



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA BASILICATA

composta dai seguenti Magistrati:

dr. Luigi CIRILLO	Presidente
dr. Rocco LOTITO	Consigliere relatore
dr.ssa Maria Gabriella DODARO	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 9109 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale presso questa Sezione, nei confronti di:

- Antonio Damiano, nato a Montalbano Jonico (MT) il 02.01.1955 ed ivi domiciliato in via Napoli n. 21 – c.f. DMNNTN55A02F399P;
- Clemente Paternò, nato a Cropalati (CS) il 04.01.1961 e residente in Gorgoglione (MT) al rione Europa n. 2 – c.f. PTRCMN61A04D180X.

CONVENUTI-CONTUMACI

Visto l'atto introduttivo del giudizio, esaminati tutti gli altri atti e documenti della causa;

udito, nella pubblica udienza del 16 dicembre 2025, con l'assistenza del Segretario del Collegio dott.ssa Angela Micele, il Pubblico Ministero nella persona del dott. Adamo Nicola Pepe;

premessi in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 14/1/2025 la Procura regionale conveniva in giudizio Damiano Antonio e Clemente Paternò in ordine ad un'ipotesi di danno al comune di Gorgoglione (MT) connesso all'illegittima corresponsione di somme a pensionato pubblico a titolo di collaborazione temporanea.

Dall'esposizione contenuta nell'atto introduttivo e dalla documentazione allo stesso allegata si evince quanto segue.

Da segnalazione anonima, trasmessa con nota n. 0061605 del 21.09.2020 della Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Matera, la Procura Regionale veniva a conoscenza che, con determinazione n. 17 del 16/03/2020, adottata dal Responsabile del Servizio Finanze e Contabilità del comune di Gorgoglione, rag. Clemente Paternò, era stato affidato al rag. Antonio Damiano, già Responsabile dell'Area finanziaria presso il Comune di Montalbano Jonico, collocato in quiescenza il 19/11/2019, un incarico temporaneo di collaborazione, a titolo oneroso, fino al 31/07/2020; per l'espletamento di tale incarico veniva corrisposta, in favore del Damiano, il complessivo importo di € 5.000,00 (con mandati n. 307 del 20.05.2020 di € 2.500,00 e n. 470 del 04.08.2020, di pari importo).

Il PM, ritenendo che tali condotte contravvenissero al divieto di conferire incarichi retribuiti a soggetti già lavoratori pubblici in quiescenza, previsto dall'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, e che Antonio Damiano e Clemente Paternò fossero responsabili, a titolo di colpa grave e con responsabilità parziaria equivalente, di un danno erariale pari a € 5.000,00, emetteva nei loro

confronti invito a dedurre del 17/10/2024.

Presentava controdeduzioni, e chiedeva di essere audito, il solo rag. Damiano, che negava di aver effettuato attività di consulenza e sosteneva di aver svolto funzioni di mero supporto strumentale e di caricamento dei dati contabili, producendo a sostegno una dichiarazione resa in data 20.11.2024 da Vincenzo Gagliardi, già dipendente del Comune in questione con funzione di Responsabile dell'Area Finanziaria in sostituzione del rag. Paternò; nelle controdeduzioni si affermava, in sostanza, che ***«L'unica ed effettiva attività di mera assistenza svolta dal rag. Damiano, nel breve periodo di tempo da marzo a luglio 2020, è stata quella di aggiornare e inserire i dati contabili rivenienti dai provvedimenti già adottati dai Responsabili di Area, dovendo unicamente svolgere compiti di registrazione, nell'applicativo in gestione, ai fini della corretta quadratura delle voci di bilancio che il software applicato, a lui già noto in termini di utilizzo, segnalava al Responsabile dell'Ufficio gli errori e le anomalie che non consentivano di arrivare ad un match tra entrate/uscite e alla chiusura corretta del bilancio»***.

L'attore pubblico riteneva che tale argomento difensivo non potesse essere accolto e così promuoveva l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di entrambi gli invitati, ritenendo indubbiamente sussistenti tutti i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile.

Evidenziava il Requirente che dalla lettura della determinazione n. 17 del 16.03.2020, come riportata per stralcio nell'atto di citazione, si desumeva che l'attività svolta dal dipendente in quiescenza richiedesse il possesso di competenze specialistiche e che, considerata anche la necessaria conoscenza di normative fiscali, non potesse non rientrare nelle ipotesi di contratto d'opera

intellettuale di cui agli artt. 2229 e seguenti del codice civile, comportante elevato grado di complessità sotto il profilo tecnico-giuridico, vietato dall'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012; qualora si fosse trattato di una attività di mera assistenza, infatti, la stessa avrebbe potuto essere svolta dal personale interno.

Nell'atto introduttivo, conseguentemente, si riteneva che entrambi i convenuti fossero responsabili del danno erariale del complessivo importo di € 5.000,00 *«...per aver, con una condotta gravemente colposa, inutilmente ed illecitamente impiegato le risorse pubbliche per finalità eccentriche e diverse da quelle consentite»*, e si chiedeva che gli stessi, con responsabilità parziaria equivalente, fossero condannati al pagamento della predetta somma, maggiorata di interessi legali e rivalutazione monetaria, nonché spese legali in favore dello Stato.

Con ordinanza a verbale dell'udienza del 20 maggio 2025 il Collegio – ritenuto preliminarmente necessario, ai sensi dell'art. 93 c.g.c., verificare di ufficio la ritualità del contraddittorio, stante la omessa costituzione dei convenuti – dichiarava nulle le notificazioni della citazione e dei pedissequi decreti di fissazione di udienza ad entrambi i convenuti e ne ordinava la rinnovazione, contestualmente alla stessa ordinanza.

In data 1° luglio 2025 la Procura provvedeva al deposito delle relative notificazioni, effettuate in data 21/5/2025 a Damiano Antonio, nel domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Jessica Damiano, e il 12/06/2025 a Clemente Paternò, mediante consegna di copia degli atti a mani proprie.

All'odierna pubblica udienza, dichiarata la contumacia di entrambi i convenuti ritualmente citati e non comparsi e data per letta la relazione previa acquisizione del consenso del P.M., quest'ultimo illustrava ulteriormente e specificava gli argomenti svolti nell'atto di citazione, confermando le conclusioni ivi

rassegnate. Quindi il giudizio passava in decisione.

DIRITTO

Nel merito, il Collegio è chiamato a valutare la sussistenza di danni erariali in capo al comune di Gorgoglione in conseguenza dell'indebita percezione di emolumenti retributivi da parte di pubblico dipendente collocato in quiescenza, in violazione dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 (conv. con L. n. 135/2021).

Tale disposizione impedisce alle pubbliche amministrazioni, come ivi dettagliatamente individuate, di attribuire a titolo oneroso, a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, incarichi di studio e di consulenza, ovvero incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle stesse amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125).

Al fine di valutare se l'incarico in questione ricada o meno nel predetto divieto normativo, è necessario scrutinare l'esatto contenuto della prestazione oggetto del censurato conferimento, come emergente dalla determinazione n. 17 del 16.03.2020 con la quale il Responsabile finanziario dell'ente ha affidato l'incarico di collaborazione autonoma presso l'ufficio finanziario consistente «...essenzialmente nelle seguenti prestazioni da considerare comunque non in modo esclusivo ma puramente esaustivo:

- a) verifica straordinaria dei fabbisogni effettivi della gestione corrente di tipo "incomprimibile", al fine di dimensionare adeguatamente gli stanziamenti di

spesa corrente da prevedere nel prossimo bilancio di previsione;

- b) verifica straordinaria della reale consistenza delle entrate correnti, con riguardo a voci di entrata (imposte e tasse, proventi dei servizi e del patrimonio, etc) considerate fino ad ora in misura incongrua ai fini delle previsioni di bilancio;*
- c) definizione, di seguito alla approvazione del nuovo bilancio, di un primo Piano Esecutivo di Gestione che preveda anche l'affidamento ai responsabili dei Servizi della gestione delle relative poste di entrata e di spesa;*
- d) revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, finalizzata a rideterminare i Fondi Pluriennali Vincolati nonché l'avanzo o disavanzo d'amministrazione;*
- e) rideterminazione straordinaria del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità;*
- f) determinazione del Fondo di Garanzia Debiti Commerciali, da inserire, con i relativi aggiornamenti, nel bilancio di previsione 2021-2023;*
- g) verifica straordinaria delle entrate "vincolate" acquisite negli esercizi pregressi e, nell'ambito, delle quote utilizzate "per cassa" per sopperire ad esigenze di spesa corrente, con implementazione di un sistema di contabilizzazione periodica da utilizzare per il prosieguo;*
- h) definizione ed implementazione di un sistema di calcolo e gestione delle quote della possibile anticipazione di tesoreria da congelarsi per effetto di dette utilizzazioni "per cassa";*
- i) verifica straordinaria di congruità dei trattamenti economici in atto del personale comprese le poste da stanziare per la retribuzione di posizione e risultato dei titolari delle "posizioni organizzative" secondo pure le modifiche introdotte dal CCNL 21/5/2018;*

- j) *verifica straordinaria dei connessi rapporti con gli Enti Previdenziali;*
- k) *costruzione ed implementazione, di concerto con l'Area Tecnica, di un archivio dei dati e notizie degli immobili (terreni e fabbricati), necessaria per la gestione degli inventari come per le comunicazioni al MEF ai sensi dell'art. 2. comma 222, della Legge n. 191/2009;*
- l) *formazione" di unità di personale dipendente su detti adempimenti ed attività -come nella più generale materia finanziaria e contabile- che, "in affiancamento", l'Amministrazione potrà successivamente individuare alio scopo di normalizzare la gestione finanziaria e contabile;*
- m) *verifica dei questionari obbligatori da inviare alla Corte dei Conti e Ministeri vari, ivi compresi i termini di scadenza;*
- n) *verifica a campione dello stato di evasione tributi, canoni e ricavi per cessioni immobili».*

Orbene, non è chi non veda che le funzioni attribuite ad Antonio Damiano si sostanziano in attribuzioni proprie del responsabile del servizio finanziario degli enti locali, che, tra l'altro:

- *«... è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica» (art. 153, quarto comma, TUEL);*
- *«... effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in*

relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità» (art. 153, quinto comma, TUEL).

Al Damiano, difatti, sono state attribuite penetranti competenze in ordine, esemplificativamente, alla verifica della veridicità delle previsioni di bilancio di entrata, alla gestione del personale, alla revisione dei residui al fine di rideterminare gli indicati Fondi e l'avanzo o disavanzo di amministrazione e, in definitiva, alla complessiva regolare tenuta della contabilità, che, in disparte il difetto del formale affidamento della responsabilità del settore finanziario (e considerando, più che il *nomen juris* utilizzato, l'effettivo oggetto dell'incarico), rientrerebbero nel divieto di attribuzione ai pensionati di incarichi dirigenziali o direttivi retribuiti sancito dall'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012.

In ogni caso, nessun dubbio residua sul fatto che l'incarico conferito rientri appieno, quantomeno, nella tipologia degli incarichi vietati di studio e consulenza, che sono quelli che presuppongono competenze specialistiche e rientrano nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale, di cui agli articoli 2229 e seguenti del codice civile (cfr. anche circolare 4 dicembre 2014, n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione).

In sede di controdeduzioni, il Damiano, nel precisare che non gli era «... *stata sottoposta, per accettazione e firma, la determina dell'incarico conferitogli, in cui sono state annoverate attività esulanti da ciò che effettivamente era stato chiamato a svolgere...*», ha depositato dichiarazione del 20/11/2024 resa dal rag. Vincenzo Gagliardi.

Quest'ultimo, in tale atto, nel riferire di essere stato Responsabile dell'Area Finanziaria Amministrativa del comune di Gorgoglione dal 1/6/2020 in

sostituzione del precedente responsabile Rag. Clemente Paternò (poi licenziato dal comune con provvedimento disciplinare con decorrenza dal 1/7/2020) ha, tra l'altro, dichiarato:

«- che, per tutto il periodo considerato, il rag. Damiano ha provveduto unicamente al caricamento dei dati contabili, rivenienti dagli atti amministrativi redatti e firmati dai Responsabili di Area, nell'applicativo informatico in gestione, finalizzato all'aggiornamento della contabilità finanziaria per la produzione in stampa dei documenti da allegare alle deliberazioni di Giunta o di Consiglio comunale, ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione 2020 e del consuntivo 2019;

-che, in nessun caso, il rag. Damiano ha effettuato studio attività di consulenza, non partecipando alle decisioni della Giunta comunale, né ha mai elaborato programmazioni economiche e finanziarie, né ha mai svolto attività di istruttore difettivo in sostituzione dei predetti Responsabili, provvedendo soltanto al corretto inserimento dei dati contabili, utili per le elaborazioni delle stampe da allegare alle delibere di Giunta e Consiglio comunale e alle determine dei Responsabili di Area, come sopra detto, ricevendo precise indicazioni in tal senso dal sottoscritto e dal precedente Responsabile di Area, Paternò;

-che tanto le relazioni quanto i documenti necessari alla redazione della contabilità del Comune sono sempre stati predisposti e firmati dai Responsabili di Area;

-che, infine, al rag. Damiano non è mai stata data indicazione dai Responsabili di Area di seguire le gestioni del personale e dei tributi, essendo quest'ultime garantite dal supporto della società fornitrice degli applicativi in uso relativi a

dette specifiche voci».

Orbene, in disparte l'effettiva valenza, quale prova atipica, della predetta dichiarazione, si evidenzia che nella fattispecie non è in questione la sottoscrizione di atti in qualità di responsabile di servizio o di area, formalmente non attribuita al pensionato, ma lo svolgimento di una qualificata attività di selezione ed inserimento di dati contabili in un complesso sistema informatico di contabilità attraverso il quale si producevano i dati necessari alla redazione dei principali documenti di contabilità dell'ente e si provvedeva al monitoraggio degli altri pregnanti aspetti della gestione del comune sopra elencati.

Si evidenzia, peraltro, che nella fattispecie rilevano unicamente le caratteristiche delle prestazioni commissionate così come individuate dalla citata determinazione n. 17 del 16.03.2020, considerando, da un lato, che il compenso di € 5.000,00 ivi individuato è stato, per l'appunto, corrisposto per lo svolgimento di tali qualificate funzioni, e non certo per lo svolgimento di operazioni di mero inserimento di dati in un sistema informatico, tanto è vero che nelle premesse dell'atto si specifica chiaramente che il conferimento è motivato dall'esigenza di «... *supportare l'Ufficio finanziario con un esperto nel settore di riferimento che abbia maturato già esperienze in tal senso*»; dall'altro, che la stessa determina richiama espressamente in premessa l'art.7, commi 5-bis e 6 del d.lgs. n. 165/2001, specificando che trattasi di un «...incarico, a cui è sotteso un contratto di lavoro autonomo di natura occasionale...».

In definitiva, le attività commissionate al Damiano (anche a prescindere dalle attività concretamente da lui svolte) appaiono rientrare nel novero delle prestazioni ricadenti nel divieto formulato dalla norma in esame, anche in

considerazione della circostanza che, come correttamente rilevato nell'atto di citazione, *«...persino l'inserimento dei dati contabili in un software per la redazione del bilancio e altre operazioni non può considerarsi un'attività meramente esecutiva, proprio perché in realtà richiede competenze specialistiche a chi le effettua. Per poterlo fare, infatti, è necessario comprendere i principi contabili e le normative fiscali per garantire che i dati siano inseriti correttamente e che il bilancio rispetti le leggi vigenti. Gli errori nell'inserimento dei dati possono portare a bilanci errati, con conseguenze giuridiche e finanziarie significative...»*.

Risultano quindi pienamente integrati gli elementi oggettivi della responsabilità amministrativa, dato che il conferimento dell'incarico è stato effettuato in violazione di espresse disposizioni di legge (e quindi in violazione dei doveri di ufficio), ed è stato causa adeguata dell'esborso predetto di € 5.000,00, che deve presumersi ex lege dannoso in quanto effettuato in violazione di disposizioni di contenimento della spesa.

Sotto il profilo soggettivo, premesso che in citazione è contestata la colpa grave, l'incarico illegittimo in questione è stato conferito in violazione di chiare disposizioni di legge, la cui inosservanza ben può essere imputata alla condotta gravemente negligente di Clemente Paternò che, nell'affidare detto incarico all'ex dipendente, non poteva non essere ben consapevole della violazione di disposizioni restrittive in tema di incarichi a pensionati che, come evidenziato nella richiamata circolare 6/2014, sono *«...volte ad evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle*

amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo che gli incarichi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani».

Acclarata la responsabilità gravemente colposa del rag. Paternò nella produzione del danno dedotto in giudizio, analoga conclusione non può, però, essere raggiunta con riguardo alla posizione del Damiano, avendo quest'ultimo negato che la determina dell'incarico conferitogli gli sia stata sottoposta, per accettazione e firma, e non avendo l'attore pubblico fornito la prova di alcuna interferenza operata dallo stesso in merito alla determinazione di procedere al predetto affidamento.

Il rag. Damiano, collocato in quiescenza dal 19/11/2019, non era legato all'amministrazione da alcun rapporto di servizio al momento dell'affidamento di incarico effettuato con la determinazione n. 17 del 16/3/2020; non sono stati, da parte attorea, allegati (o comunque emersi) suoi contributi causali nella determinazione del danno derivante dall'illegittimo affidamento, derivanti dalla violazione di doveri di servizio a lui incombenti.

Il predetto pensionato, pertanto, mero percettore dei compensi derivanti da tale affidamento, può essere eventualmente destinatario di un'azione restitutoria dei compensi indebitamente erogati proponibile dall'amministrazione comunale dinanzi al Giudice ordinario, ma non dell'azione di responsabilità amministrativa in questa sede proposta.

Alla responsabilità riconosciuta solo nei confronti del convenuto Paternò corrisponde, in ossequio al principio della domanda, l'addebito allo stesso del 50% del complessivo danno erariale determinato dagli indebiti emolumenti corrisposti al Damiano, da liquidarsi nel complessivo importo di € 2.500,00.

Trattandosi di obbligazione di valore, il danno va liquidato applicando alle somme predette la rivalutazione monetaria, condannando il convenuto al pagamento di quest'ultima, da calcolarsi applicando sulla somma rispettivamente dovuta gli indici ISTAT, a decorrere dalla data di ogni pagamento indebito fino alla data di pubblicazione della presente sentenza; sono altresì dovuti, ai sensi dell'art. 1282 c.c., gli interessi legali, da calcolarsi sulla somma rivalutata dovuta dal deposito della presente decisione fino al soddisfo. Con riferimento a Clemente Paternò, le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo. Per Damiano Antonio, non vi è luogo a provvedere sulle spese, in considerazione dell'assenza di attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte, così decide:

- a) condanna Clemente Paternò al pagamento in favore del comune di Gorgoglione della somma di € 2.500,00, con maggiorazione della rivalutazione monetaria dalla data degli indebiti pagamenti e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché degli interessi nella misura legale sulla somma rivalutata, decorrenti dalla data di deposito della presente decisione e fino all'effettivo soddisfo;
- b) condanna il predetto convenuto al pagamento delle spese del giudizio, liquidate come da nota segretariale a margine alla presente sentenza;
- c) rigetta la domanda attorea proposta nei confronti di Damiano Antonio e per l'effetto lo assolve in ordine ai fatti contestatigli con l'atto di citazione;
- d) nulla per le spese di giudizio con riferimento a quest'ultimo.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2025.

L'estensore

Il Presidente

f.to digitalmente

f.to digitalmente

(Rocco LOTITO)

(Luigi CIRILLO)

Depositata in Segreteria in data 23 dicembre 2025

Il Segretario del Collegio

f.to digitalmente

dott.ssa Angela MICELE