



**REPUBBLICA ITALIANA**

**212/2021**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai Sigg.ri magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere
Fernanda FRAIOLI	Consigliere relatore
Antonietta BUSSI	Consigliere
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei giudizi di appello in materia di responsabilità avverso la sentenza n. 1061/2018, depositata il 12 dicembre 2018, della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, iscritti al n. 54538 del registro di Segreteria, proposto da DE NARDO Alfonso (c.f. DNRLNS51P30B115J), rappresentato e difeso dall'avv. Paola RESTAINO, P.E.C.: paolarestaino@ordineavvocatiroma.org, presso il cui studio è domiciliato, in Roma, alla Via Antonio Gramsci, n. 9, e da BONIFACIO Antonio (c.f. BNFNTN50L25F839Q) rappresentato e difeso dall'avv. Fulvio CEGLIO, P.E.C.: fulvioceglia@avvocatinapoli.legalmail.it, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, Via dei Pontefici, n. 3, presso lo studio Capece

Minutolo del Sasso.

contro

Procura Generale presso la Corte dei conti in persona del Procuratore Generale p.t.

Procura Regionale presso la Corte di conti per la Campania in persona del Procuratore p.t.

nonché contro

Onofrio Patrizio

Uditi nella pubblica udienza del 12 gennaio 2021 il relatore, Consigliere Fernanda FRAIOLI, l'avv. RESTAINO Paola per l'appellante DE NARDO e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Alessandra POMPONIO.

Visti gli atti introduttivi e tutti i documenti di causa.

### **FATTO**

Con sentenza n. 1061/2018, depositata il 12 dicembre 2018, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania condannava il Commissario Straordinario, il Direttore tecnico dell'area ambientale e RUP, nonché il Direttore Generale del Consorzio di Bonifica delle Paludi di Napoli e Volla, alle seguenti somme:

- € 51.741,78 per il primo (De Nardo Alfonso);
- € 22.175,05 per il secondo (Bonifacio Antonio);
- € 30.000,00 per il terzo (Onofrio Patrizio),

a fronte di una richiesta di parte attrice di complessivi € 531.353,29, per l'ipotesi di danno erariale per aver, i suddetti, conferito illegittimamente incarichi esterni.

In particolare, oggetto di tali incarichi sono stati: la progettazione e direzione dei lavori, il collaudo, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione degli stessi, la relazione geologica, il frazionamento e l'accatastamento di terreni e la consulenza per il progetto verde nell'ambito della convenzione sottoscritta il 20 ottobre 2004 con la Treno Alta Velocità TAV S.p.A., avente ad oggetto i lavori di adeguamento strutturale da apportare al territorio, in vista della realizzazione, da parte della TAV S.p.A. medesima, della linea ferroviaria ad alta velocità "tratto di penetrazione urbana" di Napoli.

Dagli atti di causa emerge che detti lavori di adeguamento erano stati suddivisi in lotti e che per n. 10 di essi – precisamente dal n. 1 al n. 8, nonché i nn. 10 e 13 – il Commissario straordinario De Nardo, su concorde parere del RUP Onofrio e del Direttore Generale Bonifacio, con delibere di approvazione del periodo intercorrente tra maggio 2005 e marzo 2009, provvedeva ad affidare, in via fiduciaria e diretta, i relativi incarichi professionali a soggetti esterni, unicamente valutando i *curricula* presentati dagli aspiranti, senza procedere ad alcuna valutazione comparativa, oltre a non indicare né compensi, né motivazioni della scelta di ricorrere a professionisti esterni al Consorzio, anziché al personale interno, violando, così, la normativa che tanto prescriveva.

La condanna conseguita in prime cure è derivata proprio da tale inosservanza procedurale.

Per la determinazione del danno il giudice di prime cure, dopo aver individuato i lotti le cui spese sono risultate interessate dalla prescrizione (ovvero i nn. 1, 7, 8 e 10) ed aver individuato le delibere a cui hanno

partecipato i tre soggetti poi condannati, ha fatto ricorso alla valutazione equitativa, tenendo conto che l'effettivo svolgimento degli incarichi da parte dei soggetti prescelti, per quanto con procedura illegittima, era pur sempre avvenuto.

