteneva il massimo punteggio per l'attività svolta in sede di comunicazione, regolare necessaria e conosciuta anche dal CNR.

Esatta quantificazione del danno. Nella denegata ipotesi di affermazione della responsabilità, devono essere esclusi di diritto dal conteggio i seguenti incarichi: (i) Incarico di lavoro autonomo (01.08.2017-31.07.2018) - €. 15.956,22= (ii) Proroga di un mese ex art. 7, co. 6 D. lgs. n. 165/01 - €. 2.448,00=

Sempre nella prospettazione difensiva, trattandosi della prima selezione effettuata, manca del tutto l'elemento della reiterazione del conferimento, sussistendo tutti gli elementi soggettivi e oggettivi di cui all'art. 7., co. 2 e all'art. 36 del D. lgs. n. 165/01; (iii) Incarico di lavoro subordinato (15.10.2018 - 14.11.2019 - €. 43.273,61= Secondo la difesa, si tratta di lavoro subordinato quale <Collaboratore Tecnico Enti Pubblici di ricerca> - VI livello, conferito ex art. 83 del CCNL del CNR siglato il 19.04.2018, previa autorizzazione del D.G. del CNR (All. 18, invito) e del Direttore del Dipartimento di Ingegneria e ICT (All. 22, 23, 24) e pubblicazione del bando sul sito web del CNR e

sulla G.U. della Repubblica n. 59 del 27.07.2018 in relazione al

progetto DIT.AS007.01 – Cognitive Robotica and Social Sensin

– con eccepita carenza di giurisdizione della Corte dei conti.

Conseguentemente, in caso di accertata responsabilità, conclu-

dono i difensori, il totale lordo sarebbe pari ad €. 61.677,83=

Sicché il danno si ridurrebbe a €. 124.919,83 – 61.677,83 =

63.242,00= importo che, **decurtato delle ritenute di legge**

(€. 13.242,00=), si riduce ad **€. 50.000,00=**

Mancata valutazione dei vantaggi comunque conseguiti

dall'ICAR – CNR - Secondo i difensori, nella fattispecie

all'esame del Collegio, deve essere riconosciuta la *compensatio*

lucris cum damno, avendo l'ICAR-CNR beneficiato dell'attività di

comunicazione svolta dal professionista esterno, come provato

dalle puntuali relazioni acquisite agli atti (All. 26-30) in termini

di immagine e di marketing.

Ancora, è stata eccepita la **violazione e falsa applicazione**

dell'art. 83, comma 2, c.g.c.. Secondo la difesa, poiché – qua-

lora alcune delle parti che hanno contribuito al danno contestato

non siano state convenute in giudizio - il giudice deve tener

conto di tale circostanza, ai fini della determinazione della minor

somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali

pronuncia sentenza, occorre tener conto del contributo causale

<virtuale> del RUP, dei Componente delle commissioni giudica-

trici, del funzionario amministrativo dell'ICAR.

Applicazione del potere riduttivo. Infine, i difensori invocano

in caso di condanna il massimo uso del potere riduttivo, ricorrendo le condizioni affermate dalla prevalente giurisprudenza contabile e calzanti sulla fattispecie di giudizio (notevole complessità della organizzazione amministrativa, coinvolgimento di altri soggetti rimasti estranei al processo, misura della condotta in concreto esigibile).

Indi, la memoria difensiva conclude chiedendosi di dichiarare in via pregiudiziale la carenza di giurisdizione della Corte dei conti limitatamente al solo incarico di lavoro subordinato, il rigetto della domanda per carenza di legittimazione passiva del dott. De Pietro, respingere la domanda nel merito per infondatezza in fatto e in diritto; in subordine, tener conto dei soggetti non convenuti in giudizio, quantificare in misura esatta il danno erariale, tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione, disporre l'eventuale recupero di somme non dovute al netto e non al lordo, utilizzare il potere riduttivo nella misura massima consentita. Con vittoria di spese di lite nei confronti dei difensori dichiaratisi antistatari.

3. All' udienza del 17.04.2024, data per letta col consenso delle parti presenti la relazione del Giudice relatore, il Pubblico Ministero si è riportato al contenuto dell'atto di citazione, rimettendosi, quanto all'eccezione di competenza territoriale reiterata dalla difesa, alla prudente valutazione del Collegio, precisando di aderire all'orientamento espresso dalla Sezione siciliana.

