

**Sezione:** TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO

**Esito:** SENTENZA

**Numero:** 645

**Anno:** 2015

**Materia:** RESPONSABILITA'

**Data pubblicazione:** 14/12/2015

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE  
D'APPELLO

Enzo Rotolo	Presidente
Antonio Galeota	Consigliere
Giuseppina Maio	Consigliere
Elena Tomassini	Consigliere Relatore
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio iscritto al n. 46038/R del registro di Segreteria della Sezione Terza Giurisdizionale di Appello, su ricorso di VIGNALI Pietro, C.F. VGNPTR 68E22G337Y, residente in Parma, Strada XX Settembre n. 6, assistito e difeso dall'Avv. Benedetto Graziosi e con lui elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria n. 2, presso lo studio del dr. Alfredo Placidi, giusta procura speciale al secondo foglio dell'atto di appello, per l'annullamento della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna n. 48 del 4 luglio 2012, depositata l'8 aprile 2013. Visti il ricorso, tutti gli atti e i documenti di causa; uditi, all'udienza del 13 novembre 2015, con l'assistenza della Segretaria Signora Gerarda Calabrese, il cons. relatore Elena Tomassini e il P.M. cons. Sergio Auriemma, non rappresentato l'appellante.

FATTO

Con il ricorso in appello il dott. Pietro Vignali ha impugnato la decisione in epigrafe, che, in accoglimento dell'atto di citazione della Procura regionale, lo aveva condannato – in solido ed in parti uguali con i signori Moruzzi Emanuele e Gabbi Paolo – a risarcire al Comune di Parma il 60% della somma di € 47.736,00, oltre, per tutti, rivalutazione ed interessi compensativi decorrenti dalle date dei singoli pagamenti fino alla data della sentenza e con interessi legali da tale data fino al soddisfo, e alle spese di giudizio pari a € 3.583,94.

La decisione aveva condannato il Vignali, il Moruzzi e il Gabbi, unitamente ad altri soggetti convenuti (questi ultimi nella misura del 40% del danno) l'appellante in qualità di assessore del Comune di Parma, proponente, gli altri in qualità di dirigenti (Moruzzi e Gabbi) e componenti della Giunta municipale, per aver adottato la delibera n. 728 dell'1.06.2006, cui era seguita la stipula di una convenzione stipulata dal dirigente Gabbi e la società, tra il Comune di Parma e la società Alfa Ingegneria, avente ad oggetto l'incarico di realizzazione di uno studio particolareggiato del territorio *“per individuare le macroaree soggette a maggiore criticità urbanistica al fine di riorganizzare e*

*migliorare la circolazione viaria a carattere locale e, conseguentemente di diminuire la pressione antropica sulle micro aree individuate”.*

La delibera, nel prevedere che lo studio avrebbe dovuto essere integrato con le osservazioni della Polizia Municipale e dei Quartieri (Commissioni Viabilità e Presidenti), confrontando e verificando i dati anche mediante sopralluoghi congiunti e con rilievi manuali dei flussi di traffico e ponendo in relazione dati e verifiche con i dati dall'ARPA, prendeva atto che all'interno della struttura comunale non erano presenti professionalità specifiche per elaborare tale studio e che nemmeno la società *in house providing* Infomobility S.p.a. aveva le idonee professionalità disponibili.

Nell'atto giuntale si segnalava che l'unica offerta valida era pervenuta da parte della Alfa Ingegneria S.r.l. che aveva offerto un prezzo ritenuto congruo rispetto a quelli di mercato, e pertanto si esprimeva, all'unanimità, parere favorevole all'affidamento dello studio. Faceva riferimento allo schema di disciplinare di incarico allegato e indicava l'importo complessivo in € 47.736,00 oltre IVA e INARCASSA. Dopo l'approvazione dello schema di convenzione, si dava mandato al Servizio Gare/contratti di provvedere alla stipulazione.

