



n. 30595

Sent. 112/2024

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In nome del Popolo Italiano**

**La Corte dei Conti**

**Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia**

composta dai seguenti magistrati:

Antonio Marco Canu          Presidente

Gaetano Berretta          Giudice

Laura De Rentiis          Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul giudizio di responsabilità iscritto al **n. 30595** del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

DE SIMONE Cinzia, nata a Mantova il 26.09.1969, C.F. DSMCNZ69P66E897F, residente in Porto Mantovano (MN) alla Strada Mantovanella n. 6, difesa dagli avvocati Aldo Travi ([aldo.travi@busto.pecavvocati.it](mailto:aldo.travi@busto.pecavvocati.it)) e Elena Travi ([elena.travi@busto.pecavvocati.it](mailto:elena.travi@busto.pecavvocati.it)), entrambi con studio in Busto Arsizio, via G. Ferraris n. 7, con domicilio eletto presso il loro domicilio digitale.

Nell'udienza pubblica del giorno 11 aprile 2024, con l'assistenza del segretario Pisani Barbara Marta, dopo la relazione della dott.ssa Laura De Rentiis, sono stati uditi il Pubblico ministero dott. Foggia Francesco e l'avvocato Aldo Travi per la convenuta.

**FATTO**

Con atto di citazione depositato in Segreteria il 21 novembre 2023, il Procuratore regionale presso questa Sezione giurisdizionale della Corte dei

conti conveniva in giudizio DE SIMONE Cinzia per sentirla condannare al pagamento, *«in favore del Parco del Mincio, con sede legale in Mantova alla Piazza Porta Giulia n. 10, C.F. 93006600204, P.IVA 01590190201, della somma di euro 127.993,21, ovvero della maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, oltre comunque a rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio».*

Il Procuratore regionale esponeva che, nella veste di Direttore dell'ente Parco del Mincio, la De Simone avrebbe esternalizzato allo studio professionale CDA-Studio Legale Tributario (in seguito, CDA) incarichi attinenti ad attività che avrebbero dovuto essere svolte dalla stessa Direttrice o da risorse umane e professionali esistenti nel medesimo ente e che, comunque, non avrebbero potuto essere "esternalizzate". Con riferimento al rapporto di servizio della De Simone, la Procura precisava che la convenuta aveva assunto il ruolo di Direttore dell'ente Parco del Mincio dal febbraio 2004, inizialmente con incarico a tempo parziale e, a partire dal 2006, con un incarico a tempo pieno quando la dott.ssa De Simone veniva posta in aspettativa come responsabile del servizio finanziario, incarico che ricopriva nel medesimo ente dal novembre 2004.

Più nello specifico, con l'atto di citazione notificato il 30 novembre 2023, le veniva contestato un danno erariale cagionato all'ente Parco del Mincio, tra il 2018 e il 2021, configurando due fattispecie di danno: un danno da "spesa vietata" -per aver affidato in via diretta incarichi concernenti la contabilità dell'ente allo studio CDA- e un danno "da spesa inutile" per aver disposto esborsi a favore della medesima CDA destinati indirettamente a remunerare il sig. Jacopo Pellizzer, figlio del presidente dell'ente, per lo svolgimento del servizio di supporto alla segreteria dell'ente. La Procura determinava il

danno erariale, per il primo titolo, in € 90.993,21 e, per il secondo titolo, in € 37.000,00 (per una complessiva somma pari ad € 127.993,21). Il danno veniva imputato alla dott.ssa De Simone a titolo di dolo, qualificandolo come dolo eventuale.

Con riferimento alla prima voce di danno, la Procura erariale sosteneva che solo una parte dei compensi corrisposti a CDA sarebbe giustificata, in particolare la quota imputabile alla attività di tenuta delle buste paghe per i dipendenti e alle prestazioni accessorie e detta "quota" veniva stimata dalla Procura nella misura dell'8,8 % della spesa erogata in favore a CDA a titolo di corrispettivo per il servizio erogato.

Con specifico riferimento alla seconda voce di danno, ossia quella relativa all'attività di supporto alla segreteria svolta dal sig. Jacopo Pellizzer tra il 2019 e il 2021, la Procura evidenziava che il danno dovesse essere configurato nel maggior costo che l'ente Parco avrebbe sostenuto implementando il corrispettivo erogato in favore di CDA, configurando sostanzialmente una retribuzione "indiretta" il favore del sig. Pellizzer da parte dell'ente Parco.

La citazione della Procura erariale era stata preceduta da regolare notifica dell'invito a dedurre alla presunta responsabile. Con il predetto invito a dedurre, la Procura procedeva alla costituzione in mora dei presunti responsabili ai sensi e agli effetti degli articoli 1219 e 2943 cod. civ.. L'invitata presentava deduzioni, nonché chiedeva di essere audita ai sensi dell'art. 67, comma 2, del Codice di giustizia contabile.

A fronte della sopra richiamata citazione in giudizio, la convenuta si costituiva in giudizio a ministero degli avvocati Aldo Travi e Elena Travi i quali, con comparsa di costituzione depositata in data 18 marzo 2024,

formulavano le seguenti conclusioni: in via principale il rigetto della domanda e, in via subordinata, chiedevano «che l'importo del risarcimento venga rideterminato alla luce delle ragioni illustrate nella presente memoria, e in particolare considerando quanto previsto dall'art. 1, comma 1-bis, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e succ. modif., alla luce della circostanza che l'attività svolta da CDA ha comunque consentito un beneficio per l'ente Parco, anche in termini di minore spesa per il personale (cfr. supra, § 3.3), e alla luce della maggiore incidenza delle spese per la gestione del personale (cfr. supra, § 3.5). In estremo subordine, si chiede l'esercizio del potere riduttivo. In ogni caso, nella liquidazione del danno, deve essere escluso il cumulo fra interessi e rivalutazione monetaria».

