



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3627 del 2009, proposto da:  
Teresa Meinardi, rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Tamburrino,  
Giuseppe Tamburrino, con domicilio eletto presso Antonello Tornitore in Napoli,  
v.le Costituzione Is.G/8 C. Direzionale

***contro***

Provincia di Caserta, in persona del Presidente p.t. della G.P., rappresentato e  
difeso dall'avv. Arturo Testa, presso cui elett.te dom. in Napoli, via Nevio,84;

***nei confronti di***

Carmela La Cioppa, Vincenzo Girfatti, Giovanna Di Marcello, Elisabetta Leone,  
rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Bosco, con domicilio eletto presso Marcella  
Persico in Napoli, via Santa Brigida, 64;

***per l'annullamento***

1 - della delibera n. 1/X del 12.3.2009 del dirigente del Settore Programmazione –  
Programmi Comunitari della Provincia di Caserta, avente ad oggetto il  
conferimento di incarichi di collaborazione al progetto “Europe Direct- Caserta”;

2 - degli atti di comunicazione del conferimento incarichi di cui ai provvedimenti dirigenziali nn. 43,44,45 e 46 del 12.3.2009 e della ivi richiamata determina dirigenziale n. 1/X del 4.3.2009 ove esistente e diversa da quella impugnata sub 1;

3- dei contratti di affidamento degli incarichi, ove stipulati;

- di ogni altro atto presupposto o consequenziale e, comunque, connesso a quelli impugnati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Caserta e dei controinteressati Carmela La Cioppa , Vincenzo Girfatti , Giovanna Di Marcello , Elisabetta Leone;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2010 il Cons. Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il gravame in epigrafe la ricorrente impugna la delibera n. 1/X del 12.3.2009 avente ad oggetto il conferimento ai controinteressati Giovanna Di Marcello, Carmela La Cioppa, Vincenzo Girfatti ed Elisabetta Leone di incarichi di collaborazione al progetto "Europe Direct- Caserta".

Segnatamente, attraverso i suddetti rapporti la Provincia di Caserta intendeva avvalersi della collaborazione dei predetti esperti esterni per onorare gli impegni assunti dal medesimo Ente nei confronti della Commissione Europea per il periodo 2009/2012 per effetto degli accordi sottoscritti nell'ambito di una convenzione quadro per la selezione delle strutture ospitanti i centri di informazione della Rete Europe Direct.

Nel primo mezzo di impugnazione la ricorrente lamenta, in sintesi, la mancata attivazione di una procedura di scelta comparativa imposta, a suo dire, dall'approvazione (con delibera di giunta n. 221 del 23.12.2008) del Regolamento provinciale "per il conferimento di incarichi professionali e di collaborazione ad esperti esterni dell'Amministrazione", adottato in attuazione del disposto di cui all'art. 7 commi VI bis e VI ter del d.lgs 165/2001.

A sostegno delle proprie doglianze la ricorrente allega, altresì, la mancata iscrizione da parte dei controinteressati (con la sola eccezione di Vincenzo Girfatti) nelle liste di accreditamento di esperti previste dall'art. 11 del medesimo regolamento. E ciò, nella prospettiva attorea, vale ancor di più a rimarcare lo sviamento di potere in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione intimata atteso che la ricorrente sarebbe, invece, iscritta in una short list di esperti. Sostiene, infine, che i provvedimenti impugnati sono privi di una pertinente motivazione circa i presupposti giustificativi ad essi sottesi.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Caserta ed i controinteressati Giovanna Di Marcello, Carmela La Cioppa, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone, i quali hanno concluso per la reiezione del ricorso siccome inammissibile ed infondato.

All'udienza del 11.11.2010 il ricorso è stato trattenuto in decisione

## DIRITTO

Il ricorso è fondato nei limiti di seguito indicati.

Va, anzitutto, respinta l'eccezione formulata dalle parti resistenti di inammissibilità del ricorso per carenza del requisito cd. della legittimazione attiva.

La giurisprudenza ha più volte affermato in riferimento ai procedimenti di evidenza pubblica che ogni impresa operante in un determinato settore ha un interesse tutelato a contestare la scelta della pubblica amministrazione di affidare a terzi prestazioni in appalto senza indire la gara, così precludendo alle dette

imprese, che versano in una posizione differenziata, la chance di vederselo aggiudicare attraverso una regolare procedura concorrenziale.

Tale principio deve ritenersi ben predicabile nel caso in esame, attesa la posizione differenziata in cui versa la ricorrente anche in ragione del fatto che risulta essere stata già positivamente valutata – a seguito di selezione effettuata proprio dalla Provincia di Caserta – e, per l'effetto, inclusa in un elenco di esperti riconosciuti idonei per l'affidamento di incarichi di collaborazione in ambiti disciplinari omogenei a quello in argomento (“esperta in marketing territoriale e programmazione pianificazione economica”).