La sentenza impugnata, in adesione alla richiesta della Procura, aveva ritenuto che la delibera si fosse limitata ad una mera presa d'atto della proposta del Vignali, mentre avrebbe dovuto motivare approfonditamente circa l'insussistenza, all'interno della struttura comunale, di professionalità specifiche in grado di elaborare lo studio, incorrendo in grave inadempimento all'obbligo gravante sulle pubbliche amministrazioni in materia di affidamento di incarichi a soggetti esterni, ai sensi della normativa di riferimento (art. 7, comma 6, legge n. 165 del 2001; art. 34 della legge n. 289 del 2002; art. 3 della legge n. 350 del 2003; art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 168 del 2004; art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311 del 2004; circolare della Funzione pubblica n. 4 del 15 luglio 2004; d.l. n. 223 del 2006; art. 3, commi da 54 a 57 e 76 della legge n. 244 del 2007) e della giurisprudenza contabile.

Per di più, la natura gestionale della delibera avrebbe dovuto implicare, secondo il Giudice di primo grado, l'adozione di particolari cautele per l'esternalizzazione del servizio, quali l'accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno in maniera puntuale e documentata.

Dall'esame dell'oggetto dell'incarico si evinceva che esso consisteva nello svolgimento di mere operazioni (schedatura dei casi critici segnalati nella viabilità) e solo marginalmente in attività tecnica o progettuale, che comunque avrebbe potuto essere svolta da personale interno al Comune oppure dalla società *in house* Infomobility.

Pertanto, ritenuta la colpa grave di tutti i convenuti e, in particolare, per quanto qui interessa, dell'assessore al ramo Vignali, proponente, la Corte territoriale li condannava al risarcimento con le percentuali sopra specificate.

Il dott. Vignali, con l'atto di appello, lamentava:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, c. 11 e 42, legge n. 311 del 2004 e dei principi generali in materia di affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'amministrazione, con riferimento agli artt. 48 e 107, 1° e 2° comma, del TUEL;
2. Violazione dei principi ermeneutici degli atti amministrativi.
3. Difetto di prova: violazione dell'art. 115 c.p.c. con riferimento all'art. 2697 c.p.c.

Senza tener conto delle puntuali difese del convenuto, infatti, la sentenza impugnata avrebbe ritenuto, apoditticamente, il valore “gestionale” della delibera contestata; al contrario, dal testo unico degli enti locali si ricavava il valore giuridico di mero atto di indirizzo politico delle delibere degli Organi comunali, senza alcun effetto negoziale o immediatamente esecutivo. Infatti, la delibera era stata seguita dalla determina dirigenziale n. 1680 del 2006, a sua volta attuata dalla stipulazione del 7 luglio 2006.

Si richiamava in proposito la giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla netta divisione tra attività degli organi elettivi e burocratici degli enti locali. Al riguardo la Procura regionale non aveva affatto provato la natura gestionale della delibera, per la quale la stipula del contratto era degradata a mero atto esecutivo e vincolato, per cui, con un percorso logico presuntivo, il primo Giudice aveva ritenuto che il danno fosse stato cagionato dall'atto di Giunta e soltanto in via successiva dall'operato degli organi tecnici.

In relazione all'ammontare del danno, la Difesa Vignali articolava un ulteriore e quarto motivo di ricorso, (“Difetto di motivazione sul “danno pieno”) poiché la Corte regionale non aveva tenuto conto che anche l'affidamento dell'incarico alla società *in house* Infomobility s.p.a. sarebbe stato a titolo oneroso e non gratuito. Inoltre, la sentenza impugnata aveva ritenuto che l'affidamento interno fosse effettivamente e concretamente possibile, circostanza non contenuta nell'atto di citazione. A questa ambiguità, ad avviso dell'appellante, avrebbe dovuto seguire una congrua riduzione del danno.

Pertanto concludeva per l'assoluzione in via principale e, in via subordinata, per una riduzione del danno ritenuto non integralmente provato.