In sintesi, la difesa contestava l'erroneità dell'assunto della Procura erariale secondo cui l'attività di assistenza al bilancio non sarebbe esternalizzabile e che il costo per il servizio aveva determinato un decremento della spesa per il personale.

Inoltre, sempre secondo la difesa, detta esternalizzazione sarebbe stata necessaria per due ragioni: una dotazione organica ridotta dell'Ente parco e un implemento delle funzioni dell'Ente parco in seguito all'inserimento di altri comuni nell'ente medesimo.

Nell'udienza dell'11 aprile 2024 entrambe le parti insistevano nelle rispettive conclusioni.

#### **DIRITTO**

Prima di esaminare le specifiche condotte illecite contestate alla convenuta, questo Collegio prende atto che fatto pacifico tra le parti è la sussistenza del rapporto di servizio tra la convenuta e l'Ente Parco del Mincio. In particolare, la De Simone ha assunto il ruolo di Direttore dell'ente Parco del Mincio dal

febbraio 2004, inizialmente con incarico a tempo parziale e, a partire dal 2006, con un incarico a tempo pieno quando la medesima veniva posta in aspettativa come responsabile del servizio finanziario che ricopriva presso l'ente dal novembre 2004.

Ai fini dell'esame della fondatezza nel merito dell'azione erariale, questo Collegio richiama i fatti contestati nella domanda attorea evidenziando le condotte illecite imputate alla convenuta e che, secondo la prospettazione attorea, avrebbero determinato il danno erariale.

**A) La condotta antigiuridica imputata alla convenuta.**

La Procura erariale contesta alla De Simone di aver, nella veste di Direttore dell'ente Parco del Mincio, esternalizzato allo studio professionale CDA-Studio Legale Tributario (in seguito, CDA) incarichi attinenti ad attività che avrebbero dovuto essere svolte dalla stessa Direttrice o da risorse umane e professionali esistenti nel medesimo ente e che, comunque, non avrebbero potuto essere "esternalizzate".

Più nello specifico, con l'atto di citazione notificato il 30 novembre 2023, le è stato contestato di aver cagionato all'ente Parco del Mincio, tra il 2017 e il 2021, un danno da "spesa vietata" -per aver affidato in via diretta incarichi concernenti la contabilità dell'ente e l'inventario allo studio CDA-, nonché un danno "da spesa inutile" per aver disposto esborsi a favore della medesima CDA destinati indirettamente a remunerare il sig. Jacopo Pellizzer, figlio del presidente dell'ente, per lo svolgimento del servizio di supporto alla segreteria dell'ente. Più nello specifico, gli incarichi oggetto di contestazione sono i seguenti: determinazione n. 16 del 10 aprile 2017 avente ad oggetto l'affidamento diretto a CDA dell'incarico per l'anno 2017; determinazione n.

14 del 22 febbraio 2018 avente ad oggetto l'affidamento diretto a CDA dell'incarico per l'anno 2018; determinazione n. 12 del 18 febbraio 2019 avente ad oggetto l'affidamento diretto a CDA dell'incarico per l'anno 2019; determinazione n. 26 del 27 aprile 2020 avente ad oggetto l'affidamento diretto a CDA dell'incarico per l'anno 2020; determinazione n. 17 del 22 febbraio 2021 avente ad oggetto l'affidamento diretto a CDA dell'incarico per l'anno 2021.

In buona sostanza, le condotte illecite causatrici del danno erariale, alla luce dei fatti esposti nell'atto di citazione, si traducono nella ripetuta (ossia, per gli anni dal 2017 al 2021) esternalizzazione, in favore dello studio professionale CDA-Studio Legale Tributario, delle attività di «predisposizione di atti finanziari dell'Ente relativi a contabilità e bilancio», di «assistenza fiscale» e di «aggiornamento degli inventari». Alla luce di quanto si vedrà in punto di quantificazione del danno contestato dalla Procura erariale, invece, non è contestata alla convenuta l'esternalizzazione dell'attività di «elaborazione buste paga del personale».

Per gli anni 2019, 2020 e 2021, la Procura contesta anche una implementazione dell'oggetto dell'incarico conferito allo studio CDA, affidando a quest'ultimo l'ulteriore incarico di potenziamento della segreteria del Parco del Mincio mediante l'inserimento di un professionista dipendente dello stesso studio CDA (ossia, Jacopo Pellizzer) che, precedentemente era tirocinante presso il medesimo Ente Parco del Mincio.

In ordine alla contestazione in esame, la difesa della convenuta eccepisce l'erroneità dell'assunto della Procura erariale osservando che l'oggetto dei contratti in discorso «non comportava l'assegnazione di funzioni amministrative,

*né l'adozione da parte di CDA di atti riservati all'ente Parco; il conferimento degli incarichi era anzi coerente con l'esigenza inderogabile di assicurare lo svolgimento dell'attività amministrativa dell'ente, in condizioni di conclamata carenza di personale appropriato. Ciò vale per le attività di supporto per la redazione della contabilità e degli atti finanziari, per l'aggiornamento degli inventari e per il servizio di segreteria». In buona sostanza, secondo la difesa, detta esternalizzazione non solo non sarebbe vietata per legge ma sarebbe stata necessaria per due ragioni: una dotazione organica ridotta dell'Ente parco e un implemento delle funzioni dell'Ente parco in seguito all'inserimento di altri comuni nell'ente medesimo.*

A supporto delle proprie eccezioni, la difesa della convenuta, nel corso dell'udienza dell'11 aprile 2024, ha depositato copia della richiesta di archiviazione del PM presso la Procura della Repubblica di Mantova dell'8 aprile 2024 concernente l'imputazione del reato di abuso d'ufficio.

