Il REPUBBLICA ITALIANA **Sent. n. 154/2024**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Tommaso Parisi	Consigliere
Valeria Mistretta	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di:

- Domenico DECANDIA, nato a Perfugas (SS) il 26 maggio 1947, C.F. DCNDNC47E26G450N, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giovanni Maria LAURO (C.F. LRAGNN49E31B354J pec: giovanni.lauro@pct.pecopen.it), presso il cui studio sito in Cagliari, via F. Salaris n. 29 e 17/c, ha eletto domicilio;

- Francesco Mario Giovanni MANUNTA, nato a Sassari il 10.10.1963, C.F. MNNFNC63R10I452D, rappresentato e difeso dagli Avvocati Gabriele GIAMBRONE (C.F. GMBGRL76P20G273C pec gabriele.giambrone@pecavvpa.it), Giorgio BIANCO (C.F. BNCGRG84T29I452V pec giorgiobianco@pec.abclex.it) e Salvatore MISTRETTA (C.F. MSTSVT92C10G203P pec avv.salvatore.mistretta@pec.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio Legale Giambrone & Partners in Sassari, via Capitano Vittorio Bellieni n. 36.

Visto l'atto di citazione depositato il 26 giugno 2023, iscritto al n. 25987 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 13 giugno 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Annalisa LOMBARDINI, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Dario PROVVIDERA, e l'Avvocato Salvatore MISTRETTA nell'interesse del convenuto MANUNTA.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 26 giugno 2023, la Procura erariale ha citato in giudizio i soggetti indicati in epigrafe per sentirli condannare al pagamento della somma di euro 242.552,40, nella misura del 50% ciascuno, ovvero di quella diversa che risulterà all'esito del giudizio, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia, per il danno cagionato all'erario del Comune di Perfugas in conseguenza dell'affidamento, in qualità di Responsabile del Settore e di Responsabile Unico del Procedimento, tra il 2015 e il 2020, all'Ing. Giovanni ANTONETTI di incarichi ripetuti e continuativi, che avevano per oggetto la funzione di coordinatore della sicurezza, collaudatore, rinnovo certificato prevenzione incendi, progettista e direttore di lavori e servizi, e, per la maggior parte, di supporto al RUP.

Il dott. DECANDIA ha presentato istanza di rito abbreviato, che è stato definito con la sentenza n. 103 del 18 giugno 2024.

La Procura regionale ha avviato il procedimento nei confronti dei prevenuti a

seguito della nota prot. n. 8081/2021 del 22 novembre 2021 del Sindaco del Comune di Perfugas che segnalava il presunto danno erariale.

Successivamente, perveniva all'Ufficio requirente la nota n. 6439 del 14 settembre 2021 a firma del Segretario comunale, il quale riportava quanto comunicatogli dal Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo che, a sua volta, aveva richiesto le informazioni sulla vicenda al Geom. Francesco MANUNTA, sia perché in servizio presso l'Ufficio Tecnico, in qualità di Istruttore Tecnico, Cat. C, nel periodo interessato, sia perché soggetto istruttore nella quasi totalità degli atti di conferimento degli incarichi in parola, in quanto R.U.P.

Il Geom. MANUNTA riferiva che gli incarichi in discussione erano stati conferiti perché l'allora Responsabile del Servizio Tecnico (il Sindaco in carica, Domenico DECANDIA), lo aveva "*ritenuto opportuno e necessario data la mole di lavoro da svolgere in quel periodo e la mancanza di altre figure, in grado di svolgere compiutamente il ruolo, all'interno dell'Ente*". Inoltre, il Geom. MANUNTA affermava che, in merito alle modalità di valutazione e agli accertamenti atti a verificare le esigenze del ricorso alle collaborazioni esterne, o per verificare l'assenza di specifiche professionalità, "*appare chiaro che tale figura fosse necessaria, visto che all'interno dell'Ente stesso erano e sono presenti solo n. 2 geometri di ruolo, i quali avevano e hanno un carico di lavoro non indifferente*." Riferiva anche che per detti incarichi, "*gli importi sono stati calcolati in modo forfettario e previsti all'interno del quadro economico dell'opera*".

Il Segretario comunale affermava che "*non è stato possibile accertare l'attività effettiva svolta dal destinatario degli incarichi in parola, da cui*

discende l'impossibilità di determinare l'adeguatezza o meno dei compensi corrisposti" e precisava che, nello stesso periodo, erano state effettuate 4 assunzioni, ed esattamente una cat. D1 part time 24 ore, una cat. C1 part time 21 ore, una cat. C1 part time 24 ore e una cat. B3 part time 24 ore.

Alla nota inviata dal Segretario comunale sono state allegate una serie di determine di conferimento incarichi professionali (così denominati testualmente) a favore dell'Ing. ANTONETTI datate dal 29 settembre 2015 al 23 settembre 2020 e firmate dal responsabile del procedimento MANUNTA e dal responsabile del Servizio DECANDIA, per un importo totale di euro 242.552,40, nonché i mandati di pagamento relativi agli anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Il P.M. ha proceduto alla notifica, nei confronti dei prevenuti, dell'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del Codice di giustizia contabile, ma non sono state presentate controdeduzioni, pertanto, è stato emesso l'atto di citazione, nel quale si contesta l'illegittima e dannosa attribuzione di incarichi esterni in violazione dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, normativa di riferimento in materia di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, con "valenza di norme fondamentali di riforma economico sociale" (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001) che disciplina l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche "tenuto conto delle Autonomie locali e di quelle delle Regioni e delle Province Autonome, nel rispetto dell'art. 97 comma primo della Costituzione" (cfr. Corte dei conti, Sez. Giur. Trentino Alto-Adige, TN, sent. n. 8/2020; Sez. Giur. per la Regione Lombardia, sent. n. 219/2022)

La Procura attrice ha osservato che tutti i presupposti di legittimità degli incarichi elencati nell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, non solo devono coesistere al momento del conferimento, ma devono anche essere esplicitati nel provvedimento di conferimento (Sez. II app., 4.6.2021 n. 127; Sez. II app., 9.9.2020, n. 207; Sez. III app., 6.10.2016 n. 486), così che la mancanza anche di uno solo dei suddetti presupposti "è prova di un illecito esercizio del potere amministrativo, degradante in danno per l'erario pari all'esborso sostenuto dall'ente" (Sez. III app., 6.10.2016 n. 486).