Con le conclusioni, depositate il 6 ottobre u.s., la Procura generale chiedeva la riezione dell'impugnazione.

Nell'evidenziare che gli altri dieci condannati avevano chiesto e ottenuto la definizione agevolata del giudizio, ricordava che la normativa di riferimento, sempre più orientata al contenimento della spesa pubblica e alla conseguente restrizione delle ipotesi di affidamento di incarichi esterni ad ipotesi di risoluzione di problematiche di particolare complessità ed urgenza, aveva espressamente stabilito la responsabilità disciplinare ed erariale nel caso della violazione delle regole.

In fattispecie, l'ente disponeva di una struttura idonea all'espletamento del compito delineato, come ben spiegato alle pagg. 9 – 11 e 122 – 123 della decisione, per cui del tutto immotivata era stata la scelta della Giunta di affidare l'incarico ad un soggetto esterno, senza neppure considerare l'ipotesi della società *in house*, che ben avrebbe potuto svolgere l'incarico in collaborazione con la Polizia Municipale.

Anche la quantificazione del danno effettuata dalla Corte territoriale era corretta, trattandosi di un apporto esterno del tutto superfluo, essendo disponibile la struttura interna.

All'udienza del 13 novembre 2015 il Vice Procuratore Generale Cons. Sergio Auriemma sosteneva che l'atto di appello riproduceva, sostanzialmente, la difesa di primo grado facendo riferimento ad una condanna solidale che non vi era stata ed era ai limiti dell'inammissibilità. In ordine al merito, richiamava i passi della sentenza nei quali si faceva riferimento alla doverosità dello svolgimento dell'incarico con strutture interne all'ente, o, almeno, attraverso la società *in house*. Pienamente sussistenti e provati erano poi il danno e la responsabilità dell'appellante. Pertanto insisteva nella conferma della

decisione di primo grado, anche in relazione alla genericità dell'appello.

La causa era rimessa in decisione.

#### DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio rileva che l'atto di appello, anche se ripropositivo di fatti ed argomentazioni svolti in primo grado, consente di individuare specifiche critiche alla decisione impugnata ed i profili ritenuti erronei, ponendo quindi in grado il Giudice del gravame di valutare il contenuto dell'impugnazione. Pertanto si ritiene che l'appello non sia generico e non meriti la censura di nullità o inammissibilità ai sensi dell'art. 98 del R.d. 13/08/1933 n. 1038.

2. Nel merito, l'appello, articolato su quattro motivi, verte principalmente (motivi sub 1, 2 e 3) sull'assunto per il quale la delibera n. 728/2006, non avendo carattere gestionale e di immediata esecutività, ai sensi degli artt. 48 e 107, 1° e 2° comma, del TUEL, non avrebbe dato causa, né contribuito, al danno da illegittimo affidamento dell'incarico esterno alla società "Alfa Ingegneria" S.r.l.

Danno cagionato invece, e totalmente, dal successivo contratto o convenzione di cui alla determina dirigenziale n. 1680 del 2006 ai sensi dell'art. 107 TUEL, al contrario di quanto ritenuto dalla Corte territoriale con un ragionamento meramente presuntivo.

In particolare, secondo il dott. Vignali, la gravata decisione non avrebbe dato conto dell'affermazione per la quale la delibera avrebbe reso il successivo contratto un atto meramente esecutivo e vincolato, con conseguente esautoramento dei dirigenti che l'avevano sottoscritto.

Senza considerare che il dirigente che aveva predisposto la delibera n. 1680 del 17 giugno 2006 è stato parimenti condannato a rifondere, con l'odierno appellante e con altro soggetto, il 60% del danno, oltre accessori, il motivo principale ed i collegati nn. 2 e 3 sono comunque infondati.