Questo Collegio, prima di soffermarsi sulla valutazione in merito alla "antigiuridicità" della condotta contestata alla convenuta, osserva che l'avvenuta esternalizzazione dell'attività di tenuta della contabilità amministrativa dell'Ente Parco è provata non solo alla luce della documentazione in atti (si vedano le sopra richiamate determinazioni di affidamento), ma ha anche trovato riscontro nelle dichiarazioni rese dal dott. Boldi Cottini (titolare di CDA Studio Legale Tributario) nelle s.i.t. rese al Nucleo P.E.F. di Mantova della Guardia di Finanza, laddove ha dichiarato che «il sig. Corsini è dipendente dello Studio e si occupa della redazione della contabilità finanziaria dell'Ente e svolge la sua attività lavorativa presso l'Ente (...)» (doc. 2, pag. 197 ss., allegato all'atto di citazione).

Questo Collegio, alla luce dei fatti sin qui esposti, ritiene che la contestazione della Procura in ordine all'antigiuridicità della condotta tenuta dalla convenuta sia fondata in quanto l'esternalizzazione degli incarichi professionali in discorso è avvenuta in violazione della disciplina che regola detta materia nel comparto pubblico, nonché in violazione delle disposizioni fissate dallo statuto e dal regolamento di contabilità dell'Ente Parco del Mincio.

Prima di esaminare gli elementi che connotano l'antigiuridicità della condotta tenuta dalla convenuta, in merito alla valutazione sui medesimi fatti compiuta dal PM presso la Procura della Repubblica di Mantova nella richiesta di archiviazione dell'8 aprile 2024, questa Sezione ricorda che è pacifico che la giurisdizione penale e la giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e la «*giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale*» (ex multis Cass., sez. un., ord. 21 ottobre 2005, n. 20343).

Con specifico riferimento al rapporto tra la giurisdizione contabile e quella penale vige la regola della piena autonomia, «*con il solo limite della immutabilità dei fatti accertati in modo definitivo nel processo penale, sotto il profilo della materialità del loro manifestarsi nel mondo esterno*» (C. Conti, Sez. giur. III App., 28 settembre 2005, n. 566).

Si aggiunga che, nel caso di specie, la valutazione compiuta dal PM penale in sede di richiesta di archiviazione si inserisce nella fase delle indagini preliminari e, quindi, a prescindere dal fatto che i fatti a fondamento del processo penale e di quello amministrativo di danno sono valutabili

autonomamente in ragione della distinta natura del fatto illecito e della diversa sanzione da comminarsi, non si pone nemmeno la questione giuridica di una eventuale applicazione dell'art. 652 c.p.p. (ossia, questo Collegio non è chiamato a valutare se nel processo contabile faccia stato l'accertamento irrevocabile dei fatti compiuto dal Giudice penale nei limiti della loro materialità oggettiva).

Chiarito ciò, ai fini della verifica dell'antigiuridicità della condotta posta in essere dalla De Simone, preliminare all'individuazione dei parametri di legge sulla scorta dei quali questo Collegio è chiamato a compiere detta valutazione, occorre qualificare giuridicamente gli incarichi affidati allo studio CDA.

Gli incarichi esternalizzati hanno il seguente oggetto: l'affidamento «*ad un professionista esterno*» del «*servizio di assistenza nella predisposizione degli atti finanziari dell'Ente relativi a contabilità e bilancio, di aggiornamento degli inventari, di assistenza fiscale e di elaborazione delle buste paga*», per gli anni 2017-2018-2019, al quale si aggiunge, per gli anni 2020 e 2021, il servizio «*di supporto alla segreteria*».

Sulla distinzione concettuale tra l'incarico professionale, riconducibile al modello della *locatio operis* ex artt. 2222-2238 del codice civile, e quello oggetto di appalto di servizi, la Giurisprudenza amministrativa ricorda che, nel caso di appalto di servizi, la prestazione imprenditoriale è quella di fornire un "risultato" mediante una organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale (*ex multis* a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 263/2008).

La Magistratura contabile, in sede di esercizio della funzione consultiva ad

essa intestata, ha più dettagliatamente chiarito che la collaborazione autonoma «è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, che è considerato una species del genus contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio). Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.). Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato (Cfr. Consiglio di Stato, V<sup>a</sup> sezione sent. n. 8/2009)» (C. Conti, Sez. contr. Lombardia/236/2013/PAR del 7 giugno 2013). La Sezione di controllo della Puglia ha aggiunto che «l'elemento discrezionale tra appalto di servizi e contratto di collaborazione non è (...) né il conseguimento per l'amministrazione di un risultato finale mediante il conferimento dell'incarico, né la circostanza che l'attività non importa obblighi di presenza fissa in ufficio, bensì la presenza o meno, in capo all'affidatario, di un'organizzazione imprenditoriale con assunzione del rischio della prestazione oggetto del contratto. In assenza di siffatti elementi, con conseguente rilevanza dell'elemento personalistico della prestazione intellettuale, l'incarico da affidare rientra necessariamente nella categoria degli studi, consulenze

*e delle collaborazioni autonome soggette alla disciplina di cui agli artt 3 comma 55 e 56 l. 244/07 e art 6 comma 7 d.l. 78/10 conv. in l. 122/10, fermo restando quanto detto in via preliminare in merito all'art 7 comma 6 e ss d l.gs 165/01, ai presupposti di oggettiva impossibilità ed eccezionalità per legittimare l'affidamento all'esterno (che dovrà essere adeguatamente motivato sotto tale profilo) ed in merito alla non esternabilità delle attività rientranti tra le funzioni essenziali dell'ente» (C. Conti, Sez. contr. Puglia, del. n.63/PAR/2014 del 20 marzo 2014).*