L'Ufficio requirente ha, poi, precisato che, anche per quanto riguarda gli incarichi di supporto al R.U.P., la disciplina in materia di contratti pubblici (cfr. l'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 163/2006, abrogato e trasfuso nell'art. 31, comma 7 e seguenti del d. lgs n. 50/2016, recante il Codice in materia di contratti pubblici) riconosce la possibilità di conferirli subordinatamente alla sussistenza di una carenza di organico della stazione appaltante o all'assenza in esso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del RUP, secondo quanto attestato dal dirigente competente, e che l'affidamento deve avvenire, con le procedure previste dal Codice, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, assicurando, comunque, il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza e il rispetto del divieto di frazionamento artificioso delle prestazioni allo scopo di sottrarle alle disposizioni del Codice medesimo; nello specifico, gli incarichi previsti dall'art. 31, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, nonché gli incarichi che la stazione appaltante ritenga indispensabili a supporto dell'attività del R.U.P. possono essere affidati in via diretta in caso di importo inferiore alla soglia di

40.000 euro.

Anche nel caso di affidamento dell'incarico di RUP, analogamente a qualunque altro incarico esterno, l'Amministrazione deve indicare, nell'atto dell'affidamento, i compiti assegnati per la realizzazione del progetto con la definizione della specifica prestazione richiesta (il che consente di distinguere l'attività del soggetto incaricato da quella del RUP e di verificare l'adempimento della prestazione, nonché la proporzionalità del compenso); l'assistente al RUP non deve essere soggetto ad alcuna forma di subordinazione, ma deve operare in autonomia, in modo da raggiungere il risultato fissato dall'Amministrazione committente per un corrispettivo pattuito, da corrispondere se le aspettative non vengono disattese (Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, n. 115/2018).

Secondo la prospettazione attorea, nessuno degli adempimenti sopra richiamati, finalizzati alla verifica, *ex ante* ed *ex post*, dell'utilità della spesa ulteriore rispetto a quella sostenuta per la retribuzione del personale in servizio, sarebbe stato curato da DECANDIA e MANUNTA nell'attribuzione dei ripetuti incarichi ad ANTONETTI.

In primo luogo, la ricognizione delle carenze di personale interno risulterebbe documentata unicamente nella determina n. 47 del 14 giugno 2016, dove si afferma che nell'organico vi sono solo due figure di profilo professionale tecnico (geometri) che non sono in grado, "allo stato attuale" di portare a compimento il servizio senza creare pregiudizio per i tempi di programmazione a causa dei carichi di lavoro loro assegnati.

Nelle altre determinazioni, in particolare dal 2018 in poi, si riporta solo una motivazione "a stampone" del seguente tenore: "*Considerato che per dar*

corso compiutamente all'esecuzione degli adempimenti legati all'esecuzione dell'opera, di cui trattasi, visto il carico di lavoro del R.U.P. ed al fine di evitare il mancato rispetto dei tempi previsti per la conclusione delle opere stesse, si rende necessario ed opportuno provvedere ad affidare il servizio di Assistenza al Responsabile Unico del Procedimento". La natura di mera formula di stile di siffatta premessa appare evidente nel protrarsi per ben cinque anni degli affidamenti di incarichi, tra l'altro, sempre al medesimo professionista.

Come riportato dal Comune in sede di riscontro istruttorio, nel periodo considerato erano state effettuate nuove assunzioni senza, tuttavia, colmare la lacuna costantemente "sanata" dal ricorso al professionista esterno.

Ulteriore prova della descritta prassi di motivare le determine di affidamento degli incarichi con formula stereotipata si rinverrebbe nella determina n. 78 del 15 maggio 2018 dove, come in tutte le altre, si attesta che "*trattandosi di servizio il cui corrispettivo è inferiore a € 40.000,00, ai sensi del combinato disposto degli articoli 31, 32, 36, 37, 95 e 157 D.lgs. n. 50/2016, è consentito l'affidamento diretto da parte del Responsabile del Procedimento*", laddove l'importo effettivo di remunerazione dell'incarico con essa autorizzato è pari, complessivamente, a 46.438,08 euro.

La Procura ha sottolineato che, benché un profilo di illegittimità formale non possa di per sé costituire fonte di danno erariale, tuttavia l'assenza di questo o quel presupposto di legittimità del provvedimento d'incarico appare chiaramente sintomatica di un comportamento contrario, o quantomeno non in linea, con il modello legale della corretta gestione amministrativa (Corte conti, Sez. III centr. app., 17 settembre 2018, n. 347).

DECANDIA e MANUNTA, firmatari delle determine di conferimento degli incarichi all'Ing. ANTONETTI, sono stati chiamati a rispondere del danno erariale determinato dall'esborso di risorse comunali in violazione delle regole poste a presidio di un'utile esternalizzazione di servizi non reperibili, nell'immediato o a termine di un percorso di riorganizzazione o di potenziamento del personale, nell'ambito delle risorse umane dell'Ente, nella misura del 50% ciascuno poiché, in qualità di Responsabile del Settore e di Responsabile Unico del Procedimento, dovevano conoscere, ed effettivamente mostrano di conoscere con la delibera n. 47, le regole della materia, evocate con formule di stile nella stesura degli atti, ma non accompagnate da attività e atti di concreta verifica dell'utilità attesa e ottenuta dall'esternalizzazione all'Ing. ANTONETTI, con grave e inescusabile, reiterata negligenza nell'applicazione del quadro normativo legittimante la spesa pubblica di cui trattasi.