Ed, invero, in esecuzione della determina dirigenziale n. 43/X del 13.9.2007, la Provincia di Caserta, Settore Politiche Comunitarie, Antenna Europe Direct Caserta, aveva indetto una “selezione pubblica per l'affidamento di incarichi di consulenza professionale a supporto delle attività del settore Politiche Comunitarie della Provincia di Caserta e dell'antenna Europe Direct Caserta”. Ed è proprio nell'ambito del complessivo programma di attività connesso al progetto dell'antenna Europe Direct Caserta, che la ricorrente risulta espressamente riconosciuta idonea.

In particolare, tale ultimo requisito, conseguito all'esito di una selezione bandita proprio dalla Provincia di Caserta, cui la ricorrente aveva partecipato, dimostrando in tal modo il suo concreto interesse, radica – con sufficiente concretezza – l'aspettativa della dr.ssa Meinardi al conferimento di incarichi di collaborazione in subiecta materia.

Sempre in rito, mette conto evidenziare che l'intervenuta scadenza dei rapporti contrattuali in contestazione, maturata al 31.12.2009, non determina l'improcedibilità del giudizio, potendo la parte ricorrente azionare, in un separato giudizio, anche una pretesa risarcitoria, di talchè deve ritenersi tuttora persistente l'interesse attoreo ad una pronuncia di merito nella presente azione impugnatoria.

Invero, l'accoglimento del ricorso non comporta il rifacimento della procedura selettiva, che ha ormai esaurito i suoi effetti, ma radica la possibilità che parte ricorrente eserciti successivamente l'azione risarcitoria connessa e consequenziale . La mancata attivazione della stessa con il presente ricorso non esclude invero che la parte possa procedere in un separato giudizio, atteso che - secondo gli approdi più recenti della giurisprudenza amministrativa codificati nelle nuove disposizioni processuali di cui al D. leg.vo 104/2010- detta azione può anche essere proposta dopo il passaggio in giudicato della pronuncia di annullamento dell'atto lesivo.

Nella suddetta prospettiva, ai fini di una compiuta disamina della vicenda sottoposta all'esame della Sezione, occorre ricostruire nei suoi più significativi snodi procedimentali, e per quanto di più diretto interesse, l'iter seguito dalla Provincia di Caserta e che ha condotto la suddetta Amministrazione ad avvalersi, anche per l'anno in contestazione (id est periodo tra l'1.12.2009 ed il 31.12.2009), della collaborazione, nella qualità di esperti esterni, dei controinteressati Giovanna Di Marcello, Carmela La Cioppa, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone.

E ciò in ragione del fatto che la dedotta illegittimità dei relativi provvedimenti di assegnazione configura anche un elemento costitutivo della fattispecie di illecito produttiva dei danni che la ricorrente potrebbe azionare, come sopra chiarito.

Ai suddetti fini, vale premettere che, fin dall'anno 2004, la Provincia di Caserta ha istituito l'Ufficio Europa presso il quale, a partire dall'anno 2005, è stato attivato il centro d'informazione ufficiale dell'Unione Europea, Europe Direct Caserta.

Nel corso dell'anno 2008 (29.9.2008) la Provincia di Caserta ha presentato alla Rappresentanza Italiana della Commissione Europea la propria candidatura per il periodo 2009/2012, quale struttura ospitante un'antenna Europe Direct, deliberando, con apposito atto giuntale (n. 159 del 14.11.2008), l'adesione al programma di attività relativo al suddetto quadriennio.

All'interno di siffatta cornice di riferimento è maturata la decisione di prorogare/rinnovare i rapporti di collaborazione, all'epoca ancora in corso, con gli esperti esterni Giovanna Di Marcello, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone, già coinvolti nell'ambito del suddetto progetto in ragione di pregressi incarichi di collaborazione professionale.

Gli incarichi dei suddetti esperti sarebbero, infatti, venuti a scadenza il 31.12.2008 (cfr. determina del dirigente del settore programmazione – programmi comunitari n. 42/X del 31.12.2008).

Nella prospettazione della parte resistente, dunque, non si tratterebbe di nuovi incarichi, bensì del semplice differimento della data di scadenza di rapporti già in essere per assicurare ulteriore sviluppo a progetti già avviati e confluiti nella richiesta di rinnovo della candidatura per l'istituzione di un centro di informazione della Commissione Europea "Europe Direct".

