

40.500,00 per l'effettuazione dello studio tecnico economico; seguivano i mandati nn.646 e 647 del successivo 8.6.2011 con i quali venivano rispettivamente saldate le fatture n.8 (€ 20.520,00) e n.9 (€ 19.980,00) del 18.5.2011.

Evidenziava Parte attrice come, nonostante l'affidamento del predetto incarico alla società esterna fosse stato deliberato dalla Giunta comunale in forza della ritenuta insussistenza delle condizioni necessarie per lo svolgimento dello stesso all'interno dell'Ente comunale (assenza di personale appositamente addestrato, numericamente consistente e dotato di software a tal fine realizzato), lo studio portato a termine dalla società incaricata si fosse limitato ad una "... *mera richiesta di mutui alla Cassa Depositi e Prestiti...*" e al "... *rilevamento degli importi residui dei mutui non utilizzati dall'Ente e ancora giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti...*", corredato, altresì, dallo "Studio Economico n.1" contenente una raccolta normativa e documentazione utile alla richiesta dei mutui, peraltro, questa, mai utilizzata dall'Amministrazione comunale.

Sulla scorta delle descritte vicende amministrative, Parte Pubblica riteneva come nella vicenda fossero stati violati, con grave colpa, i principi di buon andamento di cui all'art.97 della Costituzione, quelli di cui all'art.1 della L. n.241/1990 e del D.Lgs. n.165 del 2001, nonché le regole sulla concorrenza e quelle preordinate a salvaguardare e garantire la "ragionevolezza" dell'azione amministrativa; veniva, così, promossa la iniziale contestazione di responsabilità nell'invito a dedurre del 28.4.2016 nei confronti degli Amministratori e i Responsabili del Settore Tecnico del Comune di Stigliano che, a causa della condotta serbata, avevano prodotto un ingiusto danno alle finanze dello stesso pari ad € 33.750,00 (al netto della quota in capo all'ing. Disisto, nel frattempo deceduto).

In sede di rituale prima difesa tutti i soggetti invitati, tra i quali l'ing. D'Ambrosio, quest'ultimo anche personalmente ascoltato, si dichiaravano estranei, sotto ogni profilo concorsuale, alla produzione del contestato danno, evidenziando come l'operato amministrativo serbato nella vicenda fosse stato sempre rispettoso della sana e corretta gestione delle iniziative economiche e finanziarie dell'Ente e come la decisione – discrezionale - di affidare il servizio "*de quo*" ad un operatore specializzato esterno rispondesse a scelte pienamente coerenti con i fini dell'Ente.

In particolare, il difensore degli invitati Digilio, Capalbi e Ferruzzi eccepiva la intervenuta prescrizione e chiedeva l'archiviazione delle posizioni dei propri assistiti.

A seguito dell'esame delle prime deduzioni, veniva archiviata la posizione dell'ing. D'Ambrosio; la condotta dei rimanenti soggetti veniva sottoposta all'esame del Collegio attraverso l'atto di citazione oggi in discussione.

Il libello accusatorio prendeva posizione in punto di eccepita prescrizione, contestandone il fondamento.

Nel merito, veniva evidenziato come l'irregolare ed illegittimo affidamento all'esterno di "*normali compiti di ufficio*" (giustificato, nel caso di specie, dalla condizione di "... *inesistenza o insufficienza delle risorse dell'apparato burocratico interno...*" e/o dalla circostanza che "...*determinate incombenze richiedano il possesso di competenze tecniche o scientifiche superiori a quelle ordinarie...*") si fosse rivelato, alla fine, un incarico non qualificato da alcun contenuto di alta professionalità e, quindi, riconducibile ad una normale funzione istituzionale agevolmente esigibile dal personale assegnato al Comune.

La tesi accusatoria evidenziava, ancora, come l'incarico affidato alla società La Ser. S.r.l. si fosse rivelato violativo delle regole di evidenza pubblica e della normativa comunitaria e nazionale in materia di procedure concorsuali volte alla individuazione dei contraenti.

Il Pubblico Ministero, conclusivamente, e dopo aver richiamato i principi di economicità, efficienza e ragionevolezza posti a fondamento del buon andamento della P.A., che nel caso di specie venivano ritenuti gravemente disattesi e violati, formalizzava la richiesta di risarcimento, in parti uguali, in favore del Comune di Stigliano, del danno causato dalla condotta serbata dai convenuti odierni (componenti della Giunta municipale che adottò la Deliberazione n.90 del 6.10.2008) e determinato nella somma di € 32.400,00.