L'Avv. D'Urso, ai fini dell'esatta individuazione del giudice territorialmente competente, ha chiarito che i vari contratti sono stati stipulati a Palermo, precisando che si tratta di contratti firmati digitalmente e che, ove non si dovesse ritenere la competenza della Sezione Calabria, ma di quella del Lazio, avendo il CNR sede a Roma, sarebbe opportuno rimettere la questione alle Sezioni Riunate della Corte dei conti. Nel merito ha ribadito le eccezioni esposte nella comparsa costitutiva. In estrema sintesi: che non corrisponde al vero che l'istituzione dell'ufficio stampa sarebbe una duplicazione dell'attività dell'ufficio stampa centrale del CNR in Roma, in quanto quest'ultimo svolge solo una attività di raccordo e coordinamento delle attività dei vari istituti e provvede a divulgare all'esterno solo le attività degli organi centrali; che l'ufficio centrale del CNR in Roma non svolge le varie attività di ricerca; che, se si guardano i singoli incarichi conferiti, come ad esempio l'incarico di lavoro subordinato, è stata sollevata eccezione di carenza di giurisdizione e si è in presenza di una doppia autorizzazione del direttore generale del CNR e del direttore di dipartimento; che per tutti gli altri incarichi di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del TU del P.I., sono stati conferiti all'esito di regolare procedura di evidenza pubblica; che nessuno ha mai contestato tali incarichi; che mancano i presupposti di fatto e di diritto, manca il danno e l'elemento psicologico soggettivo di imputabilità. In subordine, essendo presenti altri soggetti, ha chiesto, ai sensi dell'articolo

83 del c.g.c., di tenersi conto dell'apporto e del contributo causale necessario e determinante di tali soggetti, senza i quali non si sarebbe mai arrivato alla spesa contestata. Sempre in via subordinata, per la ripetizione al netto del lordo, si è riportato a quanto detto in memoria. Infine, ha sottolineato che sono in atti i risultati relativamente all'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, con conseguente riduzione dell'addebito contestato. Indi ha concluso chiedendo la piena assoluzione del proprio assistito.

Il Pubblico Ministero, in replica, ha insistito sulla duplicazione delle funzioni e sulla sussistenza del dolo, che emergerebbe anche dall'adozione di avvisi di selezione che sin dall'inizio non contemplavano la laurea come requisito di partecipazione.

Relativamente alla sussistenza di eventuali altri responsabili, tale circostanza inciderebbe solo se il Collegio dovrebbe ritenere la quantificazione del danno in misura inferiore

In controreplica, l'Avv. D'Urso ha precisato che il diploma di laurea non è un requisito necessario per svolgere attività di giornalista pubblicista e ha sottolineato che dai documenti depositati fuori termine dalla Procura regionale si rileva che gli incarichi conferiti da altri istituti venivano attribuiti con assegni di ricerca, sul rilievo della centralità l'attività di ricerca. Ha perciò affermato che l'incarico di lavoro autonomo e quello di lavoro subordinato sono stati svolti specificamente per la divulgazione all'esterno dei risultati conseguiti dall'ICAR nella attività di

ricerca scientifica.

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

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Meritano primario scrutinio le **eccezioni pregiudiziali e preliminari** sollevate dalla difesa del convenuto.

1.1. Sulla competenza territoriale.

La difesa del convenuto ha rinnovato il difetto di competenza territoriale dell'intestata Sezione giurisdizionale in favore della Sezione regionale per il Lazio, reiterando le medesime argomentazioni svolte innanzi al Collegio siciliano e riassumibili, sostanzialmente, nella tesi che l'art. 18, lett. b) c.g.c. radica la competenza al compimento del <fatto dannoso> inteso come comprensivo sia della condotta dannosa sia dell'evento dannoso, e che nella concreta fattispecie il danno si sarebbe verificato a Roma (giacché il soggetto danneggiato è il CNR con sede centrale a Roma, che ha sostenuto le spese per cui si chiede oggi il risarcimento, mentre l'ICAR è una diramazione periferica priva di autonomia contabile e finanziaria), onde la competenza territoriale sarebbe della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio.

Tale argomentazione non coglie nel segno.

L'art. 18 comma 1, lett. b.) c.g.c. riconosce la competenza territoriale della sezione giurisdizionale per i giudizi di conto, responsabilità e ad istanza di parte – riguardanti, tra gli altri, gli amministratori degli uffici pubblici “*dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione*”, (laddove la lett. a) disciplina la

competenza per i giudizi nei confronti di impiegati e funzionari

di enti locali in senso ampio) – *“quando l’attività di gestione di*

beni pubblici si sia svolta nell’ambito del territorio regionale, ov-

vero il fatto dannoso si sia verificato nel territorio della regione”.

