



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO**

Presidente

Ida **CONTINO**

Consigliere

Nicola **RUGGIERO**

Consigliere-relatore

Maria Cristina **RAZZANO**

Consigliere

Ilaria Annamaria **CHESTA**

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61282** del Registro di

Segreteria, promosso dalla:

-Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la

Regione Campania

appellante

nei confronti dei sigg.ri:

1) PAGLIARULO Giuseppe, nato a Napoli il 18 marzo 1962 (C.F.:

PGLGPP62C18F839X), rapp.to e difeso, giusta procura in calce alla

memoria di costituzione, su foglio separato, dall'Avv. Roberto De

Masi, con il quale elegge domicilio digitale presso il seguente

indirizzo PEC: robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it, dove è

possibile trasmettere ogni eventuale comunicazione anche al

	SENT.103/2025	
	seguente numero di fax 081.683402	<i>appellato</i>
	2) ACCETTULLO Umberto , nato a Pontecagnano Faiano (SA) l'11	
	settembre 1959 (C.F.: CCTMRT59P11G834T), rappresentato e	
	difeso, giusta procura alle liti in calce alla comparsa di risposta, dagli	
	Avv.ti Gennaro Terracciano e Francesca De Napoli ed elettivamente	
	domiciliato presso lo studio professionale dei predetti difensori in	
	Roma, alla piazza San Bernardo n. 101. Con espressa dichiarazione	
	di voler ricevere le comunicazioni a mezzo fax al n. 06.56563579 e	
	agli indirizzi di posta elettronica certificata:	
	<i>gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org</i>	e
	<i>francescadenapoli@ordineavvocatiroma.org</i>	<i>appellato</i>
	avverso	
	-la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la	
	Regione Campania, n. 620/2023, depositata il 13 novembre 2023;	
	VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del 12 dicembre 2024, celebrata con	
	l'assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni: il	
	Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, il rappresentante del	
	Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Luigi	
	D'Angelo, l'Avv. Roberto De Masi per l'appellato Pagliarulo e l'Avv.	
	Gennaro Terracciano per l'appellato Accettullo;	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con gravata sentenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Campania ha rigettato la domanda erariale proposta nei confronti	
	2	

dei convenuti/odierni appellati, sigg.ri **ACCETTULLO Umberto** e

PAGLIARULO Giuseppe, con riconoscimento, in favore di ciascuno

di essi, dell'importo di **euro 4.000,00**, a titolo di onorari e diritti.

La domanda era finalizzata a ottenere la condanna dei convenuti, a

titolo di dolo, al pagamento, in favore dell'Azienda per il Diritto allo

Studio Universitario della Regione Campania -ADISURC (soggetto

dotato di personalità giuridica pubblica, *ex lege* succeduto nei

rapporti giuridici, attivi e passivi, delle liquidate ed estinte ADISU:

Federico II, L'Orientale e Parthenope), dei seguenti importi:

-euro 281.295,77 a carico del dott. Pagliarulo;

-euro 867.369,18 complessivi a carico del dott. Accettullo.

Tutto ciò in relazione a una ipotesi di responsabilità amministrativa

connessa, nell'impostazione attorea, all'affidamento illecito, a

diversi professionisti, di plurimi incarichi di supporto al RUP, nel

triennio 2014/2017.

1.a) In particolare, le indagini svolte dalla Procura contabile

avrebbero fatto emergere che i convenuti, dott. PAGLIARULO e

dott. ACCETTULLO - nella loro qualità di direttori amministrativi

delle ADISU Federico II (Pagliarulo) e Federico II, L'Orientale e

Parthenope (Accettullo) - avrebbero attribuito illegittimamente

incarichi "in affidamento diretto", ai sensi del comma 11 dell'art.

125 (Lavori, servizi e forniture in economia) del d. lgs. n. 163/2006.

E invero, attesa la (contestata) assenza di procedimenti di gara a

cui gli incaricati avrebbero dovuto conferire il proprio apporto in

termini di "*specifiche competenze di carattere tecnico, economico-*

finanziario, amministrativo, organizzativo e legale” (ai sensi dell’art.

31, comma 11, del Codice dei contratti), gli incarichi avrebbero

dovuto essere conferiti nel rispetto dei principi dettati per le

consulenze e collaborazioni esterne, dovendo essere ricondotti

nell’alveo dell’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

Al contrario, tale norma sarebbe stata violata sotto vari profili, in

quanto gli incarichi in questione:

-avrebbero soddisfatto esigenze istituzionali dell’Ente conferente,

con carattere di stabilità;

-sarebbero stati conferiti in assenza di una reale ricognizione delle

risorse umane disponibili all’interno dell’Ente e di una comparazione

con altri professionisti, con una determinazione forfettaria del

prezzo;

-sarebbero stati privi della determinazione di un oggetto e di

obiettivi specifici, venendo i soggetti incaricati chiamati a svolgere

una generica attività di supporto all’ufficio ovvero una consulenza a

carattere globale.

La genericità dell’oggetto dei suddetti incarichi avrebbe, inoltre,

comportato la sovrapposizione con l’attività ordinaria svolta dal

personale interno, nonché reso impossibile l’accertamento della

proporzionalità tra l’utilità conseguita e il compenso corrisposto.

Quest’ultimo sarebbe stato determinato, peraltro, a seguito di una

valutazione unilaterale dei convenuti e non già nell’ambito di una

valutazione di congruità rispetto alle logiche di mercato, secondo

quanto previsto dall’art. 336 d.p.r. 207/2010, dal codice civile,

dall'art. 6, comma 7, d.lgs. 165/2001 e dall'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 1/2012.

Ulteriori elementi di criticità sarebbero rappresentati: (i) dalla violazione del regolamento della Regione Campania, n. 7/2010, prevedente forme di collaborazione con altri enti pubblici, (ii) dalla violazione di norme sull'adozione di soluzioni alternative per far fronte alla carenza di personale in organico, nonché (iii) dalla violazione del divieto di frazionamento e dei principi generali del codice degli appalti.

Nell'atto di citazione, la Procura erariale si soffermava sulla normativa di riferimento (art. 10 d.lgs. 163/2006, art. 31 d. lgs. n. 50/2016), per sostenere che, contrariamente a quanto ivi prescritto, le attività di supporto al RUP, oggetto degli incarichi censurati, sarebbero state avulse da qualsiasi collegamento con il singolo intervento da realizzarsi (appalto o concessione).

Gli interventi risulterebbero, inoltre, del tutto indeterminati, essendo l'attività di supporto collegata (almeno formalmente) all'ufficio gare o comunque a generiche procedure d'appalto, nonché del tutto estranea all'attività degli appalti.

La mancanza di riferimenti a uno specifico intervento da realizzare comporterebbe l'inquadramento degli incarichi nell'ambito delle collaborazioni autonome di cui all'art. 7, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165/2001 e non già nell'ambito dell'appalto di servizi, svolgendo i soggetti incaricati una prestazione di carattere personale, senza la necessaria organizzazione imprenditoriale.

Con riferimento alla vicenda appena delineata, la Procura contabile individuava, nel libello di responsabilità, tre autonome voci di danno:

-la prima per omessa denuncia per gli incarichi liquidati fino al 30 agosto 2015, data nella quale, proprio a seguito dell'omessa denuncia da parte dei convenuti, sarebbe maturata la prescrizione dell'azione erariale in ordine alla condotta attiva del conferimento dell'incarico (ovvero euro 248.301,44 a carico di Pagliarulo ed euro 212.376,22 a carico di Accettullo; pagg. 12, 13 e 40 dell'atto di citazione);

-la seconda per il conferimento degli incarichi liquidati a partire dal 30 agosto 2015 e fino alla conclusione del rapporto di servizio (ovvero euro 32.994,33 a carico di Pagliarulo ed euro 642.295,52 a carico di Accettullo; pag. 40 dell'atto di citazione);

-la terza (pari a euro 12.697,44; pag. 40 dell'atto di citazione) relativa al cd danno da disservizio, contestato solo nei confronti del secondo Direttore amministrativo, in ordine di tempo (dott. Accettullo) e legato all'attività svolta dalla Commissione di verifica e controllo, nominata con decreto n. 24 del 1° dicembre 2016 della Regione Campania, a fini di verifica degli incarichi affidati dal dott. Accettullo in violazione delle norme di legge e regolamentari.

1.b) Entrambi i convenuti si costituivano in giudizio, formulando diverse eccezioni e dispiegando articolate argomentazioni difensive.