Tale richiesta era, d'altro canto, corredata di un programma – poi condiviso dalle Istituzioni comunitarie - di cui costituivano elemento qualificante anche le specifiche professionalità maturate in subiecta materia dei precitati controinteressati (Giovanna Di Marcello, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone).

Tanto varrebbe secondo la Provincia di Caserta a neutralizzare le pretese invalidanti azionate da controparte e che impingono nella piena operatività delle prescrizioni del "Regolamento provinciale per il conferimento di incarichi professionali e di collaborazione ad esperti esterni dell'Amministrazione", approvato, in attuazione del disposto di cui all'art. 7 commi VI bis e VI ter del d.lgs 165/2001, con delibera di giunta n. 221 del 23.12.2008, dichiarata immediatamente eseguibile.

Segnatamente, il Regolamento in questione, secondo tale costruito giuridico, non avrebbe esplicitato alcuna efficacia precettiva sull'azione posta in essere dalla

Provincia in quanto (entrato in vigore in epoca successiva e, comunque,) non riferibile alle ipotesi di proroga di rapporti già in essere.

Orbene, sul punto, il Collegio rileva che - in base al contenuto del relativo provvedimento di adozione, prodotto in atti e non smentito dalle parti resistenti - il regolamento sugli incarichi esterni di cui si è dotata la Provincia è stato dichiarato immediatamente esecutivo ai sensi dell'art. 134 comma 4 del d. lgs. 267/2000 già dalla data della sua adozione, vale a dire dal 23.12.2008.

Dunque, da un punto di vista cronologico, la predetta fonte normativa, collocandosi in epoca antecedente (23.12.2008), sia pur di pochi giorni, alle determinazioni di proroga (del 31.12.2008), manifesta una piena attitudine a porsi - in quanto già pienamente vigente - come parametro normativo di riferimento rispetto all'azione amministrativa che, a decorrere dalla suddetta data, avrebbe dovuto dispiegarsi in piena conformità.

Né, peraltro, è possibile - come pur adombrato nelle memorie delle resistenti - utilizzare come parametro di riferimento la data in cui la Giunta Provinciale di Caserta (con delibera n.159 del 14.11.2008) ha chiesto alla Commissione Europea il rinnovo del centro di informazione "Europe Direct", indicando anche i nominativi dei controinteressati Girfatti, Leone e Di Marcello.

Appare, invero, di tutta evidenza l'estraneità di tale distinto procedimento (ancorché ad esso connesso) rispetto a quello finalizzato al conferimento degli incarichi, caduto - giusta quanto già sopra anticipato - sotto il periodo di vigenza della disciplina regolamentare all'uopo varata dall'Ente.

D'altro canto, si è affermato in giurisprudenza che ogni amministrazione pubblica può legittimamente conferire un incarico di collaborazione ad un terzo solo previa adozione di una procedura comparativa, previamente disciplinata secondo i rispettivi ordinamenti e resa pubblica (cfr. T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 29 settembre 2008 , n. 2106).

La Provincia di Caserta avrebbe, dunque, dovuto, comunque, attivare procedure comparative per il conferimento degli incarichi de quibus.

Né è possibile ritenere che la conferma in regime di proroga di un incarico precedentemente conferito valga – con la pretesa automaticità – a dispensare l’Autorità procedente dal rispetto della suddetta regola iuris.

Anzitutto, l’istituto della proroga appare, già di per sé, di dubbia compatibilità con il regime giuridico cui restano soggette siffatte tipologie di incarichi.

L’art. 7 del d.lgs. 165/2001 ammette il ricorso a tali forme di collaborazione in presenza di ben definiti presupposti di legittimità, tra i quali, per quanto di più diretto interesse:

- a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere .... ad obiettivi e progetti specifici e determinati.;
- b)...;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Appare di tutta evidenza, alla stregua dello stesso valore semantico della richiamata disposizione, che l’incarico ad esperti esterni deve avere natura temporanea e correlarsi ad obiettivi e progetti specifici, di talchè il ricorso all’istituto della proroga può ritenersi consentito limitatamente ai casi di completamento di un’attività avviata, in quanto la durata dell’incarico è giustappunto predeterminata in funzione dello specifico aspetto o fase dell’attività cui si correla l’esigenza di una collaborazione esterna. Di contro non può ritenersi giammai consentito il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un’apposita comparazione (cfr. anche circolare del Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio n. 2/2008 dell’11.3.2008).

Nei medesimi termini, peraltro, si esprime lo stesso regolamento adottato dalla Provincia di Caserta.

Tanto premesso, a giudizio del Collegio, gli incarichi conferiti ai controinteressati Giovanna Di Marcello, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone non sembrano coerenti con le divise coordinate normative.