Ha, quindi, tenuto conto dell'utilità conseguita dal Consorzio, così come l'art. 1, co. 1-*bis* della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 statuisce.

Di contro, non ha esercitato il potere riduttivo intestato al giudice contabile, che riposa su ben altri presupposti, non avendoli rinvenuti nella presente fattispecie.

Il giudice di prime cure ha, altresì, ritenuto di dover applicare anche al Consorzio di Bonifica la normativa di cui all'art. 7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01; la legge n. 109/94 e il relativo d.P.R. di attuazione, nonché il d.lgs. n. 163/2006, nelle parti in cui disciplinano le procedure di affidamento, avendo ritenuto, in via del tutto preliminare, che anche i Consorzi sono ricompresi nell'elencazione di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/01.

Hanno proposto separato appello avverso la sentenza sia il De Nardo che il BONIFACIO, formulando i seguenti motivi di gravame.

**DE NARDO.**

- violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/01
- Inapplicabilità della disciplina dei Consorzi di Bonifica, enti pubblici economici. Errata ricostruzione del quadro normativo di riferimento;
- violazione e falsa applicazione degli artt. 2697c.c. e 115 c.p.c. – Omesso accertamento circa l'esistenza del danno erariale – Contraddittorietà ed illogicità manifesta – Difetto assoluto di motivazione;
- violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 2, della legge n.

20/1994. Prescrizione del diritto a risarcimento del danno.

**BONIFACIO.**

Con l'appello – definito incidentale autonomo – il Bonifacio ha proposto quali motivi, i seguenti *errores in iudicando e/o procedendo*:

- eccezione preliminare di prescrizione dell'azione contabile;
- malgoverno delle risultanze documentali per omesso o erroneo scrutinio della documentazione versata in atti dall'appellante e per il richiamo, ai fini del decidere, a presupposti erronei o inesistenti, per avere il Collegio a quo erroneamente attribuitagli la responsabilità per atti ai quali non ha preso parte poiché posteriori o coevi alle già rassegnate dimissioni o al proprio pensionamento;
- sull'interpretazione della Convenzione stipulata tra il Consorzio di Bonifica delle paludi di Napoli e Volle e la TAV S.p.A. e sull'asserita esistenza del danno erariale;
- sull'assenza di idonee professionalità interne al consorzio di bonifica adoperabili per l'espletamento delle attività conferite a professionisti esterni – omesso scrutinio sulla deduzione formulata in prime cure;
- sulla valutazione del ruolo effettivamente svolto nella vicenda de qua (anche ai fini della valutazione dell'ipotetico grado di colpa);
- sull'asserita illegittimità della procedura applicabile in *eo tempore* di affidamento degli incarichi in discussione. Sulle forme di pubblicità da adottare in *eo tempore* per l'individuazione dei professionisti esterni cui affidare gli incarichi *de quibus*;
- sull'*utilitas* di cui ha fruito il Consorzio di Bonifica delle Paludi

di Napoli e Volla e sulla riduzione equitativa ex art. 1, co. 1 bis, della Legge n. 20/94;

– sulla valutazione dell'elemento psicologico. Insufficiente motivazione nello scrutinio relativo alla propria responsabilità, sull'assenza della colpa grave a suo carico, nonché sull'erronea mancata ammissione delle richiesta prova testimoniale;

– sull'asserita insussistenza dei presupposti per l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

In data 13 marzo 2020 ha depositato le proprie conclusioni il Procuratore Generale, il quale, dopo aver puntualmente confutato tutte le doglianze dei richiedenti, prima di concludere per la conferma della sentenza nei confronti del De Nardo, ha operato delle considerazioni in merito alla posizione del Bonifacio, rimettendosi al Collegio per le valutazioni conseguenti.