La Sezione territoriale, con la decisione qui impugnata:

-ha rigettato l'eccezione di nullità della citazione, sollevata dal

convenuto Accettullo e incentrata sulla mancata individuazione e quantificazione del danno, nonché sull'omessa indicazione dei criteri

per la relativa determinazione;

-ha rigettato l'eccezione, proposta dal convenuto Pagliarulo, di violazione del divieto di sindacato nel merito delle scelte discrezionali;

-ha ritenuto l'infondatezza della contestazione attorea relativa alla mancata denuncia delle quote di danno prescritte, per mancanza del nesso causale tra l'omessa denuncia e la decorrenza del termine prescrizione, con conseguente inconfigurabilità nella specie dell'ipotesi alternativa di danno ex art. 1, comma 3, legge n. 20/94 (pag. 29 della sentenza impugnata);

-ha rigettato la domanda concernente il danno da disservizio, per mancata prova dello stesso;

-ha disatteso la pretesa erariale relativa al danno da illegittimo affidamento di incarichi con riferimento alle quote di esso non prescritte (emolumenti erogati nel lasso temporale successivo al 30 agosto 2015).

Nello specifico, in relazione a tale ultima posta di pregiudizio (imputato nella misura di euro 32.944,33 al dott. Pagliarulo e nella misura di euro 642.295,52 a carico del dott. Accettullo), il primo giudice ha ritenuto l'assenza di prove concrete e tangibili circa l'effettività del danno, "...certamente non ravvisabili nella generica contestazione da parte della Procura della legittimità degli incarichi conferiti, di cui risultano richiamati genericamente solo i soggetti

incaricati (pag. 8 dell'atto di citazione) senza alcun riferimento alle determine di conferimento di cui si contesta la legittimità e ai pagamenti discendenti dalle medesime, né risultano provate le illegittimità delle singole fattispecie e gli elementi costitutivi della responsabilità ascritta ai due convenuti in relazione all'adozione di tali provvedimenti" (così testualmente pag. 30 della sentenza impugnata).

E invero, secondo la Sezione territoriale:

-non risulterebbe adeguato, a tal fine, lo *"schema finale di sintesi quantificatorio"* riportato a pag. 40 della citazione (ovvero una tabella che distingue, per i due convenuti, le tre Amministrazioni danneggiate e l'anno di pagamento), stante la mancata indicazione delle singole determine di conferimento degli incarichi, con i relativi importi, e l'omessa contestazione in citazione dei profili di illegittimità delle menzionate determine, con riguardo a ciascun incarico.

Quanto sopra esposto determinerebbe, altresì, l'inammissibilità della richiesta istruttoria del convenuto Accettullo, finalizzata all'acquisizione della documentazione relativa allo svolgimento degli incarichi e all'ammissione della prova testimoniale;

-il libello di responsabilità conterebbe solo una generica contestazione dello strumento utilizzato, sul presupposto dell'erroneità del medesimo;

-in assenza di una chiara e precisa indicazione degli elementi probatori fondanti la domanda proposta, l'ipotizzato pregiudizio

erariale sarebbe connotato da irrimediabile incertezza, sia nell'an
che nel *quantum*, risultando indispensabile, ai fini di verifica della
sussistenza e quantificazione del danno erariale cagionato, una
articolazione dell'impianto accusatorio che prenda a riferimento le
specifiche determine di conferimento degli incarichi;

-la predetta articolazione rileverebbe, altresì, ai fini della
connotazione di anti giuridicità del comportamento dell'agente
pubblico, consentendo ai convenuti di esercitare il diritto di difesa
e, da parte del Collegio, di esplorare utilmente le difese delle parti
convenute;

-nel caso di specie, le difese dei convenuti apparirebbero, per certi
versi, meritevoli di attenzione, con riferimento, ad es., (i)
all'affidamento che sarebbe stato riposto sulla legittimità degli
incarichi a fronte di un parere favorevole rilasciato dall'Avvocatura
dello Stato, (ii) alla particolarità della situazione in cui si sarebbero
trovate le ADISU con la presenza di un unico RUP, (iii) alla dedotta
non necessità di organizzazione imprenditoriale in capo al
prestatore di servizi;

-l'allegazione delle singole determine, non intervenuta nella
fattispecie all'esame, avrebbe consentito, inoltre, di vagliare
puntualmente la legittimità delle stesse anche in punto di congruità
del compenso e dell'ampiezza dell'incarico conferito nonché di
valutare la sussistenza, nei singoli casi, dei requisiti propri degli
appalti di servizi;

-il riferimento dell'impianto accusatorio alla totalità degli incarichi

	SENT.103/2025	
	contestati (senza una loro specifica indicazione) avrebbe impedito	
	nel caso di specie, per la sua genericità, il necessario vaglio delle	
	argomentazioni difensive.	
	2. Avverso la richiamata sentenza n. 620/2023 ha proposto appello	
	la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Campania , con atto notificato il 7 dicembre 2023 e depositato il 5	
	gennaio 2024.	
	L'Organo requirente ha, in primo luogo, provveduto a una sintetica	
	ricostruzione della vicenda, rimarcando che il gravame proposto	
	riguarda la sola posta di danno relativa all'illegittimo conferimento	
	d'incarichi (<i>rectius</i> , degli incarichi liquidati dal 30 agosto 2015 e non	
	coperti dalla maturata prescrizione dell'azione di responsabilità	
	amministrativa).	
	Ha, inoltre, ricostruito la posizione della Sezione giurisdizionale,	
	sottolineando, a fronte del <i>deficit</i> probatorio (mancata indicazione	
	delle determine illegittime e dei consequenziali esborsi dannosi)	
	riscontrato dalla stessa Sezione (senza, però, concretamente	
	entrare nel merito della contestazione, secondo l'Attore pubblico),	
	la presenza agli atti di causa della principale fonte di prova, ovvero	
	la relazione di danno della Guardia di Finanza di Napoli del	
	26.03.2019.	
	Quest'ultima, in particolare, avrebbe ampiamente descritto l'illiceità	
	dei conferimenti degli incarichi stigmatizzati nonché l'accertamento	
	degli esborsi correlativamente erogati.	
	Per contro, per un mero errore materiale, sarebbe mancata	
	10	

unicamente la materiale allegazione della documentazione richiamata dalla succitata relazione, documentazione della cui esistenza il giudice relatore avrebbe avuto comunque conoscenza, siccome specificamente indicata nel fascicolo informatico.

L'Organo requirente ha, dunque, dichiarato di reintegrare "...in questa sede di impugnativa (...) il rilevato formale deficit in punto di mera materiale trasmissione dei documenti allegati alla principale fonte di prova – relazione GDF del 26.03.2019, in modo che venga emendato il non tollerabile vulnus valutativo arrecato dalla sentenza di prime cure nella ingiustificata ed illegittima omessa valutazione dei significativi e speculari fatti costitutivi di danno dettagliatamente contestati..." (pagg. 5 e 6 del gravame).

Nel contempo, ha ribadito che l'appello è limitato alla sola parte prevedente l'assoluzione degli appellati rispetto alla posta di danno derivante dalla condotta commissiva di illecito conferimento incarichi esterni di collaborazione autonoma, sotto l'effigie di incarichi di assistenza a presunto RUP (danno riferibile al dott. Pagliarulo nella misura di euro 32.994,33 e al dott. Accettullo nella misura di euro 642.295,52), aggiungendo che la Sezione territoriale, ove avesse esaminato il merito dell'azione erariale, avrebbe dovuto verosimilmente confrontarsi con il precedente di segno opposto della stessa Sezione Campania (n. 186 del 2023, in tema di uso distorto della figura del supporto al RUP), di cui ha riportato ampi passaggi testuali.

La Procura appellante si è, dunque, lamentata del fatto che il

Collegio di prime cure avrebbe sostanzialmente accolto - seppure riqualificandola come rilievo attinente al merito - l'eccezione di nullità, rappresentata dalla difesa in merito all'asserita mancanza delle determine di riferimento.

Per contro, tale onere sarebbe stato compiutamente assolto attraverso la predisposizione della tabella contenuta a pag. 8 dell'atto di citazione (riportante il danno, distinto per nominativo del consulente, per Adisu, per anno, per soggetto responsabile) e l'offerta, in parte descrittiva e in unica soluzione, per doverosità di sintesi, della piena contezza dei profili di "spudorata" illiceità che avrebbero caratterizzato, in maniera costante, gli omologhi contenuti di tutti i conferimenti pregiudizievoli censurati.