Il geometra Francesco Maria Giovanni MANUNTA si è costituito in giudizio a ministero degli Avvocati Gabriele GIAMBRONE, Giorgio BIANCO e Salvatore MISTRETTA, con memoria depositata il 22 febbraio 2024, nella quale ha eccepito in via pregiudiziale:

1) la nullità degli atti di indagine e dell'atto di citazione per violazione ovvero falsa applicazione dell'art. 51 c.g.c. in quanto il presente procedimento prende avvio da una denuncia generica e meramente esplorativa, che si limitava a rimettere una serie di atti all'Autorità giudiziaria, senza neppure la convinzione che gli stessi fossero stati fonte di qualsivoglia danno per il Comune di Perfugas. Non vi è infatti traccia di alcun ammanco economico nelle casse dell'Ente, né di pregiudizi

all'immagine dello stesso. Neppure vi è traccia di comportamenti addebitati o addebitabili al MANUNTA astrattamente pregiudizievoli per il Comune di Perfugas, rispetto al quale la medesima denuncia non contiene alcun riferimento;

2) la nullità degli atti di indagine e dell'atto di citazione per violazione ovvero falsa applicazione dell'art. 60 c.g.c., in quanto tutti gli elementi di indagine e le successive contestazioni traggono fonte dalle dichiarazioni del convenuto, ignaro dell'indagine in corso anche a suo carico. In questo modo sono state introdotte nel processo contabile le dichiarazioni del MANUNTA, su cui si fonda anche l'atto di citazione, che in più passaggi riporta addirittura il virgolettato di quanto riferito dal convenuto. È quindi evidente che si è di fatto proceduto a una indiretta audizione dell'indagato, senza tuttavia che ciò sia avvenuto nelle forme e nei modi prescritti dal codice di rito, posto che il MANUNTA: a) non veniva informato dell'indagine in corso; b) non veniva informato della facoltà di farsi assistere da un legale; b) non veniva informato del suo diritto a non rispondere, quale indagato. Il tutto come previsto dall'art. 60, comma 4, del codice di rito;

3) la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86, comma 2, lett. c) ed e) c.g.c. per l'assenza di fatti precisi attribuibili al MANUNTA, nonché essendo del tutto assente il metodo di determinazione e imputazione dell'asserito danno erariale. Nella citazione non si indica una condotta concreta, non vi è una (seppur minima) valutazione degli importi contenuti nelle determine, non si fa cenno alla responsabilità del RUP (i.e. il MANUNTA) per i fatti contestati. Inoltre, la Procura non contesta l'avvenuta esecuzione dell'attività affidata all'Ing. ANTONETTI, rendendo di fatto

pacifico, da un lato, che gli incarichi affidatigli siano stati correttamente adempiuti e, dall'altro, che le spese sostenute dal Comune fossero e siano effettivamente giustificate in virtù dell'utilità così conseguita; con la conseguenza che la quantificazione dell'asserito danno può dirsi inesistente, con conseguente nullità dell'atto.

La difesa ha poi, eccepito in via preliminare l'intervenuta prescrizione degli asseriti danni relativi ai fatti dal 29.09.2015 al 9.11.2017, perché, a fronte dell'invito ex art 67 c.g.c., notificato al convenuto in data 8.02.2023, tutti i danni asseritamente verificatisi anteriormente al 7.02.2018 devono dirsi prescritti, per inutile decorso del temine quinquennale. Per l'effetto sono sicuramente prescritti gli asseriti danni derivanti dalle determinazioni nn.: 71 del 5.10.2015; 89 del 4.11.2015; 47 del 14.06.2016; 53 del 16.06.2016; 114 del 02.11.2016; 110 del 6.09.2017; 142 del 9.10.2017; 154 del 20.10.2017; 180 del 9.11.2017. Il tutto per l'importo di euro 74.099,75, infatti tutti i relativi pagamenti risalgono a data anteriore al 7.02.2018, come si apprende dai documenti prodotti dalla stessa Procura.

Nella memoria si rappresenta, altresì, in via principale l'assenza di responsabilità del convenuto che, dal 2015 al 2020, era dipendente, Cat. C., assegnato al Servizio Tecnico del Comune di Perfugas, il quale versava in uno stato di sofferenza, sia per la carenza di personale qualificato, sia perché sfornito della strumentazione necessaria a svolgere le attività ordinarie (fatto questo rappresentato anche dal Segretario comunale). Secondo la prospettazione difensiva, adottare le determinazioni circa l'individuazione di figure di supporto esterno non sarebbe attività propria del RUP, ma della Stazione appaltate, in persona degli organi a ciò preposti (i.e. il dirigente

responsabile del Servizio). Al RUP, infatti, non compete, né la scelta della procedura di affidamento dell'incarico, né il conferimento dell'incarico stesso, avendo un ruolo meramente istruttorio. Il semplice fatto che le determine oggetto di contestazioni siano firmate anche dal MANUNTA (quale RUP), non vuol dire che esse siano a questi attribuibili, posto che le determinazioni ivi contenute non rientravano nella sfera di disponibilità dello stesso, che merita di essere mandato assolto, atteso che tutto l'impianto accusatorio si fonda su un'asserita carenza di motivazione delle determine in argomento; carenza che di per sé non rileva ai fini della responsabilità erariale, ma che, comunque e in ogni caso, non può certamente ascriversi al MANUNTA.