*Alla luce del quadro ermeneutico sin qui richiamato, gli incarichi in esame devono essere qualificati come contratti di collaborazione autonoma, non solo per il tenore letterale delle determinate di affidamento sottoscritte dal Direttore generale, laddove, anche se qualificate dal direttore generale come appalti di servizi, fanno esplicito riferimento alla necessità di affidare gli incarichi «ad un professionista esterno», ma soprattutto per il complesso delle norme che regolavano il rapporto, ossia la «proposta di incarico di prestazioni di servizi» sottoscritta dallo studio CDA accettata dal Direttore generale con la determina di affidamento. La stessa difesa della convenuta, nella comparsa di costituzione, conferma che CDA non svolgeva l'attività in regime di imprenditorialità, ma come mera attività professionale: «l'attività di tenuta della contabilità e di tenuta dei bilanci svolta da un commercialista per una società o per un ente, privato o pubblico che sia, non implica mai l'adozione degli atti tipici della società o dell'ente e non esclude in alcun modo che all'opera del commercialista debba seguire quella dei funzionari e degli organi della società e dell'ente. La competenza e deliberare gli atti di contabilità e i bilanci non è del commercialista, e le responsabilità che gravano sui funzionari e sugli organi dell'ente pubblico implicano anche la verifica dei dati e degli schemi ricevuti dal*

*commercialista e le analisi necessarie per stabilirne la correttezza».*

Inoltre, in questo senso, dirimente è l'art. 10 della proposta di incarico

accettata dall'Ente dove, con riferimento alla "legge applicabile", si legge che

*«Per quanto non espressamente previsto dalla presente proposta, si fa esplicito*

*rimando alle norme del Codice Civile che disciplinano il lavoro autonomo (art. 2229*

*e seguenti), nonché all'ordinamento professionale, agli obblighi deontologici e agli usi*

*locali»* (allegati dell'annotazione GdF 9.08.2022, doc. n. 2 dell'atto di

citazione). Dunque, le stesse parti hanno inteso disciplinare gli affidamenti in

esame come rapporti di collaborazione autonoma.

Qualificati gli incarichi in questione come affidamenti ad un soggetto esterno

che opera come professionista che autonomamente presta la sua opera in

favore dell'Amministrazione affidante e non come appaltatore erogante

servizi mediante una organizzazione imprenditoriale, questo Collegio

esclude che la verifica sulla legittimità sostanziale di detti affidamenti debba

essere compiuta sulla scorta dell'art. 6 *bis* del d.lgs. n. 165/01 (norma, tra

l'altro, non invocata né dalla Procura erariale né dalla difesa della convenuta).

I parametri di legittimità sulla scorta dei quali va verificata l'eventuale

antigiuridicità della condotta imputata alla convenuta sono, quindi, quelli

desumibili dall'art. 7, commi 6, 6 *bis* e 6 *ter*, del D. lgs. n. 165/2001, come

modificati ed integrati da numerose leggi, per lo più di tipo finanziario, che

si sono succedute negli anni (in questo senso, C. Conti, Sez. contr. Lombardia,

del. n. 10/08).

Non essendo stato contestato dalla Procura il rispetto delle regole procedurali

seguite in sede di affidamento, questo Collegio per una pronuncia

sull'antigiuridicità della condotta procede alla verifica della sussistenza dei

presupposti di legittimità sostanziale «per l'esercizio di funzioni connesse alla cura della cosa pubblica» facendo ricorso ad un professionista esterno all'ente, tenendo a mente che è un principio immanente al nostro sistema giuridico (anche, in «una logica di progressivo contenimento della spesa derivante dal ricorso ad incarichi esterni», C. Conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 10/08) quello secondo cui la Pubblica Amministrazione deve svolgere le sue funzioni con la sua organizzazione e il suo personale e, quindi, «il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge, od in relazione ad eventi straordinari, non sopperibili con la struttura burocratica esistente». Ne consegue che presupposto indispensabile per considerare lecito il ricorso agli incarichi esterni è «l'accertamento che si tratti di attività richiedente alto contenuto di professionalità e/o che si tratti di eventi straordinari, ai quali non si può far fronte con la struttura burocratica» (ex multis C. Conti, Sez. giur. II app., 20 marzo 2006).

Detto principio - desumibile, tra l'altro, non solo dall'art. 7, commi 6, 6 bis e 6 ter, del D. lgs. n. 165/2001 ma anche, per gli enti locali, dall'art. 110 ultimo comma del D. lgs. n. 267/2000 - ha carattere generale nel più ampio sistema della contabilità pubblica in quanto con esso il Legislatore ha anche inteso perseguire la finalità di un generale contenimento della spesa pubblica corrente, nel senso che l'affidamento di incarichi a soggetti esterni non può avvenire per sopperire ad eventuali carenze di organico ed eludere l'esigenza di contenere la voce della spesa per il personale. In quest'ottica, le numerose novelle che hanno introdotto non solo norme sostanziali e procedurali che circoscrivono il ricorso alla c.d. esternalizzazione e hanno anche fissato vincoli di bilancio sotto il profilo della "spesa storica" per il personale

(bloccando anche il c.d. *turn over*), nonché per incarichi esterni, sono state oggetto di esame della Magistratura contabile nell'esercizio delle sue funzioni di controllo. In questo contesto, la Magistratura contabile ha affermato chiaramente che l'esternalizzazione di attività che dovrebbero essere svolte con il personale interno all'ente non deve inficiare le «*misure di contenimento della spesa, coerentemente alla finalità precipua di assicurare gli equilibri finanziari dei diversi centri di spesa pubblica*» (C. Conti, sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 506/2010/par. del 23 aprile 2010).