D'altro canto, le parti, cui sarebbe stato assicurato accesso pieno agli atti, si sarebbero lungamente e approfonditamente soffermate nell'analisi delle singole consulenze (pagg 55 e ss della memoria Accettullo), dando quindi prova di una perfetta intellegibilità e comprensione dei rilievi.

In definitiva, la Sezione avrebbe di fatto accolto l'eccezione di contraddizione tra l'invito e la citazione (apparentemente prefigurata dalla difesa di Accettullo a pag. 74 della memoria), basata sull'indicazione, solo nell'invito, dei riferimenti alle determine contestate.

Nondimeno, tale ultima circostanza non avrebbe integrato alcuna possibile "sopravvenuta" deficienza delle fonti di prova acclarate, acquisite, valutate e allegate a fondamento delle contestazioni di

responsabilità amministrativa, mosse in relazione alle specifiche condotte considerate.

D'altro canto, un atteggiamento processuale e valutativo del genere contrasterebbe pienamente con il valore di quanto definitivamente entrato nel procedimento in virtù del contraddittorio difensivo e con la regola della prova per mancata contestazione, aspetti che avrebbero reso ancor più doveroso per il relatore invitare le parti a regolarizzare la presunta e accidentale incompletezza della documentazione a suffragio, peraltro meramente parziale (riguardando solo gli allegati).

Diversamente, infatti, secondo la Procura appellante, si proporrebbe una lettura dell'allegazione della prova talmente formalistica da confliggere con i principi immanenti allo svolgersi della funzione di tutela giurisdizionale dei diritti (effettività della tutela, immediatezza, semplificazione, economia e strumentalità delle forme processuali, potere-dovere di pronuncia giudiziale sulla domanda, tutti scolpiti dalle norme del c.g.c. e del c.p.c.), sì da trasfigurare la regola sostanziale di giudizio sul merito della pretesa ex art. 2697 c.c. e integrare una effettiva e non consentibile fuga dalla decisione.

In ogni caso, anche se non richiesta, l'acquisizione e integrazione della parte di allegazione accidentalmente sfuggita alla Card del giudizio, non solo non sarebbe stata preclusa ma anzi sarebbe stata chiaramente sollecitata anche dalla valutazione delle difese di controparte, non potendosi intravedere in tutto ciò alcuna

	SENT.103/2025	
	violazione/inversione dell'onere probatorio ma bensì il doveroso	
	esercizio dei poteri di valutazione della prova ex art. 95, commi 1 e	
	3, c.g.c.	
	Tutto quanto sopra esposto non avrebbe potuto legittimamente	
	indurre la Corte territoriale a concludere nel senso di una	
	sostanziale, mancata produzione delle prove documentali allegate	
	e della conseguente infondatezza della domanda.	
	Ciò a maggior ragione in quanto gli importi e le condotte contestate	
	sarebbero le stesse tra invito (contenente l'indicazione del numero	
	delle determine) e citazione, come gli stessi sarebbero i soggetti	
	che ne hanno beneficiato.	
	E infatti, in sede d'invito, le parti si sarebbero cospicuamente difese,	
	avendo ben chiari quali fossero i riferimenti a cui controbattere.	
	In sede di citazione, poi, sarebbero stati indicati i beneficiari, gli	
	importi, il periodo, l'Adisu di riferimento, il soggetto conferente, con	
	pedissequa allegazione alla citazione di tutti i pertinenti atti e/o	
	documenti.	
	In conclusione, la Procura appellante ha chiesto la riforma della	
	decisione impugnata, con condanna degli appellati al risarcimento	
	in favore dell'Azienda per il Diritto allo Studio Universitario della	
	Regione Campania – ADISURC, del danno come sopra quantificato,	
	oltre accessori di legge.	
	3. Con articolata memoria di costituzione pervenuta il 20 novembre	
	2024, il dott. PAGLIARULO Giuseppe , con il patrocinio dell'Avv.	
	Roberto De Masi, ha eccepito l'inammissibilità e infondatezza	
	14	

dell'appello della Procura regionale.

Nello specifico, quanto alla censurata statuizione della Sezione

territoriale circa la carenza probatoria dell'atto di citazione,

l'appellato ha rimarcato che effettivamente la seconda posta di

danno (da illegittimo affidamento di incarichi), l'unica qui in rilievo,

sarebbe priva di qualsiasi effettiva dimostrazione, posto che:

-non sono state allegate le singole determine di incarico, le quali

costituirebbero elementi essenziali ai fini della valutazione della

responsabilità ascritta al dott. Pagliarulo;

-non sarebbero stati contestati i singoli specifici profili di presunta

illegittimità delle menzionate determine di incarico, limitandosi la

Procura regionale nell'atto di citazione a una contestazione

"*generale*" di tutti gli incarichi conferiti;

-tali carenze probatorie, alla stregua della giurisprudenza a tale

scopo richiamata, risulterebbero insanabili e non surrogabili

attraverso il potere di acquisizione ufficiosa ex art. 94 C.G.C.,

avendo a oggetto gli elementi centrali della contestazione e

vertendo l'ipotesi accusatoria proprio sulla presunta illegittimità dei

singoli conferimenti di incarico.

In particolare, l'omessa allegazione delle determine di incarico,

unitamente all'omessa contestazione dei singoli, asseriti profili di

illegittimità per ogni singola determina di incarico, avrebbe

materializzato "*irrimediabile incertezza sia nell'an che nel quantum*

dell'ipotizzato pregiudizio erariale", costringendo l'appellato,

impossibilitato a difendersi con riferimento alle singole poste di

danno, incarico per incarico, ad affidare la propria difesa a una

analisi di carattere generale sulla legittimità del ricorso all'art. 125,

comma 11, d.lgs n. 163/2006, con riferimento alle specifiche

condizioni nelle quali si è trovato a operare all'interno dell'ADISU.

Né potrebbe trovare ingresso il rilievo dell'appellante, secondo il

quale la Procura avrebbe assolto all'onere probatorio "*con assoluta*

puntualità", così come dimostrerebbe la tabella a pag. 8 dell'atto di

citazione.

Tale tabella, infatti, non conterebbe alcun elemento idoneo a

specificare la responsabilità contestata al dott. Pagliarulo,

limitandosi a indicare una serie di nominativi dei soggetti incaricati,

per ognuno dei quali è riportata una ipotesi di danno ascrivibile ai

convenuti, per di più senza neanche distinguere tra le diverse poste

di danno addebitate in citazione.

Allo stesso modo, il "*mero errore materiale*" (dal quale sarebbe

derivata la mancata allegazione delle determine di incarico alla Card

del giudizio), sarebbe del tutto inidoneo a sanare "*a posteriori*" le

carenze probatorie dell'atto di citazione.

Tanto più lo stesso errore non sarebbe stato nemmeno invocato

nell'udienza di discussione in primo grado, nonostante le difese

avessero evidenziato la mancata indicazione delle determine

nell'atto di citazione.

Il Collegio di prime cure avrebbe, dunque, correttamente giudicato

allo stato degli atti, attenendosi al principio dispositivo di cui all'art.

95, comma 1, c.g.c., che impone di porre a fondamento della

decisione le prove dedotte dal P.M. e dalle parti.

Il dott. Pagliarulo ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 194 c.g.c., della produzione delle determine di incarico nel presente giudizio di appello, trattandosi, come affermato dallo stesso appellante, di errore determinato da omissione, nell'allegazione documentale a corredo dell'atto di citazione, di atti nella piena, pacifica disponibilità della parte attrice.

La Procura avrebbe avuto, dunque, il preciso obbligo di verificare la completezza del proprio fascicolo processuale, a sostegno della domanda risarcitoria, così come analogo obbligo incomberebbe sulle parti convenute.

Non sarebbe pertanto invocabile la sussistenza di "causa non imputabile", a fondamento della produzione in appello, per la prima volta, delle singole determine di incarico.

Ne deriverebbe la inammissibilità, ai sensi dell'art. 194 C.G.C., della produzione di tali atti, e di conseguenza della stessa impugnazione della Procura regionale, che su di essi viene a fondarsi.

In via del tutto subordinata, il dott. Pagliarulo ha, dunque, provveduto ad argomentare in ordine a ulteriori profili di inammissibilità e/o infondatezza del gravame della Procura regionale.