Ed, invero, la proroga del rapporto di collaborazione risulta decisa esclusivamente in ragione della loro partecipazione alla struttura di “Europe Direct.

I predetti esperti esterni – verosimilmente in ragione dell’esperienza maturata – sono stati prescelti dalla Provincia di Caserta anche in relazione al successivo periodo 2009/2012, periodo per il quale il predetto Ente ha rinnovato la propria candidatura come struttura ospitante i centri di informazione della Rete Europe Direct.

Tale opzione – avuto riguardo alla stessa motivazione degli atti di riferimento – è rimasta, però, del tutto disancorata dalla dimostrazione del loro diretto coinvolgimento in specifici progetti ancora in corso ed in attesa di completamento, esigenza questa che avrebbe oggettivamente reso infungibile l’attività dei predetti collaboratori sì da giustificare il ricorso alla proroga (pur sempre, limitatamente alla durata dei relativi progetti).

In disparte quanto finora osservato in relazione alla proroga degli incarichi dei controinteressati Giovanna Di Marcello, Vincenzo Girfatti e Elisabetta Leone, l’azione posta in essere dalla Provincia di Caserta si rivela, comunque, del tutto illegittima quanto all’incarico affidato, in via diretta, alla dr.ssa Carmela la Cioppa.

La suddetta collaboratrice – a differenza degli altri controinteressati - non risulta essere stata giammai inserita nella struttura di supporto dell’Antenna Europe Direct attivata nel territorio della Provincia di Caserta ed, infatti, il suo nominativo non è contemplato nella determina dirigenziale n. 42/X del 31.12.2008, con cui la Provincia di Caserta - quale struttura ospitante i centri di informazione della rete

Europe Direct - aveva disposto la proroga dei contratti precedentemente stipulati per la gestione degli impegni assunti con la U.E.

La dr.ssa La Cioppa è stata, viceversa, chiamata a collaborare ad uno specifico progetto (“comunicarEuropa) realizzato dall’Ufficio Europa & Europe Direct Caserta con durata fino al 31.12.2006 (e, dunque, già esaurito ben due anni prima).

Risulta, inoltre, assegnataria di un incarico di collaborazione relativa al progetto “L’implementazione della rete degli sportelli unici per le attività produttive nella Provincia di Caserta, per il periodo gennaio/maggio 2007”.

Di contro, non risultano documentati ulteriori incarichi e – segnatamente – quello indicato nella memoria di costituzione della predetta interessata, come espletato dal 16.11.2007 al 31.12.2008, di cui, peraltro, non è dato cogliere i profili di afferenza al programma dell’Antenna Europe Direct.

In ragione di tutto quanto finora evidenziato, appare di tutta evidenza come, in riferimento alla specifica posizione della dr.ssa La Cioppa, non possa, comunque, essere evocato l’istituto della proroga, in quanto giammai disposta (nei termini suddetti lo stesso contenuto della mentovata delibera 42/X del 31.12.2008).

Si è, dunque, trattato di un nuovo incarico di collaborazione contratto in data 4.3.2009 con retroattiva decorrenza dall’1.1.2009 e, dunque, perfezionato in piena vigenza del Regolamento provinciale per il conferimento di incarichi professionali e di collaborazione ad esperti esterni dell’Amministrazione, con il quale si pone in aperta distonia.

Appurata l’illegittimità dell’operato dell’Amministrazione, va tuttavia rilevato che gli incarichi in contestazione sono ormai interamente eseguiti e non è quindi possibile soddisfare in forma specifica l’interesse della ricorrente ad aggiudicarsi almeno uno dei relativi contratti.

La pronuncia va pertanto limitata all’annullamento del gravato provvedimento sub 1.

Le spese possono essere compensate nei rapporti con i soggetti controinteressati e vanno governate secondo il criterio della soccombenza nei rapporti con la Provincia di Caserta, che, per l'effetto, va condannata al pagamento, in favore della ricorrente, della somma di € 1.000,00 (mille/00).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto,

annulla la delibera n. 1/X del 12.3.2009 del dirigente del Settore Programmazione – Programmi Comunitari della Provincia di Caserta, avente ad oggetto il conferimento di incarichi di collaborazione al progetto “Europe Direct- Caserta”;  
Compensa le spese di giudizio limitatamente ai soggetti controinteressati e condanna la Provincia di Caserta al pagamento, in favore della ricorrente, della somma di € 1.000,00 (mille/00 ).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Carlo D'Alessandro, Presidente

Anna Pappalardo, Consigliere, Estensore

Pierluigi Russo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/12/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)