Pur dando atto del disposto dell'art. 48 e 107, 1° e 2° comma, del TUEL, di ricognizione dei compiti e funzioni della Giunta municipale e della Dirigenza, rispettivamente, dal tenore e dal contenuto della contestata delibera di Giunta (Intitolata "*Linee di indirizzo in merito all'affidamento di attività, ad integrazione e complemento della convenzione tra il Consorzio Metis e Comune di Parma, per studi e progetti sulla mobilità e le criticità viabilistiche ed ambientali. I.E.*") si evincono chiaramente non soltanto le "linee di indirizzo" circa l'affidamento dell'incarico, bensì anche lo strumento per realizzarle.

L'atto prevedeva – alla luce della pianificazione del sistema infrastrutturale urbano ed alla definizione e programmazione delle azioni volte al contenimento del traffico veicolare – non soltanto di risolvere la problematica attraverso uno studio particolareggiato del territorio "*che individui le micro aree soggette a maggior criticità viabilistica e ambientale con l'obiettivo di riorganizzare e migliorare la circolazione viaria a carattere locale e, conseguentemente di diminuire la pressione antropica sulle micro aree individuate*", ma anche che l'opera avrebbe dovuto essere integrata con le osservazioni della Polizia Municipale e dei quartieri, e che i dati avrebbero dovuto essere confrontati e verificati anche mediante sopralluoghi congiunti e con rilievi manuali dei flussi di traffico, con successiva verifica e relazione con i dati ARPA sulle concentrazioni di traffico e con i dati di traffico contabilizzati dalla spire poste nella viabilità cittadina, oltre che integrati dalle attività relative ad interventi di manutenzione stradale e di realizzazione di nuove

opere stradali.

La delibera inoltre statuiva la necessità dell'affidamento dell'incarico ad una società esterna, dato atto della mancanza di specifiche professionalità all'interno dell'ente e anche nell'ambito della società *in house* partecipata dal Comune; infine, rilevata la congruità dell'offerta della società Alfa ingegneria s.r.l., a seguito del parere del responsabile del procedimento, aveva dato parere favorevole all'affidamento.

Dalla lettura dell'atto collegiale, si evince, quindi che:

- a) le modalità di riorganizzazione e miglioramento della circolazione viaria locale – a seguito della pianificazione urbana e alla conseguente necessità di definire e programmare il contenimento del traffico veicolare – potevano essere risolte ed affrontate tramite uno studio che individuasse le micro aree urbane soggette a maggior criticità viaria;
- b) tale studio avrebbe dovuto, inoltre, essere integrato con le osservazioni della Polizia Municipale e dei Quartieri e confrontate con i dati e verifiche dell'ARPA;
- c) all'interno dell'ente non erano presenti professionalità specifiche per l'esecuzione dello studio;
- d) anche la società *in house providing* Infomobility s.p.a. non aveva idonee professionalità disponibili;
- e) tra le ditte previamente interpellate, solo una (Alfaingegneria s.r.l.) aveva fatto pervenire un'offerta valida, ritenuta congrua dal responsabile del procedimento;
- f) tale ditta aveva comprovata esperienza nel settore.

Di conseguenza, aveva dato parere favorevole.

Pertanto, al di là delle affermazioni di puro principio circa i limiti dell'attività della Giunta Comunale nel senso prospettato dal TUEL, è chiaro che la delibera è così precisa e particolareggiata ("*self executing*") in ordine all'attività da svolgere e ai mezzi per raggiungere lo scopo che non può essere ritenuta di mero indirizzo politico, così degradando gli atti successivi a mera esecuzione del c.d. "parere favorevole".

Merita inoltre considerare che alla delibera era allegato, e contestualmente approvato, uno schema di convenzione da ritenersi quale parte integrante e sostanziale, poi pedissequamente riprodotto nel contratto.