L'esternalizzazione di attività che devono essere svolte internamente all'ente, dunque, è considerata dalla Magistratura contabile come espressione di attività che possono inficiare la sana gestione delle risorse pubbliche.

Le attività che la Procura erariale qualifica come "illegittimamente" esternalizzate, nel caso di specie, sono quelle di assistenza e/o predisposizione di atti finanziari e della contabilità dell'ente, di inventario e di supporto alla segreteria.

L'esternalizzazione di dette attività viola l'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (come novellato dall'articolo 22, comma 2, della legge n. 69 del 2009, e, poi, dall'articolo 17, comma 27, della legge n. 102 del 2009) che fissa precisi presupposti di legittimità:

- a) il divieto di esternalizzare le funzioni "ordinarie" dell'ente;
- b) l'inesistenza, all'interno della organizzazione dell'ente, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico;
- c) la circostanziata indicazione dell'oggetto dell'incarico, dei criteri per il suo svolgimento, della sua durata;
- d) la sussistenza di una proporzione tra il compenso corrisposto

all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione;

e) la «particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» della professionalità esterna incaricata a svolgere l'incarico.

Con riferimento al primo presupposto di legittimità in esame (ossia, il divieto di esternalizzare le funzioni "ordinarie" dell'ente), le attività in esame (supporto e/o predisposizione di atti finanziari e della contabilità, predisposizione dell'inventario e supporto alla segreteria) sono evidentemente ascrivibili a quelle ordinarie dell'ente; dunque, l'ente che intenda garantire i servizi espressioni delle "funzioni amministrative ordinarie" ha il dovere di «farlo nel rispetto della disciplina riguardante l'organizzazione degli uffici e del personale» (C. conti, Sez. contr. Lombardia, parere n. 10/08).

La violazione di detto principio, nel caso di specie, oltre che dai principi di carattere generale sin qui richiamati, trova ulteriore conferma nelle norme statutarie e regolamentari dell'Ente Parco del Mincio.

Con riferimento alle attività ordinarie dell'Ente (in particolare, i servizi amministrativi e contabili), l'art. 28 dello Statuto dell'Ente parco afferma a chiare lettere il c.d. principio dell'autosufficienza, ossia che ad esse si deve far fronte con il personale inserito nella dotazione organica: «1. Per lo svolgimento dei servizi amministrativi, tecnici e contabili l'Ente si avvale di personale proprio o di personale comandato dalla Regione o da altri enti pubblici. 2. L'articolazione organizzativa specifica e la dotazione organica sono definite dalla dotazione organica approvata dal Consiglio di Gestione. 3. L'Ente svolge i suoi compiti con personale assunto con le modalità previste dalla legislazione vigente in materia, al quale si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro previsto per il

*personale delle autonomie locali».*

Più nello specifico, con riferimento alla attività di supporto e/o

predisposizione di atti finanziari e della contabilità dell'ente, lo Statuto del

Parco del Mincio prevede che tra le funzioni del Direttore rientrano quelle di

*«coordinamento nella gestione della contabilità dell'Ente, del Bilancio di Previsione*

*e relativi allegati, del Conto del Bilancio, oltre che in ogni altra attività di competenza*

*del servizio economico, amministrativo e controllo di gestione» (lettera p dell'art.*

*29).*

Inoltre, il Regolamento di contabilità (vigente fino al 2019) prevedeva

espressamente che *«tutti i compiti aventi carattere finanziario sono raggruppati in*

*un'unica unità organizzativa definita Servizio Finanziario. A tale area è affidato il*

*coordinamento e la gestione dell'intera attività finanziaria dell'Ente, la gestione dei*

*tributi, l'economato e il controllo di gestione. Quale responsabile della suddetta area*

*è posto un dipendente ... in caso di assenza o di impedimento del Responsabile del*

*Servizio finanziario, le relative funzioni sono svolte dal Direttore Generale» (art. 2).*

L'art. 3, comma 2, del regolamento aggiungeva che *«Il Servizio finanziario*

*tiene, inoltre, nelle forme prescritte dal presente Regolamento e delle altre norme*

*vigenti in materia, le scritture e tutti i registri necessari a rilevare gli effetti degli atti*

*amministrativi in relazione sia alle entrate, sia alle spese ... e, in particolare,*

*provvede: ... b) alla registrazione contabile degli accertamenti di entrata; c) alla*

*emissione e alla contabilizzazione degli ordinativi di pagamento e di introito...».*

Gli artt. 2 e 3 del Regolamento di contabilità adottato dall'Ente Parco nel 2019,

sostanzialmente, non si discostano da detta attribuzione di competenze in

sede di organizzazione degli Uffici.

Tra l'altro, come rilevato dalla Procura erariale, tra le competenze specifiche

della convenuta, nella qualità di Direttore Generale, in ragione dei contratti

stipulati con l'ente parco, c'è quella di curare gli «*adempimenti tecnici connessi*

*alla predisposizione dei bilanci annuali e pluriennali, nonché dei conti consuntivi*».

Con riferimento all'attività di aggiornamento degli inventari anche questa, in

linea generale, è una attività ascrivibile alle funzioni "ordinarie" dell'ente;

inoltre, nel caso di specie, in ragione del Regolamento di contabilità dell'ente,

essa è stata indicata come attività di competenza del Responsabile del

Servizio Tecnico che è tenuto annualmente «*all'aggiornamento degli inventari*»

(art. 56) e, più in generale, all'Ufficio del Servizio Tecnico che ha il dovere di

procedere alla "formazione" e alla "tenuta degli inventari" (art. 57).