Tutti i convenuti, costituitisi in giudizio con patrocinio degli avvocati Giampaolo e Daniela Brienza e Lucia Colangelo, contestavano, nello scritto difensivo depositato in prossimità della odierna udienza, il complessivo tenore dell'impianto accusatorio.

I difensori chiedevano l'assoluzione dei propri assistiti dagli addebiti loro mossi in citazione, insistendo sulla buona fede caratterizzante l'operato amministrativo dagli stessi posto in essere, reso necessario dalla carenza di idonee figure professionali all'interno dell'Ente comunale in grado di gestire difficili e complesse valutazioni finanziarie, anche richiamando l'utilità comunque conseguita dall'affidamento di siffatto incarico.

All'odierna udienza di discussione le parti, richiamando ed ulteriormente precisando il contenuto dei rispettivi scritti di causa, insistevano per l'accoglimento delle opposte conclusioni.

In tale stato la causa veniva trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria dedotta in giudizio trae origine dall'affidamento esterno di una prestazione d'opera professionale - consistente nella ricerca della "attivazione di risorse

finanziarie non impositive” - in assenza dei requisiti e delle condizioni che ne giustificassero l'adozione, con conseguente danno corrispondente all'inutile costo - pari ad € 40.500,00 - riconosciuto alla ditta affidataria a titolo di ingiusto corrispettivo, ed imputato agli odierni convenuti (componenti della Giunta Municipale che adottò la Deliberazione n.90 del 6/10/2008) in ragione delle responsabilità derivanti dalle funzioni e dai compiti esercitati in concreto nella procedura di affidamento, alla cui formazione era stato inizialmente riconosciuto il contributo causale del Responsabile dell'Area Tecnica - ing. Francesco Disisto - il cui successivo decesso aveva comportato, unitamente alla esclusione della imputazione di personale responsabilità, la conseguente rideterminazione del danno, oggi utilmente perseguibile, nella misura di € 32.400,00.

Il Collegio ritiene che la pretesa risarcitoria azionata da Parte Pubblica sia fondata, e ciò sulle seguenti considerazioni fattuali e giuridiche che ne determinano l'integrale accoglimento, anche alla stregua di un percorso valutativo che imponga “*ex ante*” la misurazione delle regolari condotte esigibili, in fattispecie concreta, dai convenuti.

Preliminarmente il Collegio intende soffermarsi sulla esatta qualificazione giuridica da conferire alla “fattispecie negoziale” individuata come produttiva del danno in contestazione, ancorché su siffatta questione le parti non abbiano sollevato alcuna specifica eccezione o rilievo “dubitativo”, essendosi le ragioni della controversia sviluppate lungo la traccia giuridico-normativa delineata dall'art.7, co.6 D. Lgs. n.165/2001 disciplinante il conferimento di incarichi fiduciari esterni, nonostante, dagli atti di causa emerga qualche riferimento al sistema degli appalti di servizi.

Invero:

la determina n.320 Reg. Gen. del 14.10.2008, a firma dell'ing. Francesco Disisto reca ad oggetto l’“affidamento prestazioni”;

il successivo contratto del 16.10.2008 (sempre firmato dall'ing.

Disisto), dopo aver riportato in premessa il richiamo a “prestazione servizi ai

sensi D.Lgs. n.163/2006”, individua quale oggetto dello stesso la “prestazione di servizi”;

lo stesso atto di citazione, nell'introdurre la descrizione della vicenda di danno, discorre di “...*prestazione di servizi*...”;

e, in ultimo, la pur censurata modalità di affidamento dell'incarico in argomento è quella – “negoziata” – contemplata dal suddetto D. Lgs. n.263/2006 disciplinante la materia degli appalti di servizi.