Ha rilevato in particolare che, essendo rimasti estranei all'impugnazione, per espressa scelta processuale dell'appellante, gli incarichi liquidati precedentemente al 30.08.2015 e assumendo (stante la persistente assoluta indeterminatezza dell'appello

nell'indicazione delle singole determine contestate) quale riferimento il prospetto riassuntivo relativo agli "ultimi incarichi di collaborazione conferiti", di cui alla pag. 237 della relazione G.d.F. del 26.3.2019, andrebbero esclusi dall'importo complessivo contestato al Pagliarulo (pari ad euro 32.994,33) le somme relative agli incarichi liquidati prima del 30 agosto 2015 (ovvero quelli puntualmente riportati alle pagg. 12 e 13 della comparsa di costituzione e relativi ai dott.ri OMISSIS).

Analogo discorso andrebbe fatto per l'importo di euro 4.400,00, relativo all'incarico conferito all'arch. OMISSIS con disposizione n. 72 del 2 febbraio 2015, trattandosi di compenso non ancora pagato.

Il dott. Pagliarulo ha poi eccepito l'inammissibilità dei motivi d'appello, sul presupposto che anche il gravame della Procura regionale sarebbe riferito genericamente e senza distinzione alla totalità degli incarichi, senza una loro specifica contestazione.

Ha aggiunto che la mera – comunque inammissibile – allegazione delle determine di incarico non costituirebbe, neanche in appello, assolvimento dell'onere probatorio incombente sulla Procura, cui sarebbe spettato di dimostrare la sussistenza dei requisiti della responsabilità amministrativa contestata, incarico per incarico.

I motivi di gravame sarebbero infondati anche nel merito.

Sul punto, l'appellato ha contestato la possibilità di riconoscere rilievo, ai fini della dimostrazione della fondatezza dell'appello, al lungo richiamo, operato in citazione, alla precedente sentenza n. 186/2023 della medesima Sezione Campania, posto che:

-la Procura si limiterebbe a citare sul piano generale una sentenza avente a oggetto atti diversi da quelli contestati al Pagliarulo;

-ometterebbe ancora una volta di specificare le presunte ragioni di contrasto delle singole determine di incarico con la statuizione richiamata.

Tale sentenza, invece, affermerebbe la legittimità del conferimento di incarichi di supporto al RUP a determinate condizioni, tutte asseritamente sussistenti nella fattispecie, come sarebbe stato dimostrato nel giudizio di primo grado.

A tal riguardo, l'appellato ha richiamato la comparsa di costituzione e risposta in primo grado, da intendersi integralmente riproposta, con particolare riferimento all'illustrazione delle gravissime criticità in tema di personale e all'indicazione delle soluzioni concretamente perseguite dall'appellato.

La menzionata comparsa è stata richiamata anche in relazione alla specifica contestazione, ivi contenuta, dell'infondatezza dei rilievi formulati nell'atto di citazione, con riferimento (i) all'indeterminatezza dell'intervento del RUP, (ii) alla necessità per il prestatore di servizi di una stabile organizzazione imprenditoriale, (iii) all'indeterminatezza dell'oggetto degli incarichi, (iiii) alla omessa congruità del compenso, (iiiii) al divieto di frazionamento.

In primo grado, l'odierno appellato avrebbe dimostrato anche l'assenza dell'elemento soggettivo, sul presupposto che si sarebbe trattato di provvedimenti legittimi (la cui formale legittimità sarebbe stata riconosciuta dalla stessa Procura in udienza), indispensabili

per far fronte all'eccezionale situazione di carenza di organico (riconosciuta anche a pag. 36 della citazione).

I medesimi incarichi sarebbero stati pienamente conosciuti dagli organi di vertice e di controllo dell'ADISU e dalla Giunta regionale, nonché suffragati dal parere favorevole dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato e da molteplici pronunce della Corte dei conti in sede di controllo.

Conseguentemente, nella denegata ipotesi di accoglimento delle censure formulate dalla Procura regionale in ordine alla statuizione della carenza probatoria dell'atto di citazione, la domanda risarcitoria andrebbe comunque respinta per la sua inammissibilità e infondatezza.

In conclusione, l'appellato Pagliarulo ha chiesto il rigetto del gravame, con integrale conferma della sentenza di primo grado.

In via del tutto subordinata, ha chiesto la riquantificazione del danno, per le ragioni già esposte.

Tutto ciò con vittoria di spese.

4. Con articolata comparsa di risposta in appello, pervenuta in data 21 novembre 2024, il dott. **ACCETTULLO Umberto**, dopo la puntuale ricostruzione delle vicende di causa, ha in primo luogo eccepito l'assoluta indeterminatezza e genericità dell'atto di appello della Procura regionale, da cui deriverebbe l'insanabile incertezza, sia dell'*an* che del *quantum*, del pregiudizio erariale ipotizzato nei propri confronti.

E invero, nell'atto di appello perdurerebbe la totale assenza (già

sussistente in citazione) di qualsivoglia minimo riferimento alle specifiche determine di conferimento degli incarichi di supporto al RUP che si assumono illegittime e foriere del presunto danno, ai relativi emolumenti, nonché ai profili di illegittimità delle predette determine con riguardo a ciascun incarico, così come già eccepito in primo grado e accertato dal giudice di prime cure nella gravata pronuncia.

Tanto renderebbe impossibile comprendere quali specifici incarichi siano oggetto di contestazione da parte della Procura regionale, con conseguente incertezza assoluta in ordine alla sussistenza e alla quantificazione dell'asserito danno cagionato all'Amministrazione dal dott. Accettullo, apoditticamente indicato, in sede di appello, nella somma di euro 642.295,52, in contestata assenza di qualsiasi indicazione in ordine ai criteri del relativo computo.

In ogni caso, le tesi contenute nell'atto di appello della Procura risulterebbero prive di ogni pregio, sia fattuale che giuridico, emergendo per contro la piena correttezza della decisione impugnata.

Sul punto, l'appellato ha ribadito l'eccezione già dispiegata in primo grado, per cui nell'atto di citazione sarebbe mancato ogni minimo riferimento alle determine di conferimento degli incarichi di supporto al RUP, asseritamente illegittime e foriere dell'ingente danno erariale contestato.

Tale assenza avrebbe reso impossibile verificare concretamente gli incarichi effettivamente oggetto di contestazione da parte della

Procura, nonché i relativi emolumenti erogati, con conseguente, inevitabile impossibilità di verifica della sussistenza e quantificazione dell'asserito danno.

Tale danno sarebbe stato apoditticamente indicato in citazione, con riferimento al Dott. Accettullo, nella somma di euro 854.671,74, in assenza di qualsivoglia descrizione, anche nei prospetti a ciò dedicati e contenuti rispettivamente alle pagine 8 e 40 del libello di responsabilità.

In tali prospetti sarebbe, infatti, presente esclusivamente l'indicazione dei singoli importi e del totale, senza il minimo riferimento alle determine di riferimento.

Quanto sopra esposto avrebbe determinato l'assoluta infondatezza e/o incertezza della contestazione e del *quantum* richiesto, indicato del tutto apoditticamente in citazione, in assenza di qualsiasi indicazione ai fini del relativo computo.

Risulterebbe allora corretta la statuizione, contenuta nella sentenza di primo grado, di rigetto della domanda di condanna, basata sull'irrimediabile incertezza, sia nell'*an* che nel *quantum*, dell'ipotizzato pregiudizio erariale.

In definitiva, nel caso di specie, la Procura contabile non avrebbe assolto l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Siffatto onere, contrariamente a quanto prospettato nell'atto d'appello, non potrebbe ritenersi adempiuto attraverso il mero richiamo alla relazione finale della Guardia di finanza (presente agli

atti, ma priva dei relativi allegati).

Ciò in quanto le relazioni finali degli inquirenti non costituirebbero di per sé una prova sufficiente, in quanto l'onere probatorio a carico della Procura presupporrebbe l'individuazione e la contestazione (attività di asserzione) del fatto specifico che fa assumere al fatto contestato - nella fattispecie, i singoli incarichi conferiti - una connotazione illecita.

Inoltre, anche tale fatto specifico dovrebbe essere oggetto di prova (attività di asseverazione).

Le richiamate attività sarebbero del tutto mancate nel caso di specie.

Per di più, secondo l'appellato, la Procura regionale vorrebbe rimediare all'acclarata insanabile carenza probatoria attraverso la produzione, per la prima volta in grado di appello, degli allegati alla relazione della GdF del 26.03.2019 (non prodotti in primo grado per un asserito errore materiale e notificati agli appellati a mezzo della Guardia di finanza, a integrazione dell'effettuata notifica del gravame).

Sul punto, il sig. Accettullo ha eccepito l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 194 c.g.c., della produzione documentale in questione, aggiungendo l'irrilevanza del richiamo operato dalla Procura a un asserito errore materiale, atteso che sulla medesima Procura incomberebbe, in virtù del principio di responsabilità, verificare la completezza del proprio fascicolo e la regolarità del deposito di atti e documenti.