Per quanto attiene alla necessità e all'opportunità degli incarichi oggetto di contestazione, la Procura attrice fonda la propria domanda sulla carenza di motivazione delle determine di conferimento degli incarichi all'Ing. ANTONETTI. A ciò la difesa replica che, per tutto il quinquennio di interesse, l'odierno convenuto si è trovato da solo a gestire tutti i procedimenti oggetto di contestazione e altri; il Servizio del Settore Tecnico Manutentivo era in seria sofferenza di organico (non a caso si programmavano ogni anno nuove assunzioni), mai sopperita (le assunzioni programmate si sono sempre risolte in un nulla di fatto), e l'unico soggetto capace di gestire le procedure contestate era il Geom. MANUNTA, già di per sé carente dei titoli idonei per porre in essere attività di progettazione (titoli che, all'epoca dei fatti, nessuno nel Comune poteva vantare). Attraverso la sua istruttoria non poteva che rilevare la necessità ovvero l'opportunità di un ulteriore soggetto di supporto per la gestione delle diverse procedure

affidategli, mentre non era compito del RUP, ma del Responsabile del Servizio, individuare concretamente la tipologia di supporto.

Infine, la difesa ha evidenziato l'assenza di danno erariale. A tal proposito, ha dichiarato di avere verificato l'effettività dell'attività posta in essere dall'Ing. ANTONETTI in favore del Comune di Perfugas per ogni procedimento in contestazione incaricando un consulente tecnico, l'Ing. Lorenzo CORDA (già Presidente dell'Ordine degli ingegneri della Provincia di Sassari per il quadriennio 2017-2021), di verificare la congruità dei compensi corrisposti all'Ing. ANTONETTI rispetto a quanto da questi effettivamente prodotto, e in base ai tariffari professionali *ratione temporis* applicabili. Il risultato è stato che, a fronte di un valore complessivo dell'attività svolta dal professionista di euro 462.319,43 (i.e. il valore che avrebbe dovuto avere secondo i tariffari minimi professionali), il Comune avrebbe corrisposto parcelle per soli euro 236.230,61 (e non per euro 242.552,40, come erroneamente indicato dalla Procura attrice). Gli affidamenti degli incarichi in parola avrebbero, quindi, prodotto per il Comune non un danno erariale, bensì un considerevole risparmio economico.

In via subordinata, nella memoria è stata chiesta la riduzione del *quantum debeatur*, considerato che per quanto attiene alla posizione del Geom. MANUNTA: non vi sarebbe prova degli elementi costitutivi dell'illecito erariale; comunque, le determinazioni oggetto di contestazione non sarebbero riferibili per contenuto ed effetti al MANUNTA; in ogni caso, gli incarichi erano necessari in virtù della condizione di sofferenza in cui versava l'Ufficio Tecnico Manutentivo del Comune di Perfugas nel periodo di riferimento; anche volendo prescindere da tutto ciò, non vi sarebbe alcun danno erariale,

in quanto l'attività dell'Ing. ANTONETTI avrebbe comportato un'utilità per il Comune di Perfugas con un significativo risparmio di spesa.

In conclusione, la difesa ha chiesto: di dichiarare inammissibile la domanda della Procura attrice, ovvero, comunque rigettarla, siccome infondata in fatto e in diritto e, per l'effetto, mandare assolto da ogni addebito il Geom. MANUNTA Francesco Mario Giovanni; in via subordinata, nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, di ridurre l'addebito a carico del convenuto, nella misura che sarà accertata in corso di causa, ovvero in quella ritenuta di giustizia; in ogni caso, con vittoria di spese e compensi di giudizio.

In via istruttoria ha formulato le seguenti istanze: 1) di disporre l'acquisizione presso il Comune di Perfugas degli elaborati progettuali e contabili integrali relativi agli incarichi per cui è causa, di cui, in ogni caso, sono stati prodotti i frontespizi; 2) di ammettere CTU, volta ad accertare, sulla base dei documenti in atti e, se del caso, anche attraverso accessi presso l'Ufficio Tecnico Manutentivo dell'Ente, il valore economico dell'attività effettivamente svolta dall'Ing. ANTONETTI per il Comune di Perfugas in tutte le procedure oggetto di causa, secondo i tariffari professionali *ratione temporis* applicabili; 3) di ammettere prova testimoniale, come capitolata alla pagina 23 della memoria di costituzione.

All'udienza del 13 giugno 2024, il P.M. ha sostenuto che la denuncia non era generica, ma riguardava l'anomalo reiterato conferimento di incarichi allo stesso professionista e che la notizia doveva considerarsi specifica e concreta, in base ai criteri enunciati ripetutamente dalla giurisprudenza contabile, fin dalla sentenza QM n. 12/2011.

Non vi sarebbe stata neppure una violazione dell'art. 60, comma 4, del c.g.c., considerato che il P.M. non ha disposto alcuna audizione né la ha delegata a terzi. Inoltre, non risponderebbe al vero che il MANUNTA non sia stato informato dell'indagine in corso, dal momento che gli è stato notificato regolarmente un invito a fornire deduzioni, in data 8.02.2023, a seguito del quale avrebbe potuto fornire deduzioni o richiedere l'audizione con l'assistenza del proprio avvocato.

Secondo il P.M., non vi sarebbe stata alcuna violazione neppure dell'art. 86, comma 2, lett. c) ed e) c.g.c., perché il danno è stato quantificato nell'importo corrispondente all'esborso delle risorse comunali in violazione delle regole poste a presidio di un'utile esternalizzazione dei servizi non reperibili nell'ambito delle risorse umane dell'Ente.