In realtà, “...*l'incarico di prestazione di servizi*...” affidato dal Comune di Stigliano alla ditta “La.Ser”, lungi dal consentire la pacifica ed agevole qualificazione dello stesso nel novero del sistema degli “Appalti di servizi”, configura una vera e propria fattispecie di “Conferimento di incarico esterno”, con conseguente applicazione dei presupposti, delle condizioni e dei limiti, di cui al D. Lgs. n.165 del 2001, posti a presidio della corretta utilizzazione di tale modulo operativo. E ciò, indipendentemente dal *nomen iuris* emergente dagli atti del procedimento amministrativo e dagli scritti di causa, inidonei a vincolare il Giudice nell'esercizio del proprio dovere-potere di qualificare giuridicamente l'azione ed il rapporto dedotto in giudizio, con l'unico limite dell'integrità dei fatti e degli elementi costitutivi della domanda (Cass. Sez. II nn.15925/2007, 10922/2005 e 3980/2004; C.d.c. FVG, 20 febbraio 2009, n.73).

Del resto, che la fattispecie si inquadri nel “tipo” degli incarichi e delle consulenze esterne, v'è conferma nel richiamo, svolto in punto di motivazione del provvedimento di affidamento, alla rilevata insufficienza, o impreparazione, del personale organicamente inserito nell'Ente per l'assolvimento della prestazione oggetto di esternalizzazione.

In ogni caso, ed indipendentemente dalla qualificazione giuridica prospettata dalle parti, ma nel rispetto di quei principi di ragionevolezza non suscettibili di alcuna indebita interferenza col divieto di sindacato sulle scelte discrezionali dell'Amministrazione, va precisato come ormai cogente ed obbligatorio si manifesti il dovere per ogni Pubblica Amministrazione di rispettare le regole che presidiano gli affidamenti di incarichi esterni – comunque formalizzati – regole, queste, copiosamente e partitamente enucleate dalla Corte dei conti nell'esercizio della funzione giurisdizionale e di controllo sulla scorta dell'impianto normativo di settore formatosi nel tempo, e che conferiscono a tale “scelta operativa” il carattere della eccezionalità, rispetto all'ordinario impiego delle risorse professionali ritraibili dal proprio organico.

Nella sintetizzata ottica organizzativa vanno quindi lette le limitazioni costituite dalla peculiarità dell'oggetto della prestazione conferita, dalla delimitazione temporale dell'incarico, dalla coerenza del compenso con la qualità e quantità del lavoro affidato e dalla inesistenza di figure professionali “interne” in grado di assolvere a quel compito, riscontrata mediante una reale, e dimostrata, ricognizione.

I limiti, invero stringenti, al conferimento di incarichi esterni, sommariamente richiamati, risultano essere stati platealmente superati nell'ambito dell'affidamento del servizio di “ricerca dei finanziamenti utilizzabili” alla ditta “La.Ser.” sotto il duplice profilo dell'assenza di tratti di particolare complessità o specialità della prestazione, e del reale, concreto ed attendibile riscontro della inidoneità del personale “intraneo” a svolgere il servizio di cui si predicava, e disponeva, la necessaria esternalizzazione.

E tanto, senza indugiare sui pur adombrati profili collusivi documentalmente, e sospettosamente, emergenti dalla perfetta coincidenza delle prerogative professionali vantate dalla ditta in sede di illustrazione della propria offerta, con le motivazioni poste a sostegno della Deliberazione giunta n.90 del 2008, la cui valenza di “mero” atto di indirizzo, pure eccepita in sede difensiva dagli autori della stessa per decolorarne la incidenza nella dinamica causativa del danno, è clamorosamente smentita dalla minuziosa e particolareggiata descrizione delle caratteristiche della prestazione oggetto di affidamento, sorprendentemente coincidenti con le specifiche distintive della ditta affidataria.

In realtà, osserva il Collegio in aperta condivisione delle stigmatizzazioni accusatorie sul punto, l'attività ricognitiva delle disponibilità finanziarie "dormienti" o "silenti", non appare connotata da quel tratto di alta complessità o specialità che imponga il ricorso ad operazioni di particolare competenza non esigibile da personale impiegato nella gestione del settore economico-finanziario di un Comune che, a maggior dire per quello di Stigliano, non contempla tra i propri compiti quello di intraprendere o perseguire attività o strategie di investimento, o di indebitamento, che in qualche modo, e con elevato rischio, vengono riservate a soggetti finanziari privati, certamente più avvezzi alla speculazione che alla pianificazione. Ed a conforto di tale valutazione non vale tanto richiamare la pur facile constatazione del risultato - invero "ordinario" - ottenuto dalla "fragorosa" iniziativa intrapresa (la contabilizzazione dei mutui non utilizzati), quanto la manifesta irragionevolezza di una scelta che, già in una valutazione *ex ante*, avrebbe dovuto far intuire, in un'ottica di credibile verosimiglianza sorretta dalla doverosa conoscenza dei dati relativi alla esperienza concreta della gestione delle risorse di bilancio, la possibilità di definire in autonomia, e senza ricorso ad onerose consulenze esterne, tale passaggio ricognitivo, anche nella ritenuta necessità dello stesso per la pianificazione di nuovi e proficui investimenti.