Il comma 5 della disposizione ora citata compendia il discorso

della competenza territoriale, infine, nei termini seguenti: *“nei*

casi di cui al comma 1, lettere a) e b), in presenza di una pluralità

di condotte poste in essere in più ambiti regionali, il criterio della

individuazione della sezione giurisdizionale competente è quello

della condotta causalmente prevalente”.

Orbene, pare evidente che il Codice non fa alcun riferimento

all’amministrazione danneggiata per stabilire la competenza ter-

ritoriale delle sezioni giurisdizionali, dando invece rilievo alter-

nativo alla condotta gestoria “ovvero” al fatto dannoso (in di-

sparte l’ulteriore problematica dell’inclusione del danno-evento

dannoso e/o del danno-conseguenza dannosa nel concetto di

“fatto dannoso”).

Occorre quindi riferirsi, come opportunamente evidenziato dal

Collegio siciliano, al luogo di incardinazione del rapporto di ser-

vizio tra l’amministrazione e l’agente, come in questo caso

chiede la prospettazione attorea che radica la *causa petendi*

contestando l’illegittimo *conferimento* degli incarichi e che pone

perciò in secondo piano anche l’ulteriore questione, solo in ipo-

tesi di rilievo, del luogo di espletamento della prestazione. In-

fatti, se è pur presumibile astrattamente in base agli atti che

tanto gli incarichi quanto la loro esecuzione si siano svolti in Palermo, ciò che rileva è che l'ICAR ha la propria sede legale in Calabria, mentre Palermo e Napoli sono diramazioni dell'ICAR di Rende. Il fatto che la beneficiaria degli incarichi contestati dalla Procura regionale siciliana abbia operato a Palermo (così come il fatto che i contratti si siano ivi conclusi sia pure <a distanza>), non fa venir meno la considerazione che l'ambito di operatività del contratto (e dunque il luogo di esecuzione della prestazione ex art. 1182 c.c.) è tutto il territorio funzionalmente collegato all'ICAR, sì da rendere ragione di una condotta unitariamente intesa, senza necessità di ricorrere al criterio della prevalenza causale (se Palermo o Rende), in quanto la sig.ra Castiglione, agendo per l'ICAR, ha agito indifferentemente in favore di entrambe le sedi (e, ancorché non citata, anche in favore dell'ICAR di Napoli).

Non v'è dunque ragione di sollevare alcun conflitto negativo di competenza innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, dovendosi invece confermare il *decisum* della Sezione siciliana con l'ordinanza n. 130/2023 del 9 agosto 2023.

1.2. Sul difetto di giurisdizione in relazione al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del 9 ottobre 2018 affidato alla sig.ra Castiglione.

Sostiene la difesa del convenuto che, in relazione al terzo incarico affidato alla sig.ra Castiglione, vi sarebbe un difetto di giurisdizione di questa Corte. Ciò in quanto il contratto sarebbe

stato concluso ai sensi dell'**art. 83 del CCNL del Comparto**

Istruzioni e ricerca – Anni 2016-2018 (stipulato il 19.04.2018). Non vi sarebbe dunque stata alcuna <scelta di assumere una figura per l'inesistente ufficio stampa dell'ICAR di Palermo>, ma solo l'intento di provvedere in via temporanea e per accertate necessità a dare comunicazione all'esterno, con stampa, social e web, dei risultati scientifici conseguiti dall'ICAR, sempre di intesa con la sede centrale del CNR. La difesa in buona sostanza ha eccepito che la scelta di tale incarico rientrava nel potere decisionale e di autodeterminazione del CNR, sì da considerare l'azione del Pubblico Ministero un atto di ingerenza nel merito delle scelte dell'Amministrazione che aveva espresso parere favorevole sull'assunzione temporanea della sig.ra Castiglione.

L'eccezione è infondata e va respinta.

A fondare la giurisdizione contabile non è la scelta di un modello normativo di tipo contrattuale rispetto ad altri di matrice pubblicistica, nel senso che, stando alla tesi difensiva, nel primo si paleserebbe una scelta riservata a valutazioni di merito dell'amministrazione (sì da costituire un limite al sindacato giurisdizionale di questa Corte), mentre gli altri si risolverebbero in affidamenti *intuitu personae* che incontrerebbero il solo limite (che la difesa ritiene, nel merito, rispettato e che invece l'attore contesta) posto dagli artt. 7, co. 6 e 36 del D. lgs. n. 165/01. Quello che rileva è la scelta del funzionario pubblico che – a prescindere

dalla validità civilistica o pubblicistica degli atti adottati, e dalla maggiore o minore discrezionalità attribuita nell'adozione di quegli atti – pone in essere un comportamento che non può comunque violare i generali doveri di servizio incombenti su tutti i dipendenti e su tutti gli amministratori pubblici, in primo luogo gli obblighi (di fonte costituzionale) di rispetto della legge e di garanzia del buon andamento-economicità dell'azione amministrativa (obblighi che trovano esplicazione nelle norme di legge e regolamentari indicate in citazione); violazione che nella fattispecie è appunto ciò che contesta la Procura.