Più precisamente, ha rilevato che la posizione di quest'ultimo andrebbe riconsiderata alla luce del motivo di appello fatto valere in ordine all'erroneità della sentenza laddove la stessa, nella determinazione del danno (a differenza di quanto avvenuto con altri mandati ed altre delibere, ad es. la n. 91 del 31 maggio 2010 e n. 185 del 16 dicembre 2009), non tiene conto del fatto che egli non avrebbe potuto prendere parte all'adozione dei provvedimenti di conferimento emessi nel periodo in cui risultava già collocato a riposo o, comunque, assente dal servizio.

Pari riferimento è al mandato n. 703 del 23 dicembre 2009 – relativo agli onorari professionali dell'ing. Manzi – che sarebbe da ritenere non foriero di danno erariale in quanto emesso in esecuzione della delibera n.

46/2005 ritenuta legittima dal giudice di prime cure.

All'odierna pubblica udienza le parti, dopo aver esposto brevemente le proprie posizioni, hanno concluso come in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

### **DIRITTO**

L'odierna fattispecie ha ad oggetto il pregiudizio erariale derivante dall'illegittimo conferimento da parte del Consorzio di Bonifica delle Paludi di Volla e Napoli di incarichi esterni di natura tecnica – progettazione, direzione lavori, collaudo, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori, relazione geologica, frazionamento, accatastamento di terreni e consulenza per il progetto verde – nell'ambito della Convenzione sottoscritta il 20 ottobre 2004 con la Treno Alta Velocità TAV S.p.A., avente ad oggetto lavori di adeguamento strutturale da apportare al territorio in vista della realizzazione da parte della TAV S.p.A. della linea ferroviaria ad alta velocità, “tratto di penetrazione urbana” di Napoli.

In via del tutto preliminare, il Collegio procede alla riunione dei giudizi, ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, per connessione oggettiva.

Hanno, infatti, proposto appello sia il Commissario Straordinario De Nardo che il Direttore Generale Bonifacio con motivi sovrapponibili, sia pure solo in parte.

Per tale ragione si procede ad esaminare partitamente le singole posizioni, non senza, però, aver esaminato le censure comuni ad entrambi gli appelli.

**a) Inapplicabilità della disciplina ai Consorzi di Bonifica.**

Lamentano gli appellanti che l'errata ricostruzione normativa operata in prime cure ha condotto il Collegio giudicante ad applicare ai Consorzi di Bonifica le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165/01, sull'assunto che i medesimi rientrano nell'elencazione operata all'art. 1, co. 2, mentre, invece, la disciplina applicabile sarebbe quella specifica di cui all'art. 17 della legge n. 109/1994 e, successivamente, quella di cui all'art. 90 del d.lgs. n. 163/2006.

Tale motivo non può essere accolto, non essendo dirimente, al riguardo, la natura di ente pubblico economico riconosciuta ai Consorzi di bonifica; tale tipologia di enti ricade ugualmente nell'ambito del TUPI, in quanto consorzi degli enti territoriali e delle regioni, come evidenziato dal predetto art. 1, co. 2. Infatti, il capo 1° dello Statuto dell'Ente sancisce espressamente la sua natura di personalità giuridica pubblica a carattere associativo, con un comprensorio ricadente integralmente nella Provincia di Napoli, e con funzioni interamente pubblicistiche, attribuite dalle leggi statali e regionali, ovvero necessari per il conseguimento dei propri fini istituzionali (art. 4 – Funzioni).

Nella specie, in particolare, il Consorzio aveva la funzione di svolgere la progettazione e direzione dei lavori, il collaudo, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione degli stessi, la relazione geologica, il frazionamento e l'accatastamento di terreni e la consulenza per il progetto verde nell'ambito della convenzione sottoscritta il 20 ottobre 2004 con la Treno Alta Velocità TAV S.p.A., avente ad oggetto i lavori di adeguamento strutturale da apportare al territorio in vista della

realizzazione, da parte della TAV S.p.A., della linea ferroviaria ad alta velocità “tratto di penetrazione urbana” di Napoli.