Da ultimo, anche l'attività di supporto alla segreteria dell'Ente, è

pacificamente un'attività ordinaria dell'ente che può essere svolta solo dal

personale dell'ente medesimo (a prescindere dalla tipologia contrattuale con

il quale l'ente intende incardinare il rapporto di lavoro con il dipendente

assegnato a detta mansione).

Anche con riferimento al secondo presupposto di legittimità sopra

evidenziato, la condotta contestata alla De Simone ha il carattere della

antigiuridicità: per "esternalizzare" legittimamente una attività dell'ente

deve essere provata l'inesistenza, all'interno della organizzazione dell'ente

medesimo, di una figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico.

La Magistratura contabile è consolidata nell'affermare che detto presupposto

deve essere accertato dall'ente conferente mediante una reale ricognizione

della sua struttura organica.

Più nello specifico, il presupposto dell'assenza di strutture organizzative o di

professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi

oggetto di incarico esterno deve essere valutato in senso rigoroso sia un'ottica funzionale (in quanto il presupposto *de quo* «è diretto a salvaguardare la funzione degli apparati amministrativi in uno con l'imparzialità e il buon andamento dei pubblici uffici»), sia alla luce della formulazione letterale della norma che prevede che *«l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno»* (si veda l'art. 7, comma 6, lett. b, D. lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 32 D.l. n. 223/2006 conv. in L. n. 248/2006). Quest'ultima locuzione, infatti, *«non può che significare che tale accertamento (che investe la possibilità di utilizzare le risorse e non solo l'esistenza o meno di queste) deve avvenire in base a parametri oggettivi e verificabili a posteriori»* (C. conti, Sez. Contr. Piemonte, parere n. 23 del 18 marzo 2010).

La Corte dei conti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo preventivo di legittimità, ha aggiunto che *«l'amministrazione conferente deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale indisponibilità deve avere sempre carattere qualitativo e non quantitativo»* (C. conti, Sez. contr. legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012).

Chiarito in che termini deve essere interpretato il presupposto della assenza di strutture organizzative o di professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto di incarico esterno, dalle determine di affidamento degli incarichi in questione emerge che le stesse sono assolutamente carenti di motivazione sotto il presupposto della *«insufficienza organizzativa»* interna all'ente (si vedano le determine di

affidamento degli incarichi sopra indicate prodotte come allegati dell'annotazione GdF 9.08.2022, doc. n. 2 dell'atto di citazione). In dette determinate, riferentesi alle diverse annualità oggetto dell'odierna citazione, la convenuta si limita a scrivere: «*RITENUTO necessario affidare ad un professionista esterno il servizio di assistenza nella predisposizione degli atti finanziari dell'Ente relativi a contabilità e bilancio, di aggiornamento degli inventari, di assistenza fiscale e di elaborazione delle buste paga per l'anno (...)».*

La evidente assenza di motivazione sul richiamato presupposto di legittimità si evince, tra l'altro, da alcun riferimento alla dotazione organica dell'ente che si attestava negli anni in discorso tra le 6 e le 7 unità (annotazione della GdF dell'8 marzo 2023, sub. doc. n. 4 atto di citazione).

Si aggiunga che quando un ente si determina nel senso di affidare ad un soggetto esterno una sua attività, invece di sopperire alla carenza di organico con il ricorso a rapporti di lavoro stabili o flessibili (ad esempio, con contratti di lavoro *ex art. 36 TUIPI*), il requisito della mancanza di personale interno va accertato non solo con riferimento alla dotazione organica della specifica struttura alla quale inerisce l'attività commissionata a terzi, bensì va accertato con riferimento alla dotazione organica dell'intero Ente. In questo senso, la Magistratura contabile, nel caso di esternalizzazione di una attività, ha affermato che «*il parametro di riferimento della insufficienza organizzativa è costituito dall'Ente pubblico nel suo complesso, nel senso che la professionalità d'acquire all'esterno deve mancare non solo presso la struttura preposta all'attività per la quale è insorto il problema, ma anche presso ogni altra struttura dell'Ente medesimo, in relazione alla eccezionalità del problema da risolvere»* (C. Conti, Sez. giur. Umbria, sent. n. 447/2007; C. Conti, Sez. III centr. App., sent. 12 maggio

2011 n. 442).

Alla luce di quanto sin qui esposto, pertanto, è del tutto inconferente l'eccezione formulata dalla difesa secondo cui l'Ente parco aveva una dotazione organica ridotta in quanto, come detto, la carenza di organico deve essere non solo "quantitativa" ma anche "qualitativa" per ricorrere ad una professionalità esterna. Nel caso di specie la non elevata professionalità del soggetto esterno a cui è stata demandata l'attività di inserimento dei dati contabili nel sistema informatico (ossia, l'attività di supporto alla predisposizione degli atti finanziari che ha svolto il sig. Corsini) e l'attività di supporto alla segreteria (ossia, l'attività che ha svolto Jacopo Pellizzer studente di ragioneria), da un punto di vista "qualitativo", non esclude che fosse una attività che uno dei dipendenti inseriti in pianta organica potesse temporaneamente svolgere in attesa di un eventuale ampliamento di organico (si veda documento n. 7 allegato all'atto di citazione nel quale sono indicate le qualifiche dei dipendenti inseriti nella pianta organica dell'Ente Parco Mincio).