Allo stesso modo, non rileverebbe la presenza di tale documentazione nel fascicolo della Procura nella fase preprocessuale, alla luce della natura meramente istruttoria della fase di cui all'invito a dedurre e del contenuto che deve rivestire l'atto di citazione ai sensi dell'art. 82, c. 2, c.g.c.

In ogni caso, ferma l'eccezione di inammissibilità del deposito in questione, atteso il divieto di *nova* nel processo d'appello, la predetta produzione consisterebbe in un massivo e indiscriminato deposito documentale, privo di qualsiasi pregio ai fini che ci occupano.

E infatti, tali documenti, unitamente alla relazione della GdF, non fornirebbero la prova della fondatezza della domanda attorea, attesa l'assenza, nell'atto di citazione, di ogni minimo riferimento alle determine di conferimento di cui si contesta la legittimità e ai pagamenti discendenti dalle medesime, con conseguente irrimediabile incertezza, sia nell'*an* che nel *quantum*, dell'ipotizzato pregiudizio erariale.

In definitiva, spettando alla Procura regionale l'onere di dimostrare la fondatezza della prospettazione accusatoria, il Giudice non potrebbe autonomamente procedere alla ricerca, nell'ambito degli atti genericamente versati in giudizio, della prova di fatti specifici che non siano stati affermati dalla Procura.

In ossequio al principio del contraddittorio, prima ancora che al riparto dell'onere della prova, la valutazione di sufficienza e congruità della prova di un fatto dovrebbe, infatti, essere riferita

unicamente ai fatti come asseriti nelle modalità e circostanze contestate ai convenuti nell'atto di citazione.

Emergerebbe allora la piena correttezza della motivazione dispiegata sul punto dalla Sezione territoriale, così come l'infondatezza delle difese svolte dalla Procura, la quale pretenderebbe finanche di addossare al Collegio giudicante, in contrasto con la giurisprudenza contabile a tale scopo richiamata, il dovere di supplire alle deficienze probatorie della domanda risarcitoria azionata attraverso una richiesta di integrazione istruttoria *ex officio*.

D'altro canto, la Procura regionale non avrebbe mai rilevato in primo grado di essere incorsa in un errore materiale, né formulato, al riguardo, istanze d'integrazione istruttoria, nonostante le eccezioni dei convenuti sul punto.

Di contro, la circostanza che il Dott. Accettullo abbia, come suo diritto, articolato difese e istanze istruttorie, contrariamente a quanto afferma la Procura, non sarebbe certo prova del fatto di avere egli avuto *"una perfetta intellegibilità e comprensione dei rilievi"*.

La medesima circostanza dimostrerebbe unicamente la correttezza e scrupolosità dell'odierno appellato il quale, certo dell'assoluta correttezza e perizia della condotta posta in essere nel delicato ruolo di Direttore amministrativo delle tre ADISU, avrebbe semplicemente esercitato il proprio diritto di difesa, pur doverosamente rilevando, preliminarmente a tutto, l'assoluta

indeterminatezza e incertezza della domanda azionata.

Per tutte le suindicate ragioni, l'appellato ha chiesto la declaratoria dell'inammissibilità e/o infondatezza dell'appello.

In subordine – fermo e impregiudicato il passaggio in giudicato dei capi della sentenza non impugnati dalla Procura regionale – il dott. Accettullo ha ribadito, in questa sede, l'assoluta correttezza, diligenza e perizia del proprio operato e, dunque, l'inammissibilità e infondatezza della domanda risarcitoria contenuta nell'atto di citazione, per tutte le ragioni, eccezioni, deduzioni e conclusioni esposte nella comparsa di risposta depositata nel giudizio di primo grado, che è stata integralmente trascritta alle pagg. 18 e ss dell'atto qui in rilievo.

Tale comparsa si sofferma, tra l'altro, sui seguenti profili:

a) la riconducibilità degli incarichi *de quibus* nell'ambito applicativo dell'art. 10, comma 7, d.lgs n. 163/2006 (e non già dell'art. 7, comma 6, d.lgs n. 165/2001), la ricorrenza dei presupposti per l'applicazione del predetto art. 10 (assoluta carenza di organico e necessità di affidare a specifiche e competenti professionalità i servizi di supporto al RUP relativamente alle varie procedure di appalto), la puntualità delle determine di conferimento (asseritamente in grado di consentire l'individuazione delle specifiche attività oggetto di affidamento, a supporto di altrettanto specificate procedure di appalti), la legittimità del ricorso all'affidamento diretto ex art. 125, c. 11 del d.lgs. n. 163/2006 (per la ricorrenza di servizi di importo inferiore a quarantamila euro), il

riconoscimento della correttezza delle procedure seguite da parte dell'Avvocatura dello Stato;

b) l'infondatezza delle contestazioni attoree, anche a ritenere applicabile l'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, a ragione della ricorrenza, nel caso di specie, di tutti i requisiti richiesti dal suddetto art. 7, c. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (assenza di adeguate professionalità interne, comprovata esperienza e specializzazione dei soggetti incaricati, rispondenza degli incarichi agli obiettivi dell'Amministrazione, indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento degli stessi, piena congruità e proporzionalità tra l'oggetto dell'incarico e relativi corrispettivi, con indicazione nelle singole determine dei criteri di definizione dei medesimi corrispettivi);

c) l'assenza nella fattispecie dell'elemento soggettivo (dolo e colpa grave), sul presupposto che il dott. Accettullo avrebbe alacramente lavorato, in un contesto connotato da obiettive criticità, nel solo interesse pubblico, realizzando tutte le necessarie iniziative per evitare una completa paralisi delle Aziende regionali e l'interruzione dell'erogazione dei relativi servizi agli studenti;

d) l'assenza del contestato danno erariale, per la dedotta necessità di tener conto delle utilità conseguite dagli Enti conferenti in conseguenza delle attività proficuamente svolte dagli incaricati;

e) l'assoluta infondatezza e/o incertezza del *quantum* richiesto, che sarebbe stato indicato del tutto apoditticamente in citazione, in assenza di qualsiasi indicazione ai fini del relativo computo, a

maggior ragione in considerazione dell'assenza di corrispondenza con gli importi, ben inferiori, riportati nel prospetto contenuto nell'invito a dedurre.

In conclusione, il dott. Acettullo ha chiesto il rigetto dell'appello proposto dalla Procura regionale, con vittoria di spese.

5. Alla pubblica udienza del 12 dicembre 2024, il Magistrato relatore ha fatto presente di non aver rinvenuto nel fascicolo informatico del giudizio, visibile alla Sezione, la documentazione allegata alla relazione della Guardia di Finanza del 26 marzo 2019 (determine di conferimento dell'incarico).

A seguito di richiesta del Presidente del Collegio, il P.M. ha sostenuto che la predetta documentazione (142 allegati) dovrebbe ritenersi presente nel fascicolo informatico del giudizio, in quanto visibile per la Procura.

Si è poi pronunciato per la fondatezza del gravame, sul presupposto che il primo giudice avrebbe qualificato come merito (ossia l'infondatezza della domanda per carenza di prova) un profilo d'inammissibilità/nullità della citazione per difetto della *causa petendi*.

In particolare, il medesimo giudice avrebbe errato in quanto, nonostante l'esistenza in natura degli atti di attribuzione degli incarichi, non ha disposto l'integrazione della domanda ex art. 86, comma 7, c.g.c. (rigettando l'eccezione di nullità della citazione proposta dai convenuti), né provveduto alla relativa integrazione documentale ex art. 94 c.g.c.

La pronuncia impugnata dalla Procura regionale sarebbe, dunque, una decisione non di merito, ma di rito (sostanzialmente di nullità/inammissibilità della citazione), adottata in violazione delle già menzionate disposizioni codicistiche, con lesione del contraddittorio.

Il P.M. ha, quindi, modificato in udienza le conclusioni rassegnate con l'atto di appello, chiedendo l'annullamento della sentenza gravata, con rimessione degli atti al primo giudice ex art. 199, comma 2, c.g.c., affinché lo stesso possa scrutinare la domanda, assicurando il contraddittorio pieno (asseritamente) mancato nel precedente grado della presente causa.

Conseguentemente, non risulterebbe necessario né acquisire la documentazione allegata alla relazione né contraddire sull'eccezione di divieto di "nova".