Ciò significa che i principi fondamentali vigenti in materia di attribuzione di incarichi a collaboratori esterni, anziché al personale proprio, dovevano essere osservati anche dagli odierni appellanti che, invece, li hanno assolutamente disattesi.

Ad ogni buon conto, su tutto, si rinviene la normativa contenuta nelle leggi finanziarie, che già da diversi anni hanno ribadito la possibilità, proprio a tal fine, di ricorrere al conferimento di incarichi esterni all’ente unicamente nei casi previsti dalla legge ovvero nelle ipotesi di eventi straordinari.

A tale riguardo si segnalano gli artt. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e l’art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 con disposizioni restrittive ai fini del contenimento della spesa; sempre al medesimo scopo di contenere le relative spese, l’art. 1, co. 9 e 11 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191, poneva un limite alla spesa per gli incarichi per le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, prevedendo altresì che l’affidamento d’incarichi, in assenza dei presupposti stabiliti dall’art. 1, co. 9, “...costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”.

In ordine a tale normativa è intervenuta la circolare della Funzione pubblica n. 4 del 15 luglio 2004, nella quale si afferma (in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte dei conti nella materia, puntualmente richiamata) la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione solo per

prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo; l'affidamento dell'incarico a terzi può, dunque, avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti, in quel momento, al suo interno.

Le disposizioni dei co. 9 e 11 dell'art. 1 della legge n. 191/2004 sono state sostituite, a decorrere dal 1 gennaio 2005, dall'art. 1, co. 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), il cui contenuto è stato, peraltro, illustrato dalle SS.RR. della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/2005, "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, co.11 e 42)".

Più in particolare, il co. 11, che si applica alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d. lgs. n. 165/2001, dispone che il conferimento dell'incarico deve essere adeguatamente motivato ed "*... è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nelle ipotesi di eventi straordinari*".

Le amministrazioni statali, gli enti pubblici nazionali non economici, i consorzi e le regioni possono, quindi, conferire incarichi esterni solo nei casi previsti dalla legge nazionale o dalle leggi regionali, salvi gli eventi straordinari. La norma ha poi confermato il limite della spesa per il conferimento degli incarichi esterni, determinandolo nell'importo erogato per lo stesso oggetto nel 2004.

Anche successivamente, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica ha originato numerosi interventi legislativi (d.l. n. 223/2006, convertito con L. n. 248/2006), il decreto sullo sviluppo economico (d.l. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008), il decreto legislativo c.d. Brunetta, n. 150/2009, il d.l. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010.

I principi recati da tali normative – che sostanzialmente confermano, seppure con ulteriori vincoli e limitazioni, quelli già in vigore – sono stati oggetto anch'essi di apposita deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 6/2008, che ha precisato i criteri interpretativi delle nuove norme.

Quindi, che la maggior parte di tali stringenti previsioni sia contenuta in una legge finanziaria (la Finanziaria del 2005 è quella che si rende, *ratione temporis*, applicabile), non può che avere quale significato quello del contenimento della spesa pubblica che può soffrire deroghe unicamente in presenza di condizioni legittimanti, le quali, purtuttavia, devono essere espressamente indicate nei provvedimenti.

Nel caso di specie tanto non è dato rinvenire.

Nelle delibere di affidamento degli incarichi in questione si rinviene, *sic et simpliciter*, l'assegnazione dell'incarico senza caratterizzazione alcuna.

#### **b) Prescrizione**

La tesi sostenuta dagli appellanti, in base alla quale il *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizione sarebbe da individuare in quello in cui furono adottate le delibere di affidamento degli incarichi, non può essere condivisa in quanto, per giurisprudenza costante e granitica, esso

coincide con il momento in cui si determina il depauperamento delle casse erariali, individuato nella data dei mandati di pagamento.