Peraltro, non è di poco conto rilevare come, successivamente a tale riscontrata necessità, iniziative di identico tenore e contenuto fossero state con successo intraprese dal Comune (Determinazioni del Servizio di Urbanistica "lavorate" dal personale dell'Ente e finalizzate all'accensione dei mutui di € 235.000,00 e € 14.500,00): a conferma del fatto che "...*da soli si poteva!*...".

Né è ravvisabile, come ampiamente argomentato dalla difesa, una condizione di insufficienza, numerica e qualitativa, del personale impiegato cui poter affidare tale incombenza.

In disparte la pur condivisa osservazione sulla mancanza di ogni reale e concreta indagine ricognitiva che valesse ad integrare il requisito richiesto dalla normativa di settore (ma sarebbe più corretto dire "richiesto dalle regole di una ragionata e prudente amministrazione") deve rilevarsi come "L'assetto organizzativo del Comune ed il piano di assegnazione contingenti di personale" di cui alla Deliberazione n.78 del 3/7/2003, non sostanzialmente modificata dal successivo Atto giuntale (Deliberazione n.5 del 28/1/2009) intervenuto sul punto, contemplasse l'assegnazione al 2° Settore-Area Economico finanziaria di 9 unità di personale, 7 delle quali appartenenti alle categorie B e C, e quindi con qualifica di "istruttore" e "collaboratore": pur volendo considerare il rilievo "incidente" dell'assenza del dirigente, la descritta dotazione organica non appare plausibilmente connotata da quella grave e cronica penuria di risorse umane che offra ragione della scelta di esternalizzazione effettuata. Né in altri atti dell'Ente è dato rilevare un significativo segnale di "criticità" della organizzazione del personale che, nel settore coinvolto indirettamente nella intrapresa iniziativa, ne paventasse in qualche modo l'adottata soluzione "di rimedio".

Sulla scorta delle dispiegate osservazioni, il Collegio giudica la scelta di ricorrere ad un oneroso servizio consulenziale esterno per la ricognizione delle risorse finanziarie disponibili, intrapresa dalla Giunta Municipale di Stigliano con la Deliberazione n.90 del 2008, come segnata da grave ed inescusabile superficialità, nonché produttiva di ingiustificato danno, costituito dal corrispettivo riconosciuto alla ditta affidataria.

Di tale danno, pari ad € 32.400,00 per effetto dello stralcio della quota inizialmente addebitata all'ing. Disisto, nelle more della vicenda giudiziaria deceduto, vanno dichiarati responsabili gli odierni convenuti che, in qualità di componenti della Giunta Municipale che adottò la delibera di affidamento, offrono decisivo ed unico contributo causale all'avveramento dello stesso.

Somma comprensiva di rivalutazione monetaria. Interessi legali dalla sentenza sino al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata così decide:

a) condanna gli odierni convenuti DI GILIO Leonardo, BARISANO Antonio, CAPALBI Giovanni e FERRUZZI Giosuè al risarcimento, in parti uguali, in favore del Comune di Stigliano, della somma complessiva di

€ 32.400,00. Somma comprensiva di rivalutazione monetaria. Interessi legali

dalla sentenza sino al soddisfo;

b) le spese di giustizia seguono al soccombenza e vengono determinate nella misura di € 992,70=.

Euro novecentonovantadue/70=.

Così deciso in Potenza nella Camera di consiglio del 9 maggio 2017.

L'Estensore

Il Presidente

F.to (Giuseppe TAGLIAMONTE)

F.to (Francesco Paolo Romanelli)

Depositata in Segreteria il 16 GIU. 2017

Il Preposto alla Segreteria della
Sezione Giurisdizionale Basilicata
F.to Maria Anna Catuogno