Pertanto, il difetto di giurisdizione in relazione al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del 9 ottobre 2018 affidato alla sig.ra Castiglione è infondato e, siccome tale, respinto.

1.3. Sulla legittimazione passiva del convenuto.

Il convenuto ha eccepito, infine, il proprio difetto di legittimazione passiva, deducendo d'essere rimasto estraneo alle fasi dei procedimenti selettivi con cui l'ICAR ha conferito, di volta in volta, l'incarico temporaneo alla sig.ra Castiglione.

L'eccezione è destituita di fondamento.

Infatti, il convenuto non è affatto estraneo alla procedura selettiva per titoli (che, semmai, rappresenta il presupposto di legittimità della scelta operata dall'amministrazione), avendo egli assunto di volta in volta l'iniziativa di bandire la procedura comparativa e firmando oltretutto ogni volta il contratto *ex latere*

creditoris, impegnando l'amministrazione verso il collaboratore esterno, anzitutto – per quanto rileva in questa sede – nel pagamento di un corrispettivo (in tesi non dovuto) e che attribuisce, nella prospettiva attorea, la titolarità sostanziale del rapporto giuridico controverso proprio al suo firmatario.

Conseguentemente, il dott. De Pietro non è affatto estraneo al rapporto di servizio che la stessa Castiglione, suo tramite, ha instaurato con l'ICAR di cui egli è stato direttore nel periodo di riferimento e che, per tali motivi, lo legittima sostanzialmente e processualmente a contraddire innanzi al Collegio.

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata è pertanto infondata ed è respinta.

2. Nel **merito**, la domanda dell'attore non merita accoglimento per i motivi che seguono.

2.1. L'attore ha mosso la sua azione lungo due direttrici.

Da un lato, ha contestato fundamentalmente che l'ICAR, su iniziativa del dott. De Pietro, ha conferito reiteratamente una serie di plurimi incarichi (precisamente, sei in tutto) in un lasso di tempo determinato (dal 1° agosto 2017 al 31 luglio 2021), senza che ciò rispondesse alle reali esigenze dell'Istituto; il quale, per giunta, stando allo Statuto del CNR, di cui l'ICAR è una delle 88 diramazioni periferiche nel territorio nazionale, funzionalmente non sarebbe neppure preposto a svolgere l'attività contestata (ovverosia la creazione di un ufficio stampa), la quale, invece, sarebbe di competenza esclusiva della sede centrale, e dunque

un'attività imputabile al solo CNR. Con la conseguenza che, questa la contestazione erariale, l'iniziativa del convenuto si sarebbe tradotta in una duplicazione di spesa o, detto altrimenti, in una spesa inutile.

Parallelamente, da altro lato, l'attore ha contestato la violazione delle norme sul conferimento degli incarichi di cui all'art. 7, comma 6 e all'art. 36 del D. lgs. n. 165/2001.

2.2. Di contro, la difesa del De Pietro ha sollevato due ordini di eccezioni.

L'una di carattere generale e assorbente, secondo cui la cornice di riferimento normativo è la legge n. 150/2000 ("Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni") e che tutti gli incarichi affidati alla sig.ra Castiglione si collocano entro questo perimetro legislativo, come confermano i provvedimenti del Direttore Generale del CNR n. 144/2013, n. 102/2019 e n. 152/2019: nessuno di tali provvedimenti esplicita che le attività di comunicazione degli Istituti regionali del CNR siano di competenza esclusiva accentrata del CNR con sede a Roma, il ché – nella prospettiva difensiva – proverebbe che non vi è stata alcuna violazione di legge espressiva di una spesa inutile.

Parallelamente, i difensori hanno argomentato nel merito dei singoli incarichi, sostenendo la legittimità dell'operato del convenuto. In subordine, hanno svolto ulteriori eccezioni sull'insistenza dell'elemento soggettivo e sulla erronea quantificazione

del danno operata dall'attore invocando, in caso di condanna, anche l'esercizio del potere riduttivo.