Ciò a dire che, se il danno viene determinato dall'assunzione di delibere anche, come nel caso di specie, non suffragate da congruo supporto motivazionale, la decorrenza del termine prescrizione, deve essere individuato nella data dei mandati di pagamento corrispondenti, non importa di quanto successivi, atteso che il decorso del termine di prescrizione, per costante ed univoca giurisprudenza, è ancorato al momento in cui si determina il depauperamento delle casse erariali, che si verifica unicamente con la materiale fuoriuscita del danaro dalle medesime.

Tanto premesso, il termine prescrizione non può ritenersi spirato per le delibere indicate, per essere stato l'invito a dedurre (indiscutibilmente idoneo ad interromperlo), notificato tempestivamente, nel settembre 2014.

**c) Insussistenza del danno per l'avvenuto finanziamento da parte della TAV.**

Con questo terzo motivo, si sostiene, da parte degli appellanti, che tutte le attività sarebbero state finanziate da parte della TAV S.p.A. e tanto sarebbe bastevole a far ritenere insussistente il danno all'erario perché non di pubbliche risorse si tratterebbe più.

Deve, questo giudice d'appello, concordare con quello di prime cure, laddove sostiene che le risorse trasferite al Consorzio a titolo di contributo per la realizzazione delle opere cui si è fatta menzione sono entrate a far parte del bilancio del medesimo, il quale, in virtù della succitata natura giuridica di ente pubblico, è tenuto al rispetto della disciplina in materia di

conferimento di incarichi esterni, dettata per tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Ne deriverebbe, in caso contrario, un danno erariale di cui si sarebbe chiamati a rispondere nella presente sede.

**d) *Compensatio lucri cum damno* e potere riduttivo.**

I due istituti invocati dagli odierni appellanti sono espressamente previsti dalla normativa di settore.

Ai sensi, infatti, dell'art. 1-bis della Legge n. 20/94, aggiunto dall'art. 3 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, *“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”*.

Orbene, da tale espressione e dalle interpretazioni giurisprudenziali che ne sono seguite, si evince che, mentre per i vantaggi che sono derivati all'Amministrazione dalla violazione della normativa, ben poco spazio residua al giudice in presenza di effettiva constatazione della realizzazione delle opere, per quanto concerne il potere riduttivo, la situazione muta dovendo questi riscontrare i criteri che, in via pretoria, sono stati delineati per il suo esercizio.

E, dalla lettura della sentenza di prime cure, non può non constatarsi come detta *compensatio* sia stata tenuta in debito conto, tanto da comportare l'abbattimento dell'ammontare dell'addebito nella più che generosa riduzione del 50% e, segnatamente, nella misura di € 73.916,83

totali – a fronte di una richiesta di parte attrice (vieppiù epurata della quota prescritta che lo attestava nella cifra iniziale di € 531.353,29) di € 147.833,66 – di cui il 70% a carico del De Nardo ed il restante 30% del Bonifacio.

Una diversa considerazione va fatta con riferimento al potere riduttivo, che il giudice non è tenuto ad esercitare necessariamente, ma soltanto laddove riscontri l'esistenza dei presupposti caratterizzanti.

Nel caso di specie ciò non è stato rinvenuto ed il giudice di prime cure non ha accolto la richiesta, formulando una motivazione che questo Collegio non ha motivo di disattendere, condividendola pienamente ed alla quale rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti sancita dall'art. 5, co. 2, c.g.c.

Tanto premesso, il Collegio ritiene di dover esaminare partitamente le posizioni degli odierni appellanti.

### **DE NARDO.**

Nel merito, con particolare riferimento ai motivi di gravame dedotti dal De Nardo, ossia l'omesso accertamento circa l'esistenza del danno erariale, la contraddittorietà e illogicità manifesta, nonché il difetto assoluto di motivazione, deve rilevare il Collegio come essi siano del tutto infondati.