Il Requirente ha, quindi, sottolineato che il Geom. MANUNTA è chiamato a rispondere del danno perché firmatario delle determine, nella sua qualità di responsabile del procedimento, e che nella citazione sono stati indicati tutti gli elementi costitutivi della responsabilità erariale, in particolare la condotta e il nesso causale tra la medesima e l'evento che ha determinato il danno erariale e la colpa grave nella violazione delle regole di esternalizzazione dei servizi, in particolare il reiterato conferimento di incarichi al medesimo soggetto in assenza di qualsivoglia motivazione in ordine alla necessità di rivolgersi a un professionista esterno.

Per il P.M. la carenza di motivazione nelle determine non rappresenterebbe un mero profilo di illegittimità formale, ma costituirebbe il sintomo dello sviamento di potere, perché solo dalla motivazione può emergere la correttezza dell'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Inoltre, la Procura non avrebbe operato alcuna inversione dell'onere della prova, in quanto lo stesso legislatore, all'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, prescrive che l'Amministrazione debba avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno; tali regole non mutano per l'affidamento del servizio di supporto al RUP, che avviene secondo la disciplina degli appalti di servizi ordinari, presentando caratteri di specialità rispetto a quella prevista dal D.lgs. n. 165/2001.

Nel merito, con riferimento agli argomenti difensivi indicati al punto 5 della memoria di costituzione, relativi alla carenza del potere di firma delle determinazioni da parte del convenuto, il P.M. ha osservato che non si comprende il motivo in base al quale il MANUNTA avrebbe apposto la propria "inutile firma" nelle determine in contestazione, ponendo in essere una rara fattispecie di "ostentazione della firma". In realtà il MANUNTA era il responsabile e il supervisore delle istruttorie delle procedure di affidamento e la sottoscrizione da lui apposta sull'atto amministrativo non può, certo, essere ritenuta irrilevante e *tamquam non esset*. Secondo il P.M., infatti, la firma del MANUNTA era stata apposta ancor più consapevolmente di quella del Sindaco DECANDIA, che pure si è assunto le proprie responsabilità con la richiesta di rito abbreviato, perché sarebbe stato il primo a proporre l'adozione delle determine al Sindaco, il quale non possedeva la sua stessa preparazione professionale e ha fatto affidamento su quanto gli veniva rappresentato.

Sull'eccezione di prescrizione, il Requirente non si è opposto alla richiesta di escludere le somme relative ai danni verificatisi in data anteriore al 7 febbraio

2018 e ha ricalcolato, in base ai mandati di pagamento prodotti dall'Ente, l'ammontare complessivo del danno non prescritto, decurtando dalla somma di euro 242.552,40, l'importo di euro 74.099,75, relativo ai mandati di pagamento anteriori alla data sopra citata, ovvero relativi agli anni 2015, 2016 e 2017, quantificando il danno complessivamente risarcibile nel totale di euro 168.452,65, con conseguente richiesta di condanna del MANUNTA al 50% di tale importo, rideterminato in euro 84.226,32.

In conclusione, il P.M. ha insistito per l'accoglimento della richiesta di condanna contenuta nell'atto di citazione, salva la rideterminazione del *quantum* secondo i calcoli sopra esposti.

L'Avvocato MISTRETTA ha ribadito che la denuncia era assolutamente generica e di carattere meramente esplorativo, senza riferimento alcuno alla condotta del MANUNTA ovvero ad ammanchi o danni subiti dall'Ente; il Sindaco subentrato si era limitato semplicemente a trasmettere le determine di conferimento degli incarichi alla Corte dei conti per una valutazione.

In risposta alla richiesta di chiarimenti effettuata dalla Procura in sede di indagini, il Segretario comunale ha messo in evidenza che la propria presenza in Comune una sola volta alla settimana, in virtù delle tempistiche del proprio incarico, non consentiva di fornire risposte esaustive e ha girato la richiesta al Responsabile del servizio tecnico Architetto ARA, il quale, a sua volta, prestando servizio presso l'Ente per sole 8 ore settimanali, ha chiesto al Geom. MANUNTA di fornire la risposta alla Procura. Questo fa comprendere come nessuno riuscisse a gestire le attività se non il geometra convenuto, il quale si è trovato a rispondere a un'indagine della Procura erariale senza sapere che fosse a suo carico e comunque riferita a ben trenta

determinazioni, con la conseguente necessità di reperire tutti i documenti relativi ad altrettanti procedimenti amministrativi concernenti appalti pubblici. In presenza di quella gravissima carenza d'organico, il MANUNTA non è stato in grado di adempiere alle richieste della Procura. Lo stesso Segretario comunale ha affermato chiaramente che il conferimento di un ingente numero di incarichi esterni era da imputare alla carenza di risorse umane.

Nel merito, il difensore ha sostenuto che il potere di emanare il provvedimento finale all'esito di un procedimento amministrativo spetta al Responsabile del Servizio e tale carica non era rivestita dal Geom. MANUNTA, peraltro incardinato nel Comune di Perfugas quale Cat. C., infatti il responsabile del procedimento può emettere la determinazione e assumersene la paternità solo se riveste anche l'incarico di Responsabile del Servizio; pertanto, la carente motivazione delle determinazioni, che sarebbe il fulcro del presente procedimento, non era imputabile all'odierno convenuto, in quanto egli non poteva motivare il provvedimento. Se MANUNTA non avesse apposto la firma sugli atti, unitamente alla sottoscrizione del Sindaco, non sarebbe stato convenuto in giudizio: l'ha fatto per il buon rapporto esistente con quest'ultimo, che era anche il Responsabile del Servizio.

Secondo la difesa, quindi, dal punto di vista giuridico, al convenuto non sarebbe ascrivibile alcuna responsabilità, in quanto egli doveva unicamente predisporre l'istruttoria propedeutica alla sottoscrizione del provvedimento finale, dopo avere verificato che non vi fosse all'interno dell'ente il capitale umano e tecnico per avere un supporto nella gestione delle molteplici gare d'appalto. Anche dagli atti si evincerebbe che la maggior parte degli incarichi

all'Ing. ANTONETTI non era di mero supporto al RUP, ma di progettazione, collaudo etc., laddove un geometra, per legge, non può ricoprire il ruolo di RUP.