2.3. Queste le rispettive posizioni delle parti, il Collegio osserva quanto segue.

2.3.1. Legittimità della istituzione di un ufficio stampa territoriale.

Nel rispetto della legge 7 giugno 2000, n. 150, anche il CNR al pari delle altre Pubbliche Amministrazioni, si è dotato di strutture interne appositamente dedicate alla comunicazione e all'informazione verso l'esterno delle proprie attività (in particolare, ciò avviene attraverso i nuovi Ufficio Relazioni con il Pubblico – <URP>, ufficio obbligatorio, che ai sensi dell'art. 8 della Legge cura la comunicazione dell'Istituto; <Ufficio Stampa>, ufficio facoltativo, che ai sensi del successivo art. 9 cura invece l'informazione dell'Istituto).

Con riferimento alla fattispecie per cui è giudizio, rilevano *ratione temporis* tre Provvedimenti del Direttore Generale del CNR, e precisamente: il Provvedimento n. 144 del 31.12.2013 (**cfr. doc. 3 e ss.** in atti), il Provvedimento n. 102 del 27.06.2019 (**cfr. doc. 4** in atti), e infine il Provvedimento n. 152 del 30.09.2019 (**cfr. doc. 9** in atti).

La contestazione mossa dalla Procura è che nell'organizzazione del CNR non residua alcuno spazio di autonomia, a livello di singola diramazione periferica (e dunque dell'ICAR di Rende), per creare un ufficio stampa, che si configurerebbe come una

mera duplicazione della struttura centrale romana.

Tuttavia, tale conclusione, a parere del Collegio, per avere fondamento, quanto meno sotto il profilo soggettivo (dolo e colpa grave del convenuto) dovrebbe essere accompagnata dalla prova (che l'attore non ha offerto) che l'iniziativa del dott. De Pietro si sia svolta in totale autonomia decisoria ed esecutiva, estromettendo di fatto la struttura centrale non solo dalla procedura di selezione del personale qualificato che la Legge impone per tali Uffici di comunicazione e informazione, ma addirittura più a monte sottacendo l'iniziativa alla sede centrale romana.

In vero, dai documenti versati in atti emerge il contrario.

In particolare:

- quanto al primo incarico di collaborazione professionale conferito alla sig.ra Castiglione, è documentato che in data 24.03.2017, il dott. De Pietro nella sua qualità di Direttore Generale dell'ICAR manifestava al Direttore Generale del CNR la necessità di assumere un'unità professionale da destinare allo svolgimento dell'attività relativa alla <Gestione della comunicazione interna ed esterna dell'Istituto> (**All. 1** alla relazione istruttoria);

- quanto al secondo incarico, esso è chiaramente in continuità col primo (trattandosi della mera proroga di un mese in relazione alla comunicazione di un evento che si sarebbe tenuto a Roma nell'ottobre del 2018), per espressa ammissione del CNR, (cfr., **all. 1** alla relazione istruttoria - § 6.1), secondo cui

“come riportato nella tabella del paragrafo 4, successivamente al primo contratto di lavoro autonomo professionale, alla sig.ra Castiglione è stato conferito nuovamente un incarico di collaborazione (avente la medesima prestazione *e seguendo pedissequamente le procedure previste*) per un ulteriore mese (omissis)”;

- quanto al terzo incarico, trattasi di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze del CNR-ICAR e che ha per presupposti legittimanti l’art. 83 del CCNL del Comparto “Istruzione e Ricerca” 2016-2018 sottoscritto il 19 aprile 2018; anche in questo caso, il CNR risulta informato della procedura, come emerge dalla pubblicità della nomina della Commissione esaminatrice sul sito del CNR (in particolare, è indicato l’Ufficio Relazioni con il Pubblico – v. **all. 35** in atti) e dalla comunicazione da parte del responsabile ICAR della sede di Palermo (i.e.: dott. Alfonso Urso) della presa di servizio della sig.ra Castiglione al CNR (Ufficio D.C.G.R.U.- Stato giuridico e trattamento economico del personale dipendente) del 15.10.2018;

- circa il quarto incarico, trattasi di un contratto di prestazione d’opera in regime di lavoro autonomo occasionale, per il quale è documentato in atti (cfr. **all. 53** alla relazione istruttoria) il previo avviso pubblico di ricerca della professionalità interna rivolto a tutto il personale del CNR con pubblicazione sul sito istituzionale dell’ente (rimasto infruttuoso);

- circa il quinto incarico, trattasi di un secondo contratto di prestazione d’opera in regime di lavoro autonomo occasionale,

anche in questo caso (cfr. **all. 83**) il previo avviso pubblico di ricerca della professionalità interna è stato rivolto a tutto il personale del CNR (ed anche in questo esso rimasto infruttuoso);

- Circa il sesto e ultimo incarico, trattasi di un terzo contratto di prestazione d'opera in regime di lavoro autonomo occasionale, ed anche in questo caso (cfr. **all. 120**) il previo avviso pubblico di ricerca della professionalità interna è stato rivolto a tutto il personale del CNR (ed anche in questo esso è rimasto infruttuoso).