Per l'ipotesi di rifiuto di tale impostazione, l'Organo requirente ha negato che tali documenti possano ritenersi "nuovi", in quanto ampiamente richiamati dalla relazione della Gdf, rimettendosi alle conclusioni della Procura regionale.

L'Avv. Roberto De Masi, per l'appellato Pagliarulo, ha lamentato, quale costante del presente giudizio, l'impossibilità di difendersi nel merito, sostenendo che il problema della mancata allegazione delle determine rivestirebbe carattere anche sostanziale.

La Procura contabile, infatti, identificherebbe la responsabilità dei convenuti con l'illegittimità presunta di quelle delibere senza entrare nel merito degli altri elementi costitutivi della responsabilità

amministrativa e senza mai esaminare aspetti quali la gravissima

carenza di personale, cui il Pagliarulo avrebbe cercato di porre

rimedio con gli atti qui censurati.

L'Avv. De Masi ha, altresì, evidenziato che in primo grado la Procura

ha insistito per l'accoglimento della citazione, senza invocare alcuna

integrazione documentale.

L'atto d'appello, inoltre, sarebbe contraddittorio, in quanto da un

lato censura la sentenza per non aver disposto l'integrazione

dell'istruttoria, e dall'altro insiste nel dichiarare comunque

pienamente assolto l'onere probatorio in primo grado, rifacendosi

alla tabella riportata a pag. 8 dell'atto di citazione (la quale, a sua

volta, creerebbe ulteriore confusione, senza distinguere neanche le

poste di danno).

Un ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe, infine, rappresentato

dal fatto che la Procura generale, nel modificare le conclusioni

all'odierna udienza, avrebbe formulato una domanda (rinvio degli

atti al primo giudice ex art. 199, comma 2, c.g.c.) totalmente

nuova.

Ha, dunque, insistito per il rigetto integrale dell'appello, con piena

conferma della sentenza di primo grado.

L'Avv. Gennaro Terracciano, per il sig. Accettullo, ha evidenziato

che la sentenza gravata, contrariamente a quanto affermato

all'odierna udienza dal P.M., sarebbe entrata nel merito della

questione.

Essa, in particolare, avrebbe rigettato la domanda non già per

manca la documentazione relativa al conferimento degli incarichi, bensì per l'omessa indicazione, in citazione, di ogni elemento attinente all'illegittimità dei singoli incarichi e alla quantificazione del danno, rimasto conseguentemente indimostrato.

Ne deriverebbe l'irrilevanza dei documenti non depositati, anche a ritenere infondata l'eccezione di cui all'art. 194 c.g.c.

Nel merito, l'Avv. Terracciano ha sostenuto la correttezza dell'operato del proprio assistito, con particolare riferimento alla sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per il legittimo conferimento di incarichi di supporto al RUP.

Si è, infine, associato all'eccezione di inammissibilità, formulata dal collega, della domanda di rimessione degli atti al primo giudice, trattandosi di domanda nuova, formulata per la prima volta all'odierna udienza e presupponente una valutazione di inammissibilità della citazione.

Tanto più che il primo giudice avrebbe manifestato la volontà contraria all'integrazione della domanda e dell'istruttoria, che comunque non potrebbe ovviare alla dedotta mancanza degli elementi costitutivi della responsabilità.

In conclusione, l'Avv. Terracciano ha chiesto di valutare sia l'inammissibilità che l'infondatezza dell'appello senza necessità di procedere all'adozione di un'ordinanza istruttoria, insistendo per la conferma della sentenza gravata.

In sede di replica, il P.M. ha richiamato il potere del giudice di

riqualificare la domanda e ha sostenuto l'assenza di genericità della

citazione, da leggersi in correlazione con la documentazione

allegata (ivi compresa la relazione della Guardia di Finanza).

Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente appello va dichiarato inammissibile, per quanto di seguito esposto.

1.a) A tal riguardo giova osservare che la sentenza qui gravata, contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura regionale appellante (e ribadito all'odierna udienza dalla Procura generale), costituisce una decisione di "merito".

Essa, infatti, è entrata nel merito della pretesa erariale, rigettandola per le rilevate carenze probatorie dell'Attore pubblico, ritenuto inadempiente rispetto all'onere di dimostrazione della fondatezza della propria domanda ex art. 2967 c.c.

Sul punto, va rimarcato che la Sezione territoriale ha, in primo luogo, rigettato l'eccezione di nullità della citazione ex art. 86 c.g.c., ritenendo che nella stessa *"...la causa petendi ed il petitum dell'azione erariale intrapresa sono chiaramente indicati, salvo poi presentarsi oltremodo fragili per le considerazioni di merito che di seguito si esporranno.*

Infatti, dall'atto di citazione risultano chiaramente evincibili il petitum, la causa petendi, nonché i fatti posti a fondamento della pretesa risarcitoria, avendo la Procura regionale ravvisato un danno

da conferimento illegittimo di incarichi di supporto al RUP, addebitato ai convenuti in relazione agli incarichi da essi conferiti.

Da una lettura complessiva dell'atto introduttivo si può desumere il loro addebito pro quota e l'individuazione del danno, che, attraverso l'ausilio di una tabella (pag.40 dell'atto di citazione), viene quantificato distintamente per i due convenuti e per le tre ADISU, distinguendo l'importo complessivo per le distinte annualità di pagamento dei compensi, per Pagliarulo dal 2014 al 2016 e per Accettullo dal 2014 al 2017" (così testualmente, pagg. 17 e 18 della decisione gravata).

Allo stesso tempo e con particolare riferimento all'unica voce di danno oggetto dell'appello qui in rilievo (danno da illegittimo conferimento degli incarichi di supporto al RUP, liquidati dopo il 30 agosto 2015), la Sezione ha chiaramente rappresentato l'impossibilità di desumere "nel caso concreto" la sussistenza di una responsabilità amministrativa a carico dei convenuti.

Ciò in quanto <<...non si è in presenza di prove concrete e tangibili circa l'effettività del danno, certamente non ravvisabili nella generica contestazione da parte della Procura della legittimità degli incarichi conferiti, di cui risultano richiamati genericamente solo i soggetti incaricati (pag. 8 dell'atto di citazione) senza alcun riferimento alle determine di conferimento di cui si contesta la legittimità e ai pagamenti discendenti dalle medesime, né risultano provate le illegittimità delle singole fattispecie e gli elementi costitutivi della responsabilità ascritta ai due convenuti in relazione

all'adozione di tali provvedimenti.

Orbene nell'atto di citazione, a pagina 40, viene quantificato il suddetto danno con l'ausilio di uno "schema finale di sintesi quantificatorio" ovvero una tabella che distingue, per i due convenuti, le tre Amministrazioni danneggiate (ADISU Federico II, L'Orientale, Parthenope) e l'anno di pagamento – dal 2014 al 2016 per Pagliarulo e dal 2014 al 2017 per Accettullo.

(...)

il Collegio evidenzia che non vengono indicati, per tale seconda posta di danno – al contrario di quanto avviene per la prima (pagg. 12- 13 atto citazione) - le singole determine di conferimento degli incarichi e i relativi importi; né nell'atto di citazione vengono contestati i profili di illegittimità delle predette determine con riguardo a ciascun incarico, contenendo lo stesso una generica contestazione dello strumento utilizzato sul presupposto dell'erroneità del medesimo >> (così testualmente, pagg. 30 e 31 della sentenza impugnata).

Il primo giudice ha poi diffusamente argomentato, alle pagg. 31 e ss della sentenza, circa il concreto atteggiarsi dell'onere probatorio nell'ambito del giudizio per danno erariale e sui limiti ristretti dell'acquisizione documentale d'ufficio consentita dall'art. 94 c.g.c., dando conto dell'inammissibilità della richiesta istruttoria di uno dei convenuti (Accettullo), finalizzata all'acquisizione della documentazione relativa allo svolgimento degli incarichi e all'ammissione della richiesta prova testimoniale.