Di ciò ha dato puntuale conto la decisione impugnata, a pag. 123, per la quale la Giunta, per quanto qui interessa, si è limitata ad affermazioni puramente apodittiche per quanto riguarda i profili essenziali della controversia, senza motivare affatto in ordine all'asserita assenza di professionalità specifiche all'interno del Comune e della società *in house* da un lato e alla metodologia di scelta del contraente dall'altro; motivazione particolareggiata imposta dal quadro normativo di riferimento, approfonditamente ripercorso dalla Corte bolognese, per il quale il ricorso a professionalità esterne alla pubblica amministrazione ha natura eccezionale e pertanto di stretta interpretazione. Come il primo Giudice ha puntualizzato, infatti, "*è mancato un doveroso, gravemente colposo, preventivo accertamento, da parte dell'amministrazione conferente, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno da svolgere attraverso una analitica, puntuale verifica delle competenze professionali del personale del Comune, dei carichi di lavoro cui lo stesso era gravato, attraverso l'impiego di indicatori di performance da elaborare in relazione alla tipologia, alla qualità, alla quantità e ai tempi richiesti per l'espletamento del servizio di cui il comune aveva esigenza*" (pag.

125).

A tale giudizio aderisce questa Sezione di appello, tanto più che, come si evince dal fascicolo di primo grado, l'attività svolta – al di là della prolissa, altisonante descrizione contenuta nella delibera n. 728 e nell'art. 1 del disciplinare – consisteva, semplicemente, nell'istruire i singoli casi di incidenti stradali avvenuti nell'ambito comunale e gli esposti e le segnalazioni dell'utenza, agevolmente svolgibili dall'ente territoriale per programmare l'attività della progettazione stradale, della segnaletica et cetera.

Tali motivazioni non sono state fornite, neppure *ex post*, né nel processo di primo grado né in questo di appello.

Al contrario, risulta dalla lettura degli atti del fascicolo di primo grado, non smentiti né in tale fase, né nella presente, che il Settore Mobilità e Ambiente del Comune era dotato di appositi funzionari e istruttori tecnici, nonché di personale della Polizia Municipale.

Di tali aspetti dà doveroso conto la decisione impugnata (cfr. pag. 126) che sottolinea, sul punto, l'assolvimento dell'onere della prova da parte della Procura. Dalle stesse memorie difensive di altri convenuti (ing. Gabbi, responsabile dell'ufficio tecnico) emerge *per tabulas* che l'attività svolta dalla società Alfaingegneria consisteva essenzialmente nella “schedatura (registrazione e suddivisione) e dei casi critici segnalati e l'esecuzione della relativa attività tecnica”; inoltre, per la più qualificata attività progettuale, ove necessario, lo stesso ing. Gabbi aveva progettato opere per oltre 30.000,00 euro.

Quanto al possibile utilizzo della società Infomobility s.p.a., interamente controllata dal Comune di Parma – costituita con delibera di C.C. n. 321 del 27.11.2001 – essa aveva per oggetto lo studio, la progettazione, la realizzazione di interventi relativi al traffico, mobilità, mobilità sostenibile, logistica, *mobility management*, supporto e consulenza nell'elaborazione di strumenti di pianificazione del traffico, della mobilità e dei trasporti ai fini di attuare politiche di riduzione dell'impatto ambientale e dei consumi energetici derivanti dal traffico urbano.

Con delibera di Giunta n. 1597 del 20.12.2003 (assessore proponente Vignali) Infomobility era stata, poi, incaricata di redigere il Piano Urbanistico della Mobilità, con previsione di specifiche attività inerenti il miglioramento della mobilità pedonale, dei mezzi collettivi di trasporto, la riorganizzazione dei movimenti dei veicoli motorizzati privati. La società, come da contratto quadro di servizio 2004 – 2006 (e quindi anche per il periodo oggetto de giudizio) approvato con delibera di C.C. n. 294 del 2003, poi, aveva per oggetto proprio la realizzazione di interventi inerenti il governo della mobilità e del traffico nell'ambito comunale (art. 3, comma 2, lett. c).