Dai documenti versati in atti, pertanto, il Collegio trae il convincimento che il CNR fosse adeguatamente informato della necessità di reperire (in disparte la legittimità o meno delle varie forme in cui ciò è in concreto avvenuto e su cui appresso si dirà) una figura professionale che curasse l'attività di comunicazione dell'Istituto e, segnatamente, dell'ICAR con sede a Palermo.

Questa considerazione rende claudicante la prova del primo elemento di contestazione mossa dall'attore, ovverosia che nell'organizzazione del CNR non residuerebbe alcuno spazio di autonomia, a livello di singola diramazione periferica (e dunque dell'ICAR) per la creazione di un ufficio stampa, in quanto come si è visto la sede centrale romana del CNR è stata coinvolta *ab initio* dal convenuto, altrimenti, già con riferimento al primo incarico, il Direttore Generale del CNR si sarebbe opposto alla richiesta proveniente dal Dott. De Pietro; e parimenti per gli altri incarichi, laddove la pubblicità di ogni singola procedura

selettiva, non avrebbe trovato spazio sul sito del CNR (con indirizzamento del link all'Ufficio Relazioni con il Pubblico, ovvero sia proprio l'Ufficio centrale competente che, nella disamina dell'attore, sarebbe stato pretermesso dalle procedure contestate).

Inoltre, una volta acclarato il concorso della sede centrale nell'affidamento degli incarichi alla sig.ra Castiglione, occorre verificare se, dalle risultanze processuali, emergano elementi tali da considerare la spese sostenuta inutile, dal momento che – come assume l'attore – la prestazione della Castiglione “*costituisce una duplicazione di funzioni già svolte da una diversa struttura del medesimo ente*” (cfr., citazione, pag. 14 – §. 4), ovvero se sussista una illegittimità dell'incarico per irragionevolezza (sotto il profilo economico) della scelta.

In vero, si è innanzi a un'affermazione non adeguatamente provata.

L'attore, in particolare, non ha dato prova del fatto che l'esistenza dell'ufficio-stampa a livello centrale è di per sé sufficiente a ipotizzare l'evitabilità della spesa. Non vi sono agli atti del giudizio altri elementi da cui desumere che si poteva evitare questa spesa.

Di contro, il convenuto ha invece fornito significativi elementi di prova del contrario.

Vengono in rilievo specifico i seguenti atti allegati alla memoria difensiva:

- **Nota della Direzione Generale unità performance del**

21.04.2023, con cui il Responsabile della struttura – in riscontro a richiesta previa del De Pietro – attesta che gli obiettivi di performance dal 2017 al 2019 sono attribuiti con delibere del Consiglio di amministrazione del CNR (n. 5/2017, n. 17/2018 e n. 17/2019 All.ti) ove fra gli obiettivi assegnati e su cui verrà valutata la performance dei Direttori di Istituto sono chiaramente presenti 4 macro ambiti tra i quali la <Comunicazione> e sui quali i Direttori di Istituto hanno piena autonomia svolgendo le azioni necessarie al raggiungimento degli scopi prefissati

- **Nota della Direzione Generale interna audit del CNR**

del 6 aprile 2023, con cui il Responsabile della struttura – in riscontro a previa richiesta del De Pietro – attesta che “*a decorrere dall’anno 2020 l’Ente ha previsto tra gli obiettivi di performance dei Direttori delle strutture di ricerca l’obiettivo denominato <Diffusione di risultati e comunicazione>. Più specificatamente il Piano della Performance 2020-2022 del CNR, così come attuato con provvedimento del Direttore Generale n. 83/2000, prevede, per l’Istituto di Calcolo e Reti ad Alte prestazioni in riferimento a detto obiettivo, come indicatore la <<nomina di un responsabile della comunicazione; ristrutturazione del sito web di istituto con feed e newsletter, utilizzo di canali social dedicati...partecipazione a fiere di settore, manifestazioni e festival >> e come risultato atteso il <<...Miglioramento della comunicazione delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico*

dell'Istituto sia in ambito nazionale che internazionale. Realizzazione di collaborazioni stabili con imprese e soggetti della P.A.>>"

(All. 17).