Ha, infine, rimarcato <<...con riferimento alla fattispecie concreta (...) le lacune istruttorie in cui è incorsa la prospettazione della Procura, in considerazione delle scarse allegazioni offerte circa il livello di chiara e precisa indicazione degli elementi probatori fondanti la domanda proposta, in ordine alla presunta responsabilità amministrativa dei convenuti. Con la conseguenza che, per tutto quanto sin qui osservato, la domanda attrice si rivela non meritevole di accoglimento, per irrimediabile incertezza, sia nell'an che nel quantum, dell'ipotizzato pregiudizio erariale. A tale riguardo, il Collegio sottolinea che la richiesta dell'Accettullo in merito alle acquisizioni documentali, come evidenziato dall'avvocato in udienza, risulta invero funzionale a garantire il diritto di difesa dei convenuti, in quanto, in assenza di una prospettazione accusatoria che faccia riferimento specificamente ai singoli atti di conferimento contestati - che hanno avuto rilievo ai fini della quantificazione del danno - e in assenza di una puntuale indicazione delle illegittimità relative a ciascuno di essi, risulta alquanto difficile da parte dei convenuti provare la liceità della propria condotta. A tale riguardo, è stato affermato che "la mera illegittimità di un provvedimento, pur potendo rilevare quale indice di un possibile danno erariale, di per sé non ne implica automaticamente la sussistenza" (Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sent. n. 85 del 21/02/2019); tuttavia, una articolazione dell'impianto accusatorio che prenda a riferimento le specifiche determine di conferimento degli incarichi risulta indispensabile per

*la verifica della sussistenza e quantificazione del danno erariale
cagionato e rileva ai fini della connotazione di antigiuridicità del
comportamento di un agente pubblico, consentendo ai convenuti di
esercitare il diritto di difesa e, da parte del Collegio, di esplorare
utilmente le difese delle parti convenute, che appaiono, per certi
versi, meritevoli di attenzione (in disparte ogni considerazione sul
difficile contesto organizzativo e sulle azioni intraprese dai
convenuti, che pure appare ampiamente documentato). Ci si
riferisce in particolare alle argomentazioni relative alla particolare
situazione delle ADISU in cui era presente un unico RUP, la cui
attività investiva l'intera attività dell'Azienda in materia di
procedure di gara, in modo tale che gli incarichi conferiti si
potessero concretizzare in modo peculiare (con affidamenti per
settori omogenei) ma pur sempre nell'ambito della disciplina
legislativa (cfr. in particolare il par. E) della memoria del Pagliarulo)
nonché all'affidamento sulla legittimità degli incarichi a fronte di un
parere favorevole dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato.
L'allegazione delle singole determine avrebbe consentito, inoltre, di
vagliare puntualmente la legittimità delle stesse anche in punto di
congruità del compenso e dell'ampiezza dell'incarico conferito
nonché di valutare la sussistenza, nei singoli casi, dei requisiti propri
degli appalti di servizi (il cui prestatore, secondo quanto rilevato
nella memoria del Pagliarulo, non necessita, secondo la
giurisprudenza, di una organizzazione di impresa, cfr. par. F della
memoria del Pagliarulo). Tali argomentazioni, sebbene non*

appaiano astrattamente infondate – e avrebbero meritato quindi un approfondimento da parte del Collegio, anche alla luce di quanto affermato in udienza dalla stessa Procura, che ha ritenuto la "formale" legittimità dei provvedimenti di conferimento degli incarichi - non possono in tale sede essere oggetto di specifico vaglio, tenuto conto che l'impianto accusatorio è riferito genericamente e senza distinzione alla totalità degli incarichi contestati (senza una loro specifica individuazione)>> (così, pagg. 33-35 della sentenza gravata).

Risulta allora evidente come la Sezione territoriale sia scesa nel merito della pretesa erariale, ritenendo che l'Attore pubblico non abbia dimostrato la sussistenza della condotta illecita, indistintamente ipotizzata con riferimento a una pluralità indeterminata di incarichi di supporto al RUP, con il connesso danno. Ciò per la mancata indicazione e produzione delle singole determinate censurate, con gli specifici indicatori di illegittimità (illiceità dal punto di vista amministrativo/contabile), di volta in volta enucleabili rispetto alle stesse.

In definitiva, la motivazione di fondo che ha condotto all'assoluzione impugnata in questa sede attiene al non corretto (*alias*, omesso) espletamento dell'onere probatorio incombente sulla Procura contabile ex art. 2967 c.c., il quale, in una fattispecie come quella all'esame, non può prescindere dalla concreta indicazione (in sede di citazione, quale atto introduttivo del giudizio, delimitante le contestazioni attoree) e produzione (in allegato alla stessa

citazione) dei singoli atti censurati, con i relativi aspetti di illiceità contabile e connesso pregiudizio erariale.

A tale ultimo riguardo, giova osservare che "...Nelle varie forme di responsabilità erariale (...) la giuridica necessità di dimostrare nei fatti la fondatezza delle proprie tesi, onera anzitutto la Procura regionale.

Sul piano quantitativo, l'ampiezza dell'onere della prova si modula in misura direttamente proporzionale all'ampiezza della pretesa che si intende far valere, così che quanto più ampia, articolata e complessa è tale pretesa, tanto più l'attore deve impegnarsi nel dimostrare i fatti che ne fondano la meritevolezza di tutela, in termini tali da ridurre, qualitativamente parlando, gli spazi di eventuali, possibili eccezioni del convenuto.

(...) L' onere probatorio del convenuto, per converso, è del tutto eventuale, collegandosi alle possibili eccezioni che il convenuto stesso può dedurre nei confronti della pretesa attorea, così che egli deve provare i fatti posti a base di tali eccezioni, nella loro idoneità ad inficiare efficacia dei fatti posti a fondamento dell'azione.

L'onere probatorio del convenuto, pertanto, è un onere riflesso, che si modula sulla scorta della pretesa attorea, in relazione ai fatti allegati e provati dall'attore medesimo: quanto più ampia e piena è la prova della fondatezza della pretesa attorea, tanto più si riducono gli spazi di possibili eccezioni del convenuto e, conseguentemente, del suo onere probatorio..." (così, Corte conti, Sez. II App., n. 63/2023).

Per tali ragioni, essendo nella fattispecie all'esame le contestazioni attoree incentrate sul conferimento di più incarichi di supporto al RUP, in (asserita) assenza dei presupposti di legittimità/liceità degli stessi, quali enucleati dalla normativa di riferimento (individuata dalla Procura nell'art. 7, comma 6, d.lgs n. 165/01 e non già nel d.lgs 163/06), l'indicazione e produzione delle singole determine, con relativi profili di illiceità, attengono precipuamente al profilo dell'assolvimento dell'onere probatorio, gravante sulla Procura contabile.

Trattasi, infatti, di elementi fondanti la pretesa erariale, in quanto rivestenti carattere essenziale ai fini della dimostrazione e valutazione delle responsabilità ascritte ai convenuti.

1.b) A fronte di tanto, l'odierno appello si appalesa inammissibile ai sensi dell'art. 190 c.g.c.

E invero, tale ultima disposizione statuisce che: *"L'appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata"*.

Per consolidata giurisprudenza, la specificità dell'appello prevista dall'art. 190 c.g.c. (analoga a quella richiesta dagli omologhi artt. 342 e 434 c.p.c) postula la necessità che alle argomentazioni svolte

	SENT.103/2025	
	nella sentenza impugnata vengano contrapposte quelle	
	dell'appellante, volte a incrinare il fondamento logico giuridico delle	
	prime, ragion per cui alla parte volitiva deve sempre accompagnarsi	
	una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte	
	dal primo giudice (in termini, tra le altre, Cass. Sez. un. n.	
	27199/2017, richiamata da Corte conti, Sez. II App., n. 175/2024).	
	Per contro, l'odierno appello, a giudizio del Collegio, omette	
	sostanzialmente di confrontarsi con le motivazioni (di merito) della	
	statuita assoluzione degli odierni appellati (lacune e incertezze	
	probatorie riguardo alla contestata condotta illecita e al danno	
	derivatone), non provvedendo, neanche in questa sede, alla	
	puntuale illustrazione delle singole determine, con gli specifici e	
	distinti profili di illiceità, relativi a ciascuna di esse.	
	Il gravame, per contro, parte da un presupposto erroneo, per	
	quanto già visto, ovvero che la sentenza gravata non sia	
	concretamente entrata nel merito della contestazione.	
	Degrada, poi, la mancata produzione delle determine a un mero	
	errore materiale, asseritamente inidoneo a inficiare il quadro	
	probatorio delineato dall'Attore pubblico.	
	Tale inidoneità deriverebbe, in particolare, dal fatto che:	
	-le determine in questione sarebbero pur sempre richiamate nella	
	relazione della Guardia di Finanza del 26 marzo 2019, la quale, a	
	sua volta, costituirebbe la principale fonte di prova;	
	-il primo giudice avrebbe potuto comunque acquisirle di propria	
	iniziativa, facendo uso dei poteri officiosi contemplati dall'art. 94	
	40	

c.g.c.