Proprio in presenza di tale, simile se non identica competenza nell'oggetto dell'incarico conferito alla società esterna, stabilita con atti del Consiglio Comunale, in presenza dell'assessore al ramo Vignali, ritiene il Collegio che l'obbligo di motivazione circa l'assenza di professionalità specifiche in capo alla partecipata – in via sussidiaria rispetto all'utilizzo di personale comunale - fosse ancora più stringente e necessario, mentre è mancato del tutto.

Ciò, anche con riferimento al complesso della legislazione di settore e ai principi elaborati da tempo dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti.

In un breve ma doveroso *excursus* della normativa in materia di incarichi esterni conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni, la legislazione di riferimento si è evoluta da ipotesi residuali e frammentarie (art. 380 del D.P.R. 10

gennaio 1957, n. 3 - T.U. sugli impiegati civili dello Stato, in materia di incarichi conferiti da ministri a professori universitari ed esperti; art. 1 del D.P.R. 28 maggio 1981, n. 247; l'art. 1 del d.l. 26 novembre 1981, n. 678, conv. con legge 26 gennaio 1982, n. 12, sul blocco degli organici delle USL; infine, l'art. 14, comma 8, della legge 20 maggio 1985, n. 207, recante la disciplina transitoria per l'inquadramento del personale non di ruolo delle (ex) USL) a ipotesi generalizzate a tutto il settore pubblico, disciplinando regole e principi che peraltro già da diversi anni avevano trovato ampia considerazione nella giurisprudenza contabile.

Nel riportarsi all'ampia descrizione della materia contenuta nella sentenza di primo grado (e prima ancora nella decisione della I Sezione centrale di Appello n. 611 del 2012), merita in questa sede ricordare che negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in sede di legge finanziaria - artt. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 - con disposizioni restrittive ai fini del contenimento della spesa; sempre al medesimo scopo di contenere le relative spese, l'articolo 1, commi 9 e 11 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191, poneva un limite alla spesa per gli incarichi per le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, prevedendo altresì che l'affidamento d'incarichi, in assenza dei presupposti stabiliti dall'articolo 1, comma 9, "... costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

In ordine a tale normativa è intervenuta la circolare della Funzione pubblica n. 4 del 15.7.2004, nella quale si afferma (in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte dei conti nella materia, puntualmente richiamata) che la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione sussiste solo per prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo; l'affidamento dell'incarico a terzi può dunque avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno.

Le disposizioni dei commi 9 e 11 dell'articolo 1 della legge n. 191/2004 hanno cessato di essere in vigore il 31 dicembre 2004 e sono state sostituite, a decorrere dal 1 gennaio 2005, dall'articolo 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), il cui contenuto è stato peraltro illustrato dalle SS.RR. della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/2005, "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)".

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

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

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

78/2010, conv. con L. n. 122/2010.

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

La giurisprudenza contabile, nel tempo, ha elaborato una serie di principi e criteri direttivi in materia di affidamento di incarichi di studio e consulenza a soggetti esterni all'amministrazione: a) il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze; b) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto; c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente; e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata; g) l'incarico non deve essere generico od indeterminato; h) i criteri di conferimento non debbono essere generici; ne consegue l'illegittimità e la sussistenza di un danno erariale a fronte di un incarico assolutamente generico e non motivato (Corte dei conti, Sez. I app., 2 settembre 2008, n. 393, 17 settembre 2007, n. 248 e 31 maggio 2005, n. 187; Sez. II, 11 giugno 2001, n. 208; Sez. III, 6 febbraio 2006, n. 74 e 13 aprile 2005 n. 183; Sez. sic. appello, 2 aprile 2002, n. 46 e 1 agosto 2000, n. 100; SS.RR., 12 giugno 1998, n. 27).

Anche la Sezione controllo enti di questa Corte, già nella deliberazione 22 luglio 1994, n. 33, aveva rappresentato la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione, con la conseguente elusione delle disposizioni sul reclutamento e delle norme in materia di contenimento della spesa.