La colpa grave è imputata ad entrambi i soggetti, per aver deliberato, il De Nardo, e assentito, il Bonifacio, una procedura di affidamento di incarichi all'esterno, in via del tutto fiduciaria e diretta, soltanto valutando i curricula presentati, senza, per di più, motivare minimamente tale scelta operativa e senza che dagli atti di causa risulti qualsivoglia documento

attestante la doverosa ricerca di personale interno dalla quale evincere una sua carenza e/o inadeguatezza professionale che sole avrebbero consentito loro di ricorrere alle modalità di nomina praticate.

Va rilevato che le uniche motivazioni in tal senso si sono rinvenute soltanto a posteriori, ovvero in sede giudiziale, ove, se un valore possono manifestare a fini difensivi, che rimangono nel perimetro di discrezionalità del difensore, non altrettanto è a dirsi a fini emendativi della contestata condotta, che, invece, rientra nella sfera valutativa del giudice, il quale è tenuto a riscontrare la contestualità di detta motivazione all'adozione degli atti attinenti alla decisione di ricorrere a professionisti esterni (Sez. II 9 febbraio 2017, n. 82 e Sez. III 26 luglio 2016, n. 361).

Per giurisprudenza costante di questo giudice nella materia *de qua*, la Pubblica Amministrazione deve provvedere allo svolgimento dei compiti che le sono propri con l'organizzazione che si è data e con il personale di cui dispone, dovendosi ritenere l'affidamento di incarichi esterni ipotesi del tutto eccezionale e sottoposto al rispetto di regole piuttosto stringenti (vedi per tutte: Sez. II appello, 9 febbraio 2017, n. 82 e 30 dicembre 2016, n. 1459).

Le limitazioni poste dal legislatore al ricorso agli incarichi esterni, come sopra richiamate, sono finalizzate proprio ad evitare lo sperpero di danaro pubblico, laddove è, invece, possibile operare con personale già proprio in assoluta conformità al dettato costituzionale di buon andamento, economicità ed efficienza che sovrintendono all'attività della Pubblica Amministrazione.

Per questo motivo, quanto evidenziato nell'atto di appello in merito

alla mera illegittimità – da cui, semmai, sarebbero affetti gli atti di conferimento che non determinerebbero danno erariale – non è condivisibile, in quanto ciò che il legislatore ha voluto salvaguardare è proprio l’effettuazione di spese che si appalesano prive di una giustificazione, ergo, causative del lamentato danno erariale.

Il rispetto dei presupposti normativamente fissati fa sì che l’incarico venga attribuito nei modi e nei casi, individuati dal legislatore come irrinunciabili ai fini dell’effettiva utilità della prestazione, che sono tassativamente indicati dall’art. 7, co. 6 e 6 *bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 che, nella formulazione vigente *ratione temporis*, disponeva che: “*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:*

*a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*

*b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*

*c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il*

*progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*

*d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione”.*

La predetta norma prevedeva, ancora, che *“le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione”.*

Secondo la giurisprudenza, allora, gli incarichi esterni non sono assolutamente banditi, ma semplicemente ammessi e consentiti a determinate condizioni, tassativamente indicate nella legge, le cui motivazioni sono da esplicitarsi nell'atto di conferimento, cosa che, però, nel caso di specie non è dato rinvenire.

Tanto argomentato, deve ritenersi che, in fattispecie, i giudici di primo grado, con approfondita motivazione che, in questa fase, integralmente si condivide, hanno correttamente evidenziato che le delibere adottate nel periodo maggio 2005-marzo 2009, pur in presenza di personale interno con specifiche competenze tecniche (erano rinvenibili 2 ingegneri, 5 geometri e 19 operai specializzati, alcuni dei quali, nel tempo, hanno anche conseguito il titolo di geometra), sulla base di scelte di natura fiduciaria, hanno affidato i predetti incarichi e professionisti esterni.

E' stato, quindi, altrettanto correttamente, ritenuto di ravvisare nella condotta dei due odierni appellanti l'elemento soggettivo della colpa grave, atteso lo spregio delle più elementari regole dell'agire amministrativo, ed è stata anche tenuta in debito conto la richiesta

*compensatio*, siccome prevista dall'art. 1, co. 1-bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20, aggiunto dall'art. 3 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543.