Senonché, quanto al primo profilo, il Collegio è dell'avviso che, in questa specifica e peculiare fattispecie, la relazione della Guardia di Finanza non possa costituire, di per sé sola, fonte di prova delle circostanze, in essa rappresentate, che connoterebbero di illiceità gli atti di affidamento degli incarichi.

Trattasi, infatti, di circostanze specifiche, attinenti ai singoli atti di conferimento, verificabili solo attraverso la disamina dei medesimi atti (così, ad es., per quanto concerne l'ampiezza e genericità dell'oggetto degli incarichi, la riconducibilità degli stessi alla figura dell'appalto di servizi o della collaborazione autonoma, la misura del compenso riconosciuto e, infine, le procedure seguite ai fini dell'affidamento).

Allo stesso modo, in relazione al secondo profilo, può osservarsi che, per consolidata giurisprudenza, l'art. 94 c.g.c. (*"Fermo restando a carico delle parti l'onere di fornire le prove che siano nella loro disponibilità concernenti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, il giudice anche d'ufficio può disporre consulenze tecniche, nonché ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che ritiene necessari alla decisione"*) non consente il superamento del principio dispositivo che governa anche il giudizio per danno erariale.

E invero, tale disposizione legittima solo l'attività istruttoria d'ufficio, da parte del giudice, necessaria a completare le prove allegate dalle parti (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II App.,

	SENT.103/2025	
	n. 391/2023; id., Sez. I App., n. 158/2024).	
	Nondimeno, nella fattispecie all’esame, per quanto già visto,	
	l’omessa indicazione dei singoli atti censurati, con gli specifici profili	
	di illiceità concernenti ciascuno di essi, in uno con la mancata	
	produzione degli stessi, integrano lacune probatorie, investenti	
	aspetti centrali delle contestazioni attoree, come tali non surrogabili	
	attraverso l’acquisizione officiosa di cui all’art. 94 c.g.c.	
	Con particolare riferimento al profilo della produzione, va rimarcato	
	che, nemmeno in questa sede d’appello, le determine di	
	conferimento degli incarichi risultano concretamente depositate,	
	non essendo contenute e/o visibili nel fascicolo informatico della	
	Sezione.	
	Nello specifico, alla card. n. 17, avente a oggetto “Atto di appello	
	<i>del Procuratore regionale avverso la sentenza n. 620/2023 emessa</i>	
	<i>dalla Sezione giurisdizionale per la Campania, con contestuale</i>	
	<i>istanza di fissazione udienza e documentazione allegata”, è</i>	
	presente la seguente nota: << <i>Si deposita il verbale di ricezione del</i>	
	<i>DVD contenente il documento n. 2 dell'elenco allegati all'atto di</i>	
	<i>appello. La Procura regionale ha segnalato che gli allegati alla</i>	
	<i>relazione della Guardia di Finanza del 26/03/2019, avendo</i>	
	<i>dimensioni non compatibili con la trasmissione telematica, saranno</i>	
	<i>visibili all'apertura del fascicolo telematico nella card di GIUDICO</i>	
	<i>denominata "Allegato n. 2 dell'atto di appello del Procuratore</i>	
	<i>regionale">>.</i>	
	Nondimeno, nel fascicolo informatico accessibile a questa Sezione,	
	42	

non è presente alcuna card con la predetta denominazione.

D'altro canto, le menzionate determine risultano essere state trasmesse agli appellati mediante supporto informatico consegnato materialmente attraverso organi di p.g., proprio a ragione delle dimensioni non compatibili con la trasmissione telematica (vedasi quanto riportato nella nota di trasmissione della pec di notifica del gravame).

In ogni caso, trattandosi di atti che attengono strettamente all'assolvimento dell'onere probatorio, non acquisibili d'ufficio da parte del giudice, il loro deposito, per la prima volta in appello, non sarebbe stato consentito, a ragione del divieto di cui all'art. 194 c.g.c.

Resta allora confermata l'inammissibilità del presente gravame.

1.b) Le conclusioni appena esposte non risultano inficiate dalle argomentazioni difensive, per quanto articolate, svolte all'odierna udienza dalla Procura generale.

In particolare, l'Organo requirente ha sostenuto che il primo giudice avrebbe errato in quanto, nonostante l'esistenza in natura degli atti di attribuzione degli incarichi, non ha disposto l'integrazione della domanda ex art. 86, comma 7, c.g.c. (rigettando l'eccezione di nullità della citazione, proposta dai convenuti), né provveduto alla relativa integrazione documentale ex art. 94 c.g.c.

La pronuncia impugnata dalla Procura regionale sarebbe, dunque, una decisione non di merito, ma di rito (sostanzialmente di nullità/inammissibilità della citazione), adottata in violazione delle

già menzionate disposizioni codicistiche, con lesione del contraddittorio.

Tutto quanto sopra esposto ha indotto il P.M. a modificare le conclusioni rassegnate nell'atto d'appello, chiedendo l'annullamento della sentenza gravata, con rimessione degli atti al primo giudice ex art. 199, comma 2, c.g.c., affinché lo stesso possa scrutinare la domanda, assicurando il contraddittorio pieno (asseritamente) mancato nel precedente grado della presente causa.

Nondimeno, tale impostazione si traduce, a ben vedere, nella non consentita introduzione di un nuovo e diverso motivo d'appello, nella sostanziale formulazione di una domanda nuova, attività, questa, esorbitante dalla mera riqualificazione della domanda iniziale, cui pure ha fatto riferimento il P.M. all'odierna udienza.

Sul punto, giova osservare che, per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, *"...il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente i fatti posti a base della domanda o delle eccezioni e di individuare le norme di diritto conseguentemente applicabili, anche ed eventualmente in difformità rispetto alle indicazioni delle parti, incorrendo nella violazione del divieto di extrapetizione o di ultrapetizione soltanto ove sostituisca la domanda proposta con una diversa, ovvero a seconda dei casi ecceda dai limiti della domanda medesima modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà in fatto non dedotta o allegata in giudizio"* (così, Cass. n. 7467/2020; id., Cass. n. 22512/2021, richiamate da Corte conti, Sez. II App., n. 39/2023).

Il potere giudiziale di riqualificazione della domanda trova, dunque, un limite inderogabile nel divieto di sostituzione della domanda attivata con altra diversa, nel significato sopra esposto.

Orbene, nel caso di specie, l'impostazione qui avversata giunge a modificare le conclusioni rassegnate nell'atto di gravame, all'esito di un percorso argomentativo incentrato sulla violazione dell'integrità del contraddittorio asseritamente registratasi nel giudizio di primo grado, in alcun modo configurata né ipotizzata in sede d'appello.

Tale impostazione, inoltre, parte da presupposti non condivisibili, per quanto già visto (configurazione della decisione gravata quale decisione di merito; possibilità per il giudice di provvedere, nel caso di specie, all'integrazione documentale, nell'esercizio dei poteri officiosi previsti dall'art. 94 c.g.c.).

In ogni caso, la medesima impostazione, nel richiamare il potere giudiziale d'integrazione della domanda ex art. 86, comma 7, c.g.c., afferma sostanzialmente la nullità dell'atto di citazione, quale presupposto di operatività della richiamata disposizione, alla cui stregua *"Il giudice, rilevata la nullità della citazione ai sensi del comma 6"* (assoluta incertezza sul danno e mancata esposizione dei fatti) *"fissa al pubblico ministero un termine perentorio per rinnovare la citazione o, se il convenuto si è costituito, per integrare la domanda..."*.

Con ciò ponendosi in evidente contrasto con la posizione della Procura regionale, la quale ha ampiamente argomentato,

	SENT.103/2025	
	nell'udienza di discussione del 26 ottobre 2023, celebratasi innanzi	
	alla Sezione territoriale, sulla validità del libello di responsabilità,	
	insistendo per l'accoglimento dello stesso.	
	2. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, il presente	
	appello va dichiarato inammissibile.	
	La definizione del giudizio con la decisione di una questione	
	preliminare giustifica la compensazione delle spese ai sensi dell'art.	
	31, comma 3, c.g.c.	
	P.Q.M.	
	-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale	
	d'appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,	
	definitivamente pronunciando:	
	-DICHIA l' inammissibilità dell'appello proposto dalla Procura	
	regionale avverso la sentenza la Sezione giurisdizionale per la	
	Regione Campania n. 620/2023.	
	Spese compensate.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 dicembre	
	2024.	
	IL Consigliere ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	(dott. Nicola RUGGIERO)	(dott.ssa Rita LORETO)
	f.to digitalmente	f.to digitalmente
	Depositata in Segreteria il 5 MAG. 2025	
	P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)	
	Firmato digitalmente	
	46	