Alla luce della disciplina normativa e della giurisprudenza di settore, pertanto, è evidente che la delibera n. 728 del 2006 non ha soddisfatto gli obblighi di motivazione relativi al conferimento dell'incarico a professionalità esterne.

E' vero che al punto n. 4 del "Considerato" di cui al secondo foglio si prende atto dell'assenza, all'interno della struttura comunale, di professionalità specifiche in grado di svolgere l'incarico e che nel foglio successivo si sottolinea che la società Infomobility S.p.a. (partecipata comunale) non aveva le idonee professionalità disponibili; ma tali affermazioni sono generiche e tautologiche, meramente apparenti, posto che, come detto sopra, l'incarico *de quo* consisteva non in un complesso studio tecnico, bensì in attività di collegamento e raffronto di dati già in possesso dell'Amministrazione e che la società *in house providing* era stata costituita pochi anni prima proprio per svolgere tali compiti.

3. Con il quarto motivo di ricorso il dott. Vignali si duole della mancata considerazione, in sede di quantificazione del danno, dell'eventuale corrispettivo da corrispondere alla società partecipata "Infomobility" qualora le fosse stato affidato l'incarico, ritenendo non provata la possibilità concreta di affidarlo "in prima battuta" agli uffici comunali.

Tale possibilità concreta non sarebbe stata né sostenuta né, tantomeno,

provata dalla Procura e non sufficientemente motivata nella decisione impugnata.

Anche tale motivo è privo di pregio.

Nell'atto di citazione la Procura ha espressamente indicato che l'attività affidata all'esterno era di natura ordinaria, trattandosi di svolgimento di istruttorie riguardanti incidenti stradali occorsi su strade pubbliche comunali ovvero di schedatura di esposti e segnalazioni provenienti dall'utenza. Nel caso degli incidenti, l'art. 2050 del codice civile e il principio di buon andamento e di efficace organizzazione degli uffici richiedevano, infatti, che gli uffici interni provvedessero a vagliare la fondatezza delle richieste risarcitorie, eventualmente attivando la garanzia assicurativa, mentre per le segnalazioni e gli esposti gli uffici preposti dovevano verificare l'idoneità della segnaletica e degli impianti per effettuare l'eventuale modifica.

Di ciò ha dato conto la sentenza, che nella citata pag. 126 ha sottolineato la concreta possibilità, ammessa dallo stesso responsabile del servizio tecnico ing. Gabbi, di utilizzare personale interno all'ente (sig.ra Strozzi, dott. Moruzzi per la ricezione di esposti, mentre eventuale attività progettuale avrebbe potuto essere svolta dallo stesso personale e dall'ing. Gabbi, che aveva progettato opere per oltre 30.000,00 euro).

Pertanto il danno è stato correttamente addebitato in misura integrale ai convenuti, nella ripartizione sopra precisata (l'appellante deve risarcire il 60% del danno con l'ing. Gabbi e con il dott. Moruzzi) sul giusto presupposto che l'incarico era stato *inutiliter dato*.

In considerazione di quanto esposto, la sentenza di primo grado deve essere integralmente confermata.

Alla rieiezione dell'appello consegue la condanna alle spese, liquidate come da dispositivo, ferma rimanendo quella già statuita per il giudizio di primo grado.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE DI APPELLO

Definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, respinge l'appello, iscritto al numero 46038, avverso la sentenza della sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 48/13/R, depositata il 18 aprile 2013. Condanna l'appellante alle spese della presente fase, ferma rimanendo quella relativa al giudizio di primo grado, liquidate in €

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del 13 novembre 2015.

IL GIUDICE ESTENSORE	IL PRESIDENTE
(F.to Elena TOMASSINI)	(F.to Enzo ROTOLO)

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA IL  
14.12.2015

II DIRETTORE DELLA SEGRETERIA  
F.to Dott.ssa Patrizia Fiocca