Pertanto, è convincimento del Collegio che nel periodo di riferimento contestato dall'attore (2017-2021) il potenziamento della <comunicazione> dell'ICAR fosse tra gli obiettivi di performance del CNR, al punto che sul raggiungimento di tale obiettivo i Direttori degli Istituti periferici sarebbero poi stati valutati, anche con riferimento ai costi sostenuti, dal momento che, come ancora il convenuto è stato capace di dimostrare, la sua attività ha prodotto vantaggi e risultati positivi per l'ICAR e per il CNR (si veda in particolare il **doc. 33** -, uno stralcio della pagina intranet del CNR sulla valutazione degli obiettivi dove il Direttore De Pietro ha ottenuto il massimo punteggio per l'attività svolta in sede di comunicazione, regolare necessaria e conosciuta anche dal CNR).

Contro queste risultanze processuali, l'attore non ha portato al Collegio segni di prova più forte e contraria, attestanti la inutilità della spesa sostenuta, sicché non può prescindere da quanto lo stesso CNR ha valorizzato in capo al Dott. De Pietro, il che conclusivamente non consente di affermare che la scelta di avviare una procedura selettiva per il conferimento di un incarico ad hoc per il potenziamento della comunicazione dell'istituto fosse ex se inutile e quindi dannosa.

2.3.2. Legittimità dei singoli incarichi

Quanto invece al **secondo profilo di doglianza, specifico per**

ogni singolo incarico, il Pubblico Ministero ha lamentato la

violazione degli obblighi sulla disciplina degli incarichi ex art. 7,

comma 6 del D. lgs. n. 165/01 (quanto alle collaborazioni pro-

fessionali) oltre l'art. 36 del D. lgs. n. 165 cit. (quanto al con-

tratto a tempo determinato).

Quanto alla disciplina dell'art. 7, comma 6 del D. lgs. n. 165/01,

nella prospettiva dell'attore:

a) la sig.ra Castiglione non presentava alcuna particolare e comprovata specializzazione universitaria;

b) per quanto concerne gli ultimi incarichi, quelli conferiti a partire dal 2019, non era neppure richiesta l'iscrizione all'albo dei giornalisti né ad alcun altro albo;

c) infine, sarebbero stati adottati plurimi rinnovi, proprio in violazione dell'art. 7, comma 6 del D. lgs. n. 165/01, ricorrendo a diversi tipi negoziali pur di assicurare la permanenza della sig.ra Castiglione presso l'ICAR di Palermo sempre con le medesime funzioni.

Quanto invece al contratto di lavoro subordinato a tempo deter-

minato, il Requirente spiega che l'art. 36 del D. lgs. n. 165/2001

fissa due regole fondamentali: da un lato, la norma ammette il

ricorso a tale tipo di contrattazione solo per comprovate esigenze

di carattere temporaneo o eccezionale e, da altro lato, nel ri-

spetto delle procedure selettiva. Nella fattispecie di giudizio, tali

presupposti sono assenti, in quanto il contratto di lavoro

subordinato è durato 1 anno senza che ricorressero esigenze eccezionali, mentre il rapporto con l'ICAR è durato più di 4 anni e ciò renderebbe evidente la mancanza del requisito della temporaneità (annuale) del contratto stesso.

La prospettiva attorea non è condivisibile, per i seguenti motivi.

Quanto al **conferimento degli incarichi di collaborazione**, l'art. 7 comma 6 del D. lgs. n. 165/01 recita nei termini che seguono: *“Fermo quanto previsto dal comma 5-bis (ovvero: il divieto di incarichi esclusivamente personali), per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità (omissis...)”*.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca (omissis...)”

Come si palesa dalla lettera della Legge, l'eccezione alla regola della comprovata specializzazione universitaria (che nel caso di specie indubbiamente difetta, dal momento che la sig.ra

Castiglione non è laureata) ha quale presupposto legittimante lo svolgimento di un incarico per quale l'attività debba essere svolta da professionisti iscritti in ordini o albi.

Reputa il Collegio che laddove i contratti di lavoro autonomo occasionale specificano che l'oggetto della prestazione (cfr. art. 2, secondo periodo in relazione al quarto, quinto e sesto incarico e punto 2 delle Premesse in relazione al primo incarico) è la *“gestione e presentazione di eventi scientifici e divulgativi, gestione dei rapporti con la stampa, raccolta di informazioni riguardanti le attività scientifiche dell'Istituto, gestione della comunicazione per mezzo di strumenti sociali o web”* – la norma faccia riferimento proprio ad una prestazione che, per poter essere utile, debba essere resa da un soggetto appartenente alle professioni ordinarie.