La difesa ha evidenziato di avere ampiamente provato la carenza di personale, mediante la produzione di tutti i Piani del Fabbisogno del personale del Comune dal 2015 al 2021. I posti vacanti, peraltro, in cinque anni non sono mai stati coperti.

Il patrocinatore ha rappresentato che i geometri presenti in quegli anni erano incardinati uno presso il servizio Appalti Pubblici e l'altro presso l'Edilizia Privata, due profili con competenze completamente diverse, non intercambiabili: a tal proposito, ha richiamato il documento 12 allegato all'atto di costituzione, risalente al 2020, dal quale si evince che era stato richiesto ai due geometri di formarsi per acquisire competenze in modo tale da poter svolgere l'uno le funzioni dell'altro. Ma i fatti oggetto di causa sono relativi ad anni precedenti al 2020. Il Geom. MANUNTA si occupava da solo di tutta l'Edilizia Pubblica del Comune, con compiti di progettazione e di ingegneria e architettura, dei quali per legge non poteva occuparsi.

Secondo la difesa, pertanto, non si può imputare al MANUNTA l'individuazione dell'Ingegner ANTONETTI, né l'organizzazione dell'Ufficio, né tantomeno, la cronica carenza di personale del Comune, e non si comprende quale sia la colpa grave del convenuto, dal momento che ha firmato atti non suoi.

Anche il danno erariale sarebbe inesistente: dalla relazione dell'Ing. CORDA allegata alla memoria emerge che ad ANTONETTI è stato pagato un importo pari alla metà del valore dell'attività svolta, così che vi sarebbe stato un

risparmio a vantaggio delle casse comunali, dal momento che tutta l'attività risulta essere stata svolta.

L'Avvocato MISTRETTA ha, quindi, insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti e per l'ammissione dei mezzi istruttori, laddove il Collegio non ritenesse sufficiente la copiosa documentazione prodotta in atti.

Considerato in

DIRITTO

Prima di passare all'esame del merito della controversia, la Sezione deve farsi carico di affrontare le molteplici questioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalla difesa del convenuto.

- Nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 51 c.g.c.

L'eccezione non appare meritevole di accoglimento.

Dall'esame degli atti di causa si rileva che la segnalazione trasmessa dal Sindaco del Comune di Perfugas il 22 novembre 2021 riveste il carattere di una denuncia di danno specifica, come richiesto dalla norma in parola; la vicenda portata all'attenzione della Procura regionale Sardegna della Corte dei conti appare, infatti, delineata chiaramente e supportata dalla documentazione inviata a corredo, mentre il passaggio nel quale si sottopone all'Ufficio requirente la valutazione circa "la sussistenza di eventuali ed altri profili di responsabilità in capo ai loro autori" è riconducibile a forme di correttezza istituzionale dettate dal rispetto delle competenze proprie dei diversi soggetti.

- Nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 60 c.g.c.

L'eccezione non appare meritevole di accoglimento.

Come precisato dal P.M. in udienza, al Geom. MANUNTA è stato ritualmente notificato l'invito a dedurre, al quale non ha dato alcun riscontro, mentre nei suoi confronti non è stata disposta alcuna audizione; inoltre, le richieste istruttorie sono state rivolte al Segretario comunale, che le ha girate all'architetto ARA (attuale Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo), il quale, a sua volta, ha coinvolto il tecnico convenuto, e la risposta è pervenuta all'Ufficio requirente a firma dello stesso Segretario comunale con nota prot. n. 6439 del 14 settembre 2022. Appare, pertanto, evidente che la Procura erariale ha seguito l'iter procedimentale indicato dalle norme; di contro, all'interno del Comune nessuno dei soggetti interessati ha informato il Geom. MANUNTA dell'eventualità che egli stesso potesse essere coinvolto nelle indagini.

- Nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86, comma 2 lett. c) ed e) c.g.c.

L'eccezione non appare meritevole di accoglimento.

Dall'atto di citazione si evince agevolmente che il convenuto è chiamato a rispondere del danno erariale causato al Comune di Perfugas dal reiterato e costante affidamento di incarichi all'Ing. ANTONETTI in assenza di idonea motivazione per il complessivo importo corrisposto al professionista esterno, mentre la Procura attrice non ha contestato che il consulente non abbia svolto i lavori o che questi siano stati pagati più del dovuto. A tale proposito, con riferimento alle richieste istruttorie formulate dalla difesa del convenuto, la Sezione ritiene che la documentazione agli atti consenta un esame completo della fattispecie dannosa, considerato che non è in discussione la valutazione dell'operato dello stesso consulente.

- Prescrizione parziale dell'azione erariale.

La questione è fondata e l'eccezione merita di essere accolta, nei termini di seguito esposti.

Sul punto, è necessario premettere che il P.M., nel corso dell'udienza odierna, ha modificato la richiesta di condanna, concordando con il difensore del Geom. MANUNTA in relazione all'intervenuta prescrizione per i pagamenti disposti nei confronti dell'Ing. ANTONETTI nel quinquennio precedente alla notificazione dell'invito a dedurre ex art. 67 c.g.c..

Il Collegio reputa che, nel caso in esame, il termine prescrizionale debba ritenersi maturato decorsi cinque anni dal verificarsi dell'evento pregiudizievole costituito dai singoli pagamenti relativi ai differenti incarichi affidati al consulente, non rilevandosi un'azione diretta a mantenere nascosti i fatti addebitati, ai fini del suo differimento; pertanto, considerato che la notifica suddetta è avvenuta il 10 febbraio 2023, deve dichiararsi prescritta l'azione di responsabilità promossa dalla Procura regionale in relazione ai mandati di pagamento emessi negli anni dal 2015 al 2017, per un ammontare di 74.099,75 euro.