Con riferimento al terzo presupposto di legittimità fissato dal legislatore, questo Collegio ravvisa l'assenza nelle determine in oggetto di una circostanziata indicazione dell'oggetto dell'incarico. Il generico riferimento al «servizio di assistenza nella predisposizione degli atti finanziari dell'Ente relativi a contabilità e bilancio, di aggiornamento degli inventari, di assistenza fiscale» non può che confermare l'assenza di una eccezionalità della professionalità richiesta per superare carenze organizzative interne (che, comunque, per quanto si è detto sopra, qualora ci fossero state avrebbero dovuto essere sopperite facendo ricorso agli istituti giuridici che regolamentano il personale

nelle pubbliche amministrazioni e non esternalizzando le attività interne dell'ente).

Lo stesso dicasi per l'attività di «*supporto alla segreteria*».

La genericità dell'oggetto della attività esternalizzata al professionista esterno, tra l'altro, pone in dubbio la legittimità degli affidamenti che, per essere legittimi, avrebbero anche dovuto dare conto della «*particolare e comprovata specializzazione anche universitaria*» del professionista esterno incaricato a svolgere l'incarico. Al contrario, la stessa difesa laddove afferma che il rag. Corsini svolgeva un'attività sicuramente di basso profilo professionale, ossia «*si recava presso l'ente per raccogliere i dati (impegni di spesa, fatture, ecc.) che poi 'caricava' nel sistema informatico del Parco (programma di Halley Informatica s.r.l. - ns. doc.to n.17)*».

Concludendo in tema di verifica della "antigiuridicità" della condotta posta in essere dalla convenuta, l'azione erariale è fondata in quanto l'utilizzo improprio di collaborazioni esterne per ricoprire uffici dell'ente, anche per sopperire eventuali carenze di organico, alla luce del nostro ordinamento giuridico si connota come una condotta "antigiuridica" e, in presenza degli altri presupposti che connotano la responsabilità erariale, è fonte di responsabilità.

Diversamente, con riferimento al profilo dell'antigiuridicità della condotta ai fini dell'odierna pronuncia in tema di responsabilità erariale, questo Collegio ritiene irrilevante indagare sui rapporti di parentela sussistenti tra il Presidente *pro tempore* dell'Ente parco e uno dei collaboratori dello studio professionale CDA.

**B) L'elemento soggettivo.**

Chiarita la fondatezza della pretesa attorea in merito alla “antigiuridicità” della condotta posta in essere dalla convenuta, ai fini del vaglio della illiceità della condotta imputata, questo Collegio è chiamato a verificare la sussistenza del presupposto dell’elemento soggettivo.

La Procura erariale imputa alla dott.ssa De Simone di aver posto in essere la condotta antigiuridica con dolo eventuale.

La difesa del convenuto contesta detta affermazione rilevando che la stessa si baserebbe sulla prospettazione di una condotta finalizzata a favorire lo studio professionale CDA e che detta prospettazione sarebbe smentita dalla richiesta di archiviazione del PM presso la Procura della Repubblica di Mantova dell’8 aprile 2024 e depositata nel fascicolo del processo contabile nel corso dell’udienza dell’11 aprile 2024.

Questo Collegio ritiene non sufficientemente provata l’addotta intenzionalità della De Simone di avvantaggiare lo studio CDA, anche per i legami di parentela indicati in citazione.

Ad ogni modo le violazioni di legge sopra esplicitate, anche in ragione della particolare professionalità richiesta ai soggetti chiamati a ricoprire la qualifica di direttore generale di un ente parco, conducono questo Collegio a riqualificare l’imputazione a titolo di colpa grave.

L’elevata qualificazione professionale richiesta in capo al direttore generale è sancita dalla legge regionale della Lombardia n. 12/2011 che, innovando la disciplina degli enti gestori delle aree regionali protette apportando modifiche alle leggi regionali 30 novembre 1983 n. 86 e 16 luglio 2007 n. 16, ha introdotto la figura del direttore generale. L’art. 22 *quater* della legge regionale n. 86/1983, infatti, prevede che «*la Giunta regionale istituisce*

*l'elenco dei direttori del parco e individua, previo parere della competente commissione consiliare, i requisiti professionali e le competenze necessarie per l'iscrizione nell'elenco; il direttore del parco è scelto tra gli iscritti».*

Si aggiunga che ulteriore elemento di "gravità" dell'elemento soggettivo va ravvisata nella errata qualificazione degli incarichi esternalizzati che, seppur definiti "affidamenti di servizi" erano conferiti ad un professionista (senza che si avvalesse di una struttura imprenditoriale) ed erano disciplinati dalle norme che regolano i contratti di lavoro autonomo.

### **C) L'evento dannoso imputato alla convenuta.**

Alla luce di quanto accertato in precedenza, ossia che la convenuta in ragione del rapporto di servizio in essere con l'Ente parco ha posto in essere una condotta antiggiuridica connotata, sotto il profilo soggettivo, dall'elemento dell'illiceità, questo Collegio conviene con la prospettazione attorea per cui i pagamenti disposti in favore di CDA Studio Legale Tributario, sostenuti finanziariamente dal Parco del Mincio, costituiscono evento dannoso qualificabile come danno erariale.

Sotto questo profilo, invece, deve essere disattesa l'eccezione della difesa della convenuta laddove invoca l'istituto della c.d. *compensatio lucri cum damno* (art. 1, comma 1-bis, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e succ. modif.). In particolare, la difesa eccepisce che *«l'attività svolta da CDA ha comunque consentito un beneficio per l'ente Parco, anche in termini di minore spesa per il personale»*. In buona sostanza, la difesa afferma che l'esternalizzazione delle attività contestate, anche se rappresentati un costo per il servizio affidato a CDA, hanno determinato un decremento della spesa per il personale.