Da questo punto di vista, la difesa del convenuto ha fornito un principio di prova che l'attore, nel corso del giudizio, non ha superato (limitandosi ad affermare che ella non ha mai superato il relativo esame). Infatti, nel curriculum allegato alle varie procedure selettive, la sig.ra Castiglione ha dichiarato di essere giornalista pubblicista con tessera di iscrizione n. 125169 all'Ordine regionale siciliano.

Sotto altro profilo, vi è poi un secondo elemento probatorio, parimenti non scalfito dall'attore, laddove la difesa del convenuto ha eccepito che l'art. 7, comma 6, secondo periodo, citato, consente alle amministrazioni di prescindere anche

dall'appartenenza ordinistica se l'attività deve essere svolta da soggetti che operano nel campo, tra gli altri, dell'attività informatica a supporto dell'attività di ricerca che, a convincimento del Collegio, è esattamente il campo per il quale i contratti contestati richiedono la *<raccolta di informazioni riguardanti le attività scientifiche dell'Istituto, gestione della comunicazione per mezzo di strumenti sociali o web>*.

Ad abundantiam, l'attore ha contestato anche la **violazione dell'art. 36 del D. lgs. n. 165/2001**.

La tesi del Pubblico Ministero esprime il disvalore del negozio nel fatto che la sua durata annuale non sarebbe affatto di natura eccezionale, in quanto l'attività della sig.ra Castiglione si sarebbe protratta sostanzialmente per quattro anni, risolvendosi in un aggiramento degli articoli 35 e 36 del D. Lgs. n. 165 del 2001 che consentono alle Pubbliche Amministrazioni di ricorrere a forme di lavoro flessibile, anche con contratti a tempo determinato, ma solo per comprovate esigenze di carattere appunto temporaneo ed eccezionale.

In realtà, ad avviso del Collegio, si è innanzi ad un incedere argomentativo polivalente che non è decisivo.

Da un lato, nella prospettiva attoriale, per quanto non esplicitata, sembra di capire che si sarebbe in presenza di un contratto in frode alla legge ex art. 1344 c.c. – ovvero sia quando i paciscenti ricorrono a diversi tipi negoziali, ciascuno di per sé lecito, ma insieme considerati, elusivi di una norma imperativa di legge

– , ma (al di là di tale profilo, che al più potrebbe condurre ad un giudizio sulla nullità civilistica dell'atto negoziale) - ciò che conta in questa sede è la illegittimità-antigiuridicità della condotta di rinnovo degli incarichi dal punto di vista dei doveri di ufficio: evenienza questa che, sotto il profilo soggettivo, nelle condotte contestate al convenuto non rinviene, dal momento che egli ha operato seguendo le norme regolamentari poste dal CNR e con scelte dal CNR stesso condivise (cfr., *Supra*, 2.3.1), sicché non si dà ragione per contestare una condotta che, sotto il profilo della spesa sostenuta, ha ricevuto dall'amministrazione il massimo punteggio in termini di performance e che, proprio per questo, non appare meritevole di censura a titolo di colpa grave.

Senza considerare, tra l'altro, che **la scelta del convenuto di reiterare gli incarichi alla sig.ra Castiglione è stata verosimilmente assita dalla certa convinzione, nel foro interno della *suitas* della condotta da lui tenuta, di avere l'avallo della sede centrale romana su cui grava la spesa.**

Sicché, a prescindere dai vari profili di illegittimità del plurimo rinnovo di incarichi e dei singoli affidamenti, deve ritenersi che difetti, come in effetti **difetta in questa sede, il requisito soggettivo dell'aver agito con dolo o colpa grave in danno dell'erario.**

La domanda dell'attore viene pertanto respinta.

Assorbite le altre questioni.

3. Le **spese** seguono la soccombenza e si liquidano, a titolo di compenso professionale spettante alla difesa, in €. 3.200,00= oltre IVA e CPA se dovuti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, definitivamente pronunciando, rigetta la domanda e liquida a carico dell'amministrazione il compenso professionale spettante all'Avv. Antonio D'Urso ed all'Avv. Mario D'Urso in €. 3.200,00= oltre IVA e CPA se dovuti.

Manda alla Segreteria per adempimenti di competenza.

Deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 17 aprile 2024.

Il Relatore

Il Presidente

Carlo Efsio Marre' Brunenghi

Luigi Cirillo

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositato in segreteria in data 15/11/2024

Il Funzionario

Dott.ssa Stefania Vasapollo

Firmato digitalmente