La richiesta risarcitoria risulta così rideterminata nella somma di 168.452,65 euro (242.552,40 - 74.099,75) da porre a carico del MANUNTA per il 50% come richiesto nell'atto di citazione; pertanto, nell'importo di 84.226,32 euro.

- Nel merito, come sopra precisato, l'ipotesi dannosa attiene al reiterato e costante conferimento di incarichi relativi ai lavori pubblici del Comune di Perfugas nel corso della legislatura che ha visto Domenico DECANDIA ricoprire il ruolo di Sindaco (2015 – 2020).

Lo stesso dott. DECANDIA, a causa della carenza di personale all'interno dell'Ente locale, aveva assunto l'incarico di Responsabile del Servizio Tecnico e in tale veste ha adottato le determine di affidamento degli incarichi per cui è causa.

In seguito alla richiesta di rito abbreviato, la sua posizione è stata definita con la sentenza n. 103/2024.

Pertanto, resta in discussione unicamente la posizione del Geom. MANUNTA, dipendente del Comune di categoria C, incaricato del Settore lavori pubblici, che ha firmato le medesime determine di conferimento degli incarichi all'Ing. ANTONETTI in qualità di responsabile del procedimento.

Al fine di esaminare la sua condotta, occorre ricostruire il quadro normativo, alla luce della costante giurisprudenza della Corte dei conti, che ha precisato che " *tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assicurare il rispetto dei rigorosi presupposti normativi per il conferimento degli incarichi esterni, codificati secondo i principi fissati dalla giurisprudenza contabile, nell'ambito di quello generale della cosiddetta "autosufficienza" dell'organizzazione degli enti (Sez. II appello sentenza n. 216 del 2023).*

Dall'esame degli atti di causa appare evidente che, per il Comune di Perfugas, il conferimento di incarichi esterni o consulenze ha assunto una particolare rilevanza, per i costi che inevitabilmente ne sono derivati a carico dei bilanci dello stesso e, quindi, della collettività amministrata.

La limitazione o l'esclusione del ricorso a esperti esterni all'ente conferente l'incarico non vanno viste in termini di aprioristico rifiuto, dettato dai timori di un suo uso distorto o dalle inevitabili conseguenze finanziarie. Tuttavia, l'accesso a tale strumento è da sempre subordinato alla presenza di parametri

prudenziali certi, chiari e obiettivi, tesi a evitare che se ne abusi o vi si ricorra in modo arbitrario. E, quindi, richiesta la fissazione a monte dei presupposti legittimanti il conferimento, ma anche che sia previsto che si svolgano, durante e al termine della prestazione resa, verifiche sulla congruenza dell'incarico, sulla sua specificità e conformità con le finalità indicate nelle varie determinazioni/delibere di conferimento (cfr. Sez. III appello sentenza n. 486/2016).

A tal fine, la disciplina normativa basilare, costituente fondamentale parametro di riferimento dei requisiti per conferire gli incarichi, è dettata dall'art. 7, co. 6, del D.lgs. n. 165/ 2001, precisamente richiamata nell'atto introduttivo del giudizio. I requisiti indicati devono ricorrere tutti al momento di conferimento dell'incarico e devono essere esplicitati nel provvedimento di conferimento e, non solo costituiscono presupposti di legittimità delle relative determine, ma integrano le condizioni di liceità della spesa sostenuta per la remunerazione del professionista. Al contrario, la carenza anche di uno solo di tali requisiti, aventi valenza costitutiva, è prova di un illecito esercizio del potere amministrativo, che si traduce in danno per l'erario pari all'esborso sostenuto dall'ente.

Inoltre, l'art. 1, comma 11 della L. n. 311/2004 (legge finanziaria per l'anno 2005), avente ad oggetto: "Limiti alle spese per incarichi di consulenza a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione", ha disposto che "*L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero*

nell'ipotesi di eventi straordinari…" e che "*L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*".

Alla luce della normativa enunciata, il Collegio ritiene provate le contestazioni mosse dalla Pubblica accusa.

Nel caso di specie, infatti, si è trattato di conferimenti di incarichi di consulenza caratterizzati dalla sistematica reiterazione nel tempo allo stesso professionista, in mancanza di idonea motivazione indicata nei provvedimenti e di qualunque valutazione comparativa di soluzioni alternative.

Infatti, in disparte la scelta di avvalersi di un consulente esterno, che non può certo ricadere sul Geom. MANUNTA, rilevano le modalità con le quali si è proceduto, ossia affidare la quasi totalità degli incarichi in materia di lavori pubblici del Comune di Perfugas al medesimo professionista esterno.

La motivazione relativa all'assenza di personale in grado di svolgere l'incarico, inserita con la medesima formula di stile nelle determine a partire dalla n. 47 del 2016, indica che i firmatari delle stesse avevano la consapevolezza della necessità di motivare la scelta, ma preferivano procedere secondo una modalità consolidata.

L'affermazione della difesa, secondo la quale il Comune avrebbe "risparmiato" perché l'Ing. ANTONETTI avrebbe applicato prezzi inferiori a quelli del tariffario, conferma la non correttezza dell'intera vicenda; infatti, il professionista riceveva dall'Ente cifre non elevate ma costanti, assumendo carattere quasi stipendiale per l'assistenza continua nelle pratiche in discussione.

Orbene, la giurisprudenza ha sempre ribadito che il ricorso a personale esterno può essere ammesso se, nei limiti e alle condizioni previsti dalla legge, sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e impreviste di natura transitoria, mentre dall'esame degli atti di causa emerge chiaramente che la figura del consulente ha, sostanzialmente, sopperito a vere e proprie carenze amministrative.