Questo Collegio, in proposito, ricorda che l'art. 1 della legge n. 20/94, al

comma 1 bis, recita: «Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».

Questa Sezione osserva che l'asserita "utilità" invocata dalla convenuta consistente nel risparmio di spesa per eventuali "retribuzioni" al personale che l'ente avrebbe dovuto assumere per svolgere le attività affidate a CDA non è provata né sotto il profilo quantitativo (ossia, non è stato allegato nessun fatto da cui si possa desumere che ci fosse effettivamente una carenza della pianta organica), né sotto il profilo qualitativo in quanto, come detto sopra, agli atti non c'è nessun elemento dal quale si possa desumere l'elevata professionalità reperita esternamente all'Ente avvalendosi dello studio CDA.

Si aggiunga che, anche in considerazione della ricostruzione giuridica sopra richiamata sulla stretta connessione tra la spesa corrente per incarichi affidati esternamente e quella per il personale, questo Collegio non può escludere, in assenza di una prova specifica sul punto, che l'esternalizzazione di una attività qualificandola come "appalto di servizi", pur essendo un contratto di lavoro autonomo, possa essere proprio finalizzata ad eludere i vincoli di spesa in tema di consulenze e di personale che, in un'ottica di tutela della finanza pubblica, costituiscono norme imperative di legge.

Dunque, non può trovare l'applicazione dell'istituto della c.d. *compensatio lucri cum damn* invocato dalla difesa volto a scomputare dal danno l'ipotetico costo per l'assunzione di una unità di personale di cat. D1 (doc. n. 23 allegato alla comparsa) per due ragioni. La prima è che non si può escludere (non

avendo la convenuta assolto un onere probatorio in tal senso) che l'Ente Parco non avrebbe violato gli imperativi vincoli di spesa per il personale procedendo ad una nuova assunzione. In secondo luogo, il risparmio di spesa asserito dalla convenuta andrebbe valutato nell'ottica del complessivo comparto della finanza pubblica e, quindi, se l'ente fosse ricorso ad altri strumenti giuridici (ad esempio, la gestione associata delle funzioni con altri Enti prevista dalla legge regionale sugli enti parco o l'utilizzo dell'istituto del comando o, ancora, quello dello scavalco) non sarebbe comunque provata l'utilità per la finanza pubblica affermata dalla difesa.

**D) La quantificazione del danno.**

La Procura ha determinato il danno erariale da "spesa vietata" in € 90.993,21 e il danno "da spesa inutile" in € 37.000,00 (per una complessiva somma pari ad € 127.993,21).

Con riferimento alla prima voce di danno, la Procura erariale sostiene che una parte dei compensi corrisposti a CDA è giustificata in ragione della natura dell'attività esternalizzata. In particolare, la Procura stima la quota imputabile alla attività di tenuta delle buste paghe per i dipendenti e alle prestazioni accessorie nella misura dell'8,8 % della spesa erogata in favore di CDA a titolo di corrispettivo per il servizio erogato.

Con specifico riferimento alla seconda voce di danno, ossia quella relativa all'attività di supporto alla segreteria svolta dal sig. Jacopo Pellizzer tra il 2019 e il 2021, la Procura ha evidenziato che il danno debba essere configurato nel maggior costo che l'ente Parco avrebbe sostenuto implementando il corrispettivo erogato in favore di CDA, configurando sostanzialmente una retribuzione "indiretta" il favore del sig. Pellizzer da parte dell'ente Parco.

In punto di quantificazione del danno, la difesa di parte convenuta, in via subordinata, ha invocato l'esercizio del potere riduttivo e, in ogni caso, ha chiesto di escludere il cumulo fra interessi e rivalutazione monetaria.

Questo Collegio ritiene fondata la domanda attorea che ha scomputato dai corrispettivi erogati allo studio CDA la quota parte finalizzata a retribuire l'attività di predisposizione delle buste paga del personale che non costituisce oggetto dell'odierno contendere.

Trattandosi di incarichi conferiti illecitamente allo studio CDA il corrispettivo per essi corrisposto costituisce danno per l'Amministrazione erogante l'emolumento.

Ad ogni buon conto, questo Collegio ritiene che ci siano i presupposti per applicare il potere riduttivo in sede di quantificazione del danno in quanto, anche se la condotta illecita è ascrivibile alla convenuta, non si può non rilevare che il consiglio di gestione dell'ente parco, ai sensi dell'art. 14 dello statuto, aveva quanto meno un potere di indirizzo in materia di personale.

Conseguentemente, in sede di esercizio del potere riduttivo spettante a questa Sezione, il danno si liquida complessivamente nella somma di € 80.000,00; somma già rivalutata alla data del deposito della sentenza.

In applicazione del principio della soccombenza, di cui all'art. 31 c.g.c., le spese di giudizio sono liquidate come in dispositivo e poste a carico della convenuta.

#### **PQM**

La Corte, definitivamente pronunciando, condanna DE SIMONE Cinzia (C.F. DSMCNZ69P66E897F) al pagamento, in favore dell'Ente parco del Mincio, della somma di euro 80.000,00 (euro ottantamila/00), somma già rivalutata al

deposito della sentenza, oltre interessi a decorrere dalla data del deposito della presente sentenza e sino alla data dell'effettivo pagamento.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 77,10 (settantasette/10).

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

L'estensore

Il Presidente

(dott. Laura De Rentiis)

(dott. Antonio Marco Canu)

*Firmato digitalmente*

*Firmato digitalmente*

Depositato in Segreteria il 07.06.2024

Il Direttore di Segreteria

(dott.ssa Federica Dainotti)

*Firmato digitalmente*