### **BONIFACIO.**

Con riferimento al Bonifacio, ritiene il Collegio di condividere, nel merito, la sentenza di prime cure e, pertanto, di valutare come non fondato il motivo di appello che tende a minimizzare la sua partecipazione alla formazione degli atti di conferimento, sminuendo la portata della formula adottata del “sentito il Direttore Generale”, quasi fosse una mera clausola di stile del tutto irrilevante ai fini che nella presente sede interessano.

Detta espressione, lungi dall'essere una mera formalità, ha un valore ben pregnante e sostanziale, valendo a significare che il Bonifacio ha espresso un parere favorevole all'emissione di provvedimenti che sono stati ritenuti illeciti.

Se avesse, infatti, avuto l'accortezza che si richiedeva al ruolo ricoperto di seguire il dettato normativo in materia, ben avrebbe potuto esprimere il proprio avviso contrario che, nella peggiore delle ipotesi, poteva ben essere bypassato, ma almeno avrebbe deposto per una sua non colpevolezza.

L'aver espresso un consenso ha certificato una condivisione della procedura seguita, al pari del materiale redattore delle delibere, anche se la differente posizione è stata sancita dalla diversa percentuale di danno che è stata rispettivamente posta a loro carico.

Va, invece, accolta la richiesta di rideterminazione dell'ammontare del danno in considerazione del suo apporto alla causazione danno.

Dalla corretta lettura degli atti di causa, si evince che al Bonifacio è

stata addebitata dal giudice di prime cure una percentuale del 30% dell'intero danno riconosciuto, al netto delle somme coperte dal termine prescrizione, pari ad € 22.175,05, nella misura del 50% conseguente alle valutazioni in merito alla *compensatio*.

Tale somma, però, ha tenuto conto dei mandati di pagamento afferenti a delibere alle quali il Bonifacio non risulta aver partecipato, a differenza delle altre, perché in quiescenza dal 31 dicembre 2007.

Essendo state considerate, per la sua condanna, anche delibere assunte dopo il suo pensionamento, devono correttamente essere detratti gli importi dei corrispondenti mandati di pagamento.

Pertanto, dalla richiesta somma di € 22.175,05, residua quella ben più contenuta di € 8.989,27, che corrisponde ai mandati di pagamento n. 703 del 23 dicembre 2009 e nn. 56 e 286 del 4 febbraio-1luglio 2010, che, seppur emessi dopo il pensionamento, in realtà afferiscono alla delibera n. 46 del 9 maggio 2005, nonché il mandato n. 54 del 4 febbraio 2010, che afferisce alla delibera n. 52 del 16 febbraio 2007, entrambe adottate quando il Bonifacio era ancora in servizio.

Tali somme corrispondono, per la percentuale del 30% da addebitare al Bonifacio, ad € 15.045,50 ed € 2.933,04, per un totale di € 17.978,54, che, per l'operata riduzione del 50% disposta dal giudice di prime cure, si riduce in finale ad € 8.989,27.

Tanto argomentato, l'appello del De Nardo deve essere respinto e quello del Bonifacio parzialmente accolto, con modifica dell'ammontare della condanna di quest'ultimo nella misura di cui avanti.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Prima Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette:

– riunisce i giudizi, ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, per connessione oggettiva;

– rigetta l'appello proposto dal De Nardo e, per l'effetto, conferma la sentenza in epigrafe, in parte qua;

– accoglie parzialmente l'appello di Bonifacio con riferimento alla rideterminazione del danno, nella misura di € 8.989,27 a fronte degli € 22.175,05 di cui alla sentenza che si grava;

– condanna il De Nardo al pagamento delle spese per il presente giudizio, che liquida nella misura di € 176,00 ( centosettantasei/00);

– compensa le spese nei confronti del Bonifacio.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

IL GIUDICE ESTENSORE

F.to Fernanda FRAIOLI

IL PRESIDENTE

F.to Massimo LASALVIA

Depositata in Segreteria il 11 giugno 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise ROTA