La Sezione osserva che *"i deficit strutturali in cui versano gli uffici pubblici non consentono, per ciò solo, di esternalizzare compiti istituzionali né di derogare ai canoni dell'imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa; soprattutto, tale situazione non giustifica il commodus discessus rappresentato dall'affidamento all'esterno degli incarichi da fronteggiare con le risorse interne, dal momento che tale alternativa finisce col radicare il denunciato sottodimensionamento, in una spirale che, nel tempo, tende ad autoalimentarsi" (Sez. II appello sentenza n. 462/2021).*

Inoltre, con riferimento alle osservazioni formulate dalla difesa, secondo la quale sarebbero stati contestati meri vizi formali degli atti non produttivi di danno per il Comune, la Sezione osserva che gli stessi *"non sono meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità del provvedimento, ma si riverberano anche sugli effetti economici derivati da questo, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa (Sez. II appello sentenza n. 217/2020 e giurisprudenza ivi richiamata).*

Rimane da affrontare la questione relativa all'individuazione del soggetto titolare del potere di firma delle determine.

Ribadito che la posizione del Responsabile del Servizio Tecnico è stata

definita con la sentenza n. 103/2024, la Sezione osserva che non vi è dubbio che questi avesse la responsabilità di decidere l'*an* e il *quomodo* dell'affidamento di ogni incarico all'esterno e il soggetto a cui assegnarlo, ma il Geom. MANUNTA non può essere considerato esente.

Egli, infatti, in servizio presso l'Ufficio Tecnico, in qualità di Istruttore Tecnico, Cat. C, nel periodo interessato, e soggetto istruttore nella quasi totalità degli atti di conferimento degli incarichi in parola, in quanto R.U.P. aveva la piena conoscenza del Settore e delle pratiche da portare a compimento per ottenere i finanziamenti sottostanti e il fatto che abbia firmato le determine in qualità di Responsabile del procedimento, unitamente al Responsabile del Servizio, assume il valore di una condivisione della scelta.

Anzi, considerato che il Sindaco/Responsabile del Servizio non era un tecnico, il ruolo del Geom. MANUNTA deve essere valutato tenendo conto delle sue competenze nella materia.

Con riferimento all'elemento psicologico, la costante giurisprudenza contabile ha affermato che la colpa grave non sussiste in presenza della mera violazione di una norma, ma tale requisito va individuato nell'atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni di competenza, di massima negligenza rispetto al modello di condotta connesso ai compiti intestati, nell'agire senza osservare un grado minimo di diligenza.

Si è, infatti, consolidata la regola che non ogni condotta divergente da quella doverosa implica la colpa grave, ma solo quella caratterizzata, nel caso concreto, dalla mancanza del livello minimo di diligenza, prudenza o perizia.

Secondo una concezione "normativa" della colpevolezza, la valutazione della

gravità della condotta deve essere effettuata, in relazione alle concrete fattispecie dannose, in base al raffronto tra le condotte esigibili e quelle in concreto osservate dal soggetto agente.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene sussistere i presupposti della colpa grave nella condotta del convenuto, considerato che i comportamenti si sono ripetuti dal 2015 al 2020 secondo il medesimo schema e avuto riguardo alla natura degli incarichi conferiti all'esterno e alla preparazione professionale del Geom. MANUNTA.

Al fine della quantificazione del danno da porre a carico del convenuto, la Sezione ritiene di dover tenere in considerazione l'utilità "comunque" conseguita dall'Ente e dalla collettività comunale per avere beneficiato di prestazioni che hanno consentito di ottenere cospicui finanziamenti, pur attraverso il conferimento degli incarichi in modo reiterato e senza confronto concorrenziale, in violazione del divieto normativo.

La presenza di tali vantaggi, che appare evidente dall'esame degli atti, può essere quantificata nel 60% del danno imputato, pari a 50.535,79 euro, da sottrarre all'importo come sopra rideterminato in conseguenza della dichiarata prescrizione (84.226,32 – 50.535,79 = 33.690,53).

Infine, può essere accolta la richiesta di esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 52, comma 2, T.U. n. 1214/1934, in quanto istituto finalizzato a ridurre il danno da imputare al responsabile in presenza di condizioni, oggettive o soggettive che consentano che una quota di esso rimanga non risarcita.

Nella fattispecie in discussione, rileva la oggettiva carenza di personale interno che potesse svolgere i compiti affidati al professionista esterno,

considerato che per la gran parte degli incarichi i due geometri dipendenti del Comune non avevano le competenze normativamente necessarie e che non può certo essere attribuita a un funzionario di categoria C la mancata assunzione di personale negli anni interessati dalla vicenda.

Il Collegio ritiene che la situazione sopra delineata consenta di ridurre il danno di un ulteriore 60%, pari a 20.214,32 euro, e di arrivare alla quantificazione definitiva di 13.476,21 euro (33.690,53 – 20.214,32 = 13.476,21).

Conclusivamente, il danno erariale, come sopra rideterminato, va ascritto al Geom. Francesco Mario Giovanni MANUNTA.

Sulla somma relativa al danno patrimoniale è altresì dovuta la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo indici ISTAT da calcolare dalle date dei singoli pagamenti dei compensi e fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione, e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

La condanna alle spese del giudizio, liquidate in dispositivo, segue la soccombenza ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 174/2016.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **condanna Francesco Mario Giovanni MANUNTA** a pagare a titolo di risarcimento del danno, in favore del Comune di Perfugas, la somma di **euro 13.476,21** (diconsi euro tredicimilaquattrocentosettantasei/21) oltre a rivalutazione monetaria e

interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

-condanna, altresì, il soccombente al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali, che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di euro **215,29** (diconsi euro duecentoquindici/29).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 13 giugno 2024.

L'Estensore — Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta) — (f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 07/10/2024

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus