REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 2/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Michele Oricchio Presidente

De Falco Marzia Giudice

Alessandra Molina Giudice relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **74553 R.G.**, instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di:

GAUDIOSO Dionigi, nato il 20.12.1972 a Ischia (NA) e residente in Barano (NA) via Bosco dei Conti, n. 31, (C.F.: GDSDNG72T20E329Z), rappresentato e difeso, in virtù di procura in calce alla memoria di costituzione dal Prof. Avv. Gennaro Terracciano (C.F.: TRRGNR60E08F839R; pec: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Filomena Giglio (C.F.: GGLFMN71S49A617T, pec: filomenagiglio@avvocatinapoli.legalmail.it) e con gli stessi elettivamente domiciliato in Roma alla Piazza San Bernardo n.101. Dichiarano di voler ricevere ogni eventuale notifica e/o comunicazione ai sensi dell'art.136 c.p.c., anche a mezzo telefax al fax numero 06.56563579; oppure agli indirizzi di posta elettronica

certificata: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org; filomenagiglio@avvocatinapoli.legalmail.it;

BERNASCONI Antonio, nato l'11.04.1966 a Casamicciola (NA) e residente in Forio (NA) via S. Francesco, n. 23, (C.F.: BRNNTN66D11B924J), rappresentato e difeso, in virtù di procura digitale alle liti, dall'avv. Lorenzo Bruno Molinaro del Foro di Napoli, con studio in Barano d'Ischia (Na) alla Piazza San Rocco n. 38, c.f. MLNLNZ56B12A617H, al quale potranno essere effettuate comunicazioni e/o notificazioni al domicilio digitale di cui all'indirizzo di posta elettronica certificata censito in Re.G.Ind.E., avv.molinaro@pec.it.

LETTI l'atto di citazione, gli altri atti e documenti di causa;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza dell'11.09.2025, con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono presenti il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale, dott. Raffaele Cangiano, l'Avv. Gennaro Terracciano e l'Avv. Filomena Giglio per il Gaudioso, nonché l'Avv. Lorenzo Bruno Molinaro per il Bernasconi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura citava in giudizio Dionigi Gaudioso, nella sua qualità di sindaco del Comune di Barano, e Antonio Bernasconi, dirigente del Comune di Ischia per sentirli condannare in solido al pagamento in favore del Comune di Ischia e della Regione Campania dell'importo complessivo di euro

294.015,468 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, in relazione a un'ipotesi di danno da asserite assunzioni illegittime nel Comune di Ischia.

1.1. La suddetta ipotesi di danno era stata portata a conoscenza della Procura da un esposto, in seguito al quale il Requirente aveva delegato lo svolgimento della pertinente attività d'indagine alla Tenenza della Guardia di finanza di Ischia.

Esponeva il Requirente che, da tale attività di indagine era emerso che il Sindaco di Barano d'Ischia, Gaudioso e il Bernasconi in qualità di dirigente del Comune di Ischia, al fine di raggiungere l'obiettivo del reclutamento di persone a essi gradite, mediante un complesso intreccio di scorrimento di graduatorie avevano individuato selettivamente le risorse da assumere, contravvenendo apertamente e coscientemente alle regole che disciplinano le assunzioni nella pubblica amministrazione.

Più nello specifico, precisava la Procura che il 30.09.2020 Ischia, con DGC n. 71 approvava il Piano di fabbisogno del personale per il triennio 2020/2022. Il 24.11.2020, con nota a firma del responsabile del servizio 11, il Bernasconi attivava la mobilità obbligatoria per le citate assunzioni, ricevendo in data 31.12.2020, la nota di riscontro con cui l'ORMEL Campania, riferiva della disponibilità di lavoratori collocati in mobilità da Enti posti in liquidazione e invitava l'amministrazione richiedente a visionare gli elenchi di detti lavoratori in disponibilità pubblicati sul sito della Regione e sul BURC e a prendere contatti con

il Consorzio unico di Bacino di Napoli e Caserta. Il 5.01.2021, riceveva dal CUB di NA-CE, la nota 0037/2001, acquisita ad Ischia al prot. 251/21, con in allegato l'elenco di personale in disponibilità.

Successivamente, il 27.05.2021, la Giunta approvava la proposta di aggiornamento del PFP avanzata dal dott. Bernasconi in cui si rappresentava l'esigenza di assumere due istruttori tecnici, un istruttore economico finanziario e due istitutori amministrativi utilizzando lo strumento dello scorrimento delle graduatorie vigenti presso altre amministrazioni. Il 5.06.2021 il Bernasconi, scriveva al CUB di NA-CE, al Consorzio di Bacino Salerno 2 e ad altri soggetti istituzionali per attivare la mobilità obbligatoria. A tale istanza il CUB DI NA-CE non formulava alcun riscontro non avendo ricevuto nessun incarico dall'ORMEL. Il 5.07.2021, con nota a firma del dott. Bernasconi, in assenza di graduatorie interne cui attingere, si richiedeva a tutti i Comuni dell'isola previo apposito accordo, di poter utilizzare le graduatorie in corso di validità presso i medesimi.

Il 6.07.2021, il Comune di Barano, con nota a firma del Sindaco Dionigi Gaudioso, rappresentava che presso il Comune era vigente una graduatoria a tempo pieno e indeterminato di istruttore economico finanziario e specificava che il profilo professionale corrispondeva nelle mansioni al profilo di istruttore Economico - Finanziario categoria giuridica Cl, risultante tra quelli richiesti. Il 20.07.2021 anche il Comune di Forio forniva riscontro alla richiesta del Comune di Ischia, dichiarando di avere la disponibilità di una graduatoria per il

profilo di istruttore amministrativo, categoria C/C1.

I Comuni di Barano e Ischia, nelle persone dei responsabili del personale dott.ssa Iolanda Chiara Buono e dott. Bernasconi, sottoscrivevano l'accordo per l'utilizzo delle rispettive graduatorie.

Quindi, con determina a firma del Bernasconi, il Comune di Ischia, disponeva l'assunzione, a tempo indeterminato, del geometra Filippo Buono come istruttore economico-finanziario.

Il 24.09.2021 il Comune di Ischia trasmetteva la bozza di accordo a Forio per lo scorrimento della relativa graduatoria e, in data 28.09.2021, il Comune di Forio sottoscriveva l'accordo. Conseguentemente, con determina a firma del Bernasconi, la dott.ssa Filomena Mattera, prima idonea non vincitrice, e la dott.ssa Restituta Sessa, seconda idonea, venivano assunte a Ischia, in qualità di istruttore amministrativo a tempo pieno, con decorrenza dal 2.11.2021.

Secondo la ricostruzione del Requirente, quindi, sebbene la graduatoria aperta presso Barano nella quale era risultato idoneo il Buono fosse relativa al profilo di istruttore amministrativo, lo stesso Buono era stato assunto in Ischia come istruttore economico finanziario.

Poiché le dichiarate esigenze assunzionali di Ischia riguardavano anche due profili amministrativi a tempo pieno, il sindaco di Barano d'Ischia, aderendo allo scorrimento, avrebbe potuto riscontrare solamente i due posti di Istruttore Amministrativo.

In tal modo però il Comune di Ischia non avrebbe avuto più la

necessità di chiedere lo scorrimento della graduatoria per istruttore amministrativo aperta presso il Comune di Forio.

La Procura emetteva quindi invito a dedurre, tra l'altro, anche nei confronti degli odierni convenuti, i quali ultimi presentavano deduzioni difensive che non venivano ritenute sufficienti a superare le contestazioni mosse nell'invito con il consequenziale esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa nei loro confronti.

Più in particolare, secondo il Requirente, i convenuti avevano disatteso l'obbligo di legge di attingere alle "liste di disponibilità", facendo un uso distorto e mirato di alcune delle graduatorie aperte, individuando arbitrariamente i soggetti da assumere, tutti legati da vincoli di parentela o comunque di affinità con politici locali o con altri dipendenti delle medesime amministrazioni.

La Procura ricostruiva il quadro normativo ritenuto rilevante in materia, alla luce del quale riteneva violate le norme di cui all'art. 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, che prevede che l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni siano subordinate al previo esperimento delle procedure di mobilità obbligatoria e che "*le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto*".

Richiamava altresì la normativa in materia di mobilità volontaria e quanto allo scorrimento di graduatorie di altre amministrazioni, ex art. 3, comma 61, terzo periodo, della legge n. 350/2003, evidenziava come questo sia soggetto a regole di previo accordo sulle modalità di utilizzo, nonché di predeterminazione dei criteri, desumibili dall'art.

35, comma 7, del citato decreto legislativo n. 165/2001 e ribaditi dalle Sezioni di controllo di questa Corte (veniva richiamata Corte dei conti, sez. Controllo Sardegna, delibera n. 85/2020).

Osservava altresì la Procura che, al fine di utilizzare lo scorrimento nell'interesse generale dell'Ente di coprire vacanze d'organico (e non di quello specifico di qualche idoneo non vincitore ad essere ripescato), doveva esserci piena corrispondenza tra il profilo professionale da coprire e quello disponibile nella graduatoria che s'intende utilizzare.

Tanto sarebbe mancato nel caso di specie, in quanto il regolamento degli uffici e dei servizi del Comune di Ischia non contemplava alcuna predeterminazione dei criteri e dei parametri di utilizzo delle graduatorie, né tantomeno dei criteri di determinazione degli Enti da interpellare. Inoltre l'accordo con le amministrazioni interessate (Barano e Forio) sarebbe intervenuto solo successivamente all'approvazione delle graduatorie (più precisamente a distanza di quasi tre anni, in prossimità dello scadere del termine di validità), quando i nomi degli idonei non vincitori erano ben noti a tutti.

La suddetta condotta antigiuridica veniva declinata a titolo di dolo.

Gli odierni convenuti, infatti, anche in virtù del ruolo apicale rivestito in seno alla rispettiva amministrazione (responsabili del personale e sindaco) sarebbero stati ben consapevoli delle prescrizioni dettate in materia, nonché della circostanza che la graduatoria vigente a Barano era di istruttore amministrativo e, quindi, inidonea a soddisfare la richiesta avanzata da Ischia per il profilo economico.

A titolo esemplificativo, la Procura richiamava le note con cui il Bernasconi dapprima attivava la mobilità obbligatoria, salvo poi negligere i riscontri pervenuti e dichiarare di ritenere "esperita negativamente la mobilità 34 bis, alla luce del mancato riscontro del Consorzio"; o anche la nota con cui il sindaco di Barano, ingerendosi indebitamente nell'attività di gestione propria dell'apparato burocratico-amministrativo, riscontrava in prima persona la richiesta del Comune di Ischia per il profilo economico finanziario, offrendo la graduatoria ancora vigente presso il suo Comune, vale a dire quella approvata con determinazione n. 223/2018 per istruttore amministrativo; o ancora l'accordo, sottoscritto dal Bernasconi e dalla Buono, in cui si affermava di voler attingere alla graduatoria di istruttore amministrativo vigente a Barano per assumere ad Ischia il profilo economico, in aperta e consapevole violazione del principio della corrispondenza dei profili professionali.

Ne sarebbe derivato un danno erariale pari, da un lato, agli emolumenti elargiti dal Comune di Ischia a dipendenti assunti in violazione di norme imperative; e, dall'altro, alle indennità riconosciute ai dipendenti in mobilità che, invece, se ingaggiati dal Comune di Ischia, come prescritto dalla legge, non sarebbero state versate dalla Regione Campania che avrebbe così conseguito un risparmio di spesa.

Il primo profilo di danno quantificabile negli stipendi lordi corrisposti ai dipendenti, quale spesa potenzialmente evitabile, sulla base degli

importi relativi agli stipendi pagati a tre neoassunti fino al 31.05.2023, come riferito dal Comune di Ischia, veniva quantificato in euro 294.415,468, da imputarsi in solido agli odierni convenuti. A ciò dovrebbe aggiungersi anche il danno patrimoniale arrecato alla Regione Campania che ha continuato a sostenere gli oneri della mancata ricollocazione del personale in disponibilità. Tale danno, corrispondente all'indennità da questi ultimi percepita, sarebbe pari a 1.300 euro lordi mensili fino a un massimo di 24 mesi, per ulteriori euro 93.600. Il danno totale veniva pertanto quantificato in euro 294.015,468 (frutto della somma di euro 200.415,468 ed euro 93.600), da imputarsi in solido ai convenuti.

2. Instauratosi il contraddittorio, in data 7.01.2025 si costituiva il Gaudioso che, in data 27.03.2025, depositava memoria di costituzione chiedendo di rigettare ogni domanda contenuta nell'atto di citazione perché del tutto infondata in fatto e in diritto, per inesistenza del danno e dell'elemento soggettivo del dolo o colpa grave e, per l'effetto, di essere prosciolto da ogni addebito formulato nei suoi confronti; in subordine, chiedeva di quantificare in diminuzione l'eventuale danno anche nell'esercizio del potere riduttivo.

2.1. Più in particolare, eccepiva il difetto di istruttoria, l'insussistenza della responsabilità per liceità della condotta, il mancato assolvimento dell'onere probatorio in relazione ai presupposti della responsabilità amministrativa, l'insussistenza del nesso causale tra la condotta e il danno, l'insussistenza di qualsiasi profilo di responsabilità sul piano

del dolo. La Procura non avrebbe difatti considerato che la dr.ssa Buono aveva preventivamente reso il suo parere favorevole quale Responsabile del Settore Personale del Comune di Barano e che, quindi, conosceva bene il contenuto dell'accordo. Poiché il parere era stato rilasciato positivamente, ciò lo aveva indotto a fare affidamento sulla legittimità dell'atto.

Ricostruiva preliminarmente i fatti e le vicende relative al Comune di Barano e precisava che nella nota a sua firma aveva specificato che il profilo professionale ossia il contenuto delle attribuzioni proprie della categoria corrispondeva nelle mansioni al profilo di istruttore economico finanziario. Pertanto, era chiaro che si trattava di un diverso profilo ma corrispondente quelle mansioni.

Peraltro il Comune di Barano, non nella persona del Sindaco ma con delibera della Giunta comunale, aveva specificato quale fosse il profilo e la posizione economica relativa alla graduatoria da utilizzare.

Quanto alle differenti mansioni tra un istruttore amministrativo, e amministrativo contabile o economico finanziario, richiamava le norme di CCNL da cui a suo dire emergeva la scelta di individuare in maniera non tassativa i profili e un nuovo sistema classificatorio basato sul principio dell'equivalenza e della fungibilità delle mansioni anche in considerazione della nuova disciplina dettata dall'articolo 52 comma 1, del decreto legislativo n. 16/2001, secondo cui il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti all'area di inquadramento.

Precisava comunque che egli non era tenuto ad alcuna verifica ma solo a riscontrare la richiesta del Comune di Ischia. Infatti, era stato il Comune di Ischia ad attivare la procedura di assunzione del personale e anche le note richiamate dalla Procura e provenienti dalla Regione Campania e dal Consorzio di Bacino delle province di Napoli e Caserta erano indirizzate al Comune di Ischia. Dunque, il Comune di Ischia doveva fare la valutazione di competenza circa l'omogeneità tra i due profili secondo una valutazione discrezionale. Pertanto, per quanto di sua competenza aveva senza dubbio operato con diligenza e massima trasparenza e dunque nel rispetto dei fini istituzionali dell'ente e degli obblighi di servizio.

2.2. Eccepiva altresì l'insussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità che non potrebbe basarsi semplicemente sulla presunta non correttezza di una nota, con valore formale di mera informativa, in assenza di qualsiasi atto illegittimo.

Segnalava che il Comune di Ischia aveva provveduto a richiedere anche al Comune di Serrara Fontana la disponibilità di una graduatoria valida per istruttore tecnico e che poi, in seguito alla convenzione stipulata anche con suddetto Comune, tutti i candidati utilmente collocati erano stati assunti per scorrimento. Ciò dimostrerebbe che non vi era necessità di forzare lo scorrimento della graduatoria in modo illegittimo e dimostrerebbe altresì l'assenza di dolo specifico con riferimento al sindaco giacché alcuna utilità avrebbe tratto sotto il profilo personale.

Quanto all'assunzione della moglie, dottoressa Restituta Serra, precisava che la stessa essendo stata vincitrice di un concorso di livello superiore di categoria d) presso la Camera di Commercio di Napoli si era poi dimessa a far data al 19.12.2023.

Pertanto, nel caso di specie, mancherebbe l'oggettività non solo di qualsiasi fatto illecito ma anche di qualsiasi elemento a titolo di dolo o di colpa grave.

Peraltro, poiché in virtù della disposizione dell'articolo 21 del decreto-legge n. 76/2020, che ha inciso sulla struttura della responsabilità erariale con una nuova definizione di dolo in senso penalistico, risulterebbe non punibile un comportamento connotato da colpa, non essendovi alcuna prova della necessaria contestuale rappresentazione dell'azione e della volontà dell'evento dannoso. Nel caso di specie difetterebbe, infatti, la prova da parte della Procura della consapevolezza e intenzionalità sia della violazione degli obblighi di servizio, che del pregiudizio all'erario, anche in termini di accettazione del relativo rischio.

2.3. Eccepiva l'insussistenza del danno per assenza di prova da parte della Procura nonché la sua erronea quantificazione. Per quanto riguarda la remunerazione dei dipendenti assunti, non contestata nella quantità e qualità, non si vede perché dovrebbe costituire un danno erariale.

Quanto invece ai mancati trasferimenti in mobilità non vi sarebbe alcun elemento che possa condurre a ritenere che effettivamente gli

stessi sarebbero stati effettuati.

Inoltre, nella quantificazione del danno evidenziava come non si fosse tenuto conto che la dott.ssa Sessa si era dimessa dal 19.12.2023.

3. Con memoria del 25.03.2025 si costituiva il Bernasconi, chiedendo di dichiarare l'improcedibilità dell'azione o comunque l'inammissibilità della domanda attorea, in subordine e salvo gravame di dichiararne l'infondatezza per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto e la mancanza dell'elemento psicologico; nella denegata ipotesi di riconoscimento della responsabilità chiedeva la graduazione della colpa facendo, nonché mediante ricorso al potere riduttivo, la riduzione della somma nella misura minima, con vittoria delle spese.

In via preliminare, eccepiva l'improcedibilità dell'azione ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020. Rimarcava che nonostante la legge n. 20/1994, come modificata al decreto-legge n. 76/2020, stabilisca che la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, non era stata fornita alcuna prova da parte del requirente circa la dolosa preordinazione alla produzione dell'ipotetico danno contestato.

3.1. Nel merito, ricostruita la disciplina di settore, precisava che la Giunta nella approvazione del piano triennale di fabbisogno del personale e nella delibera di aggiornamento del medesimo piano aveva fissato il criterio per la scelta dei Comuni da contattare secondo l'appartenenza al territorio insulare, prefissandone i criteri. Egli, nella sua qualità di funzionario di elevata qualificazione, Responsabile delle

risorse umane del Comune, attenendosi a tali criteri aveva inviato una richiesta di disponibilità a tutti i Comuni dell'isola e acquisito i relativi riscontri.

La verifica dell'identità del profilo richiesto era stata effettuata attraverso l'esame delle rispettive procedure concorsuali e dei requisiti di partecipazione. Precisava altresì che l'utilizzo di graduatorie di altri enti è subordinato solo alla sottoscrizione di apposito accordo tra gli enti medesimi e che non è vietato procedere per graduatorie già esistenti. Nel caso di specie l'accordo intervenuto tra il Comune di Ischia e il Comune di Barano e la nota firmata dal soggetto in rappresentanza l'ente, diverso dal firmatario delle note propedeutiche all'accordo non poteva che rafforzare la convinzione del funzionario del Comune sulla legittimità dell'operazione.

Circa il mancato rispetto delle procedure di mobilità obbligatoria rilevava di aver attivato in data 24.11.2020 le procedure di mobilità e poi nel 2021 di aver provveduto a riattivarle, chiedendo i nominativi del personale in disponibilità agli enti individuati dall'ORMEL, specificandone i requisiti. In esito a tale richiesta, non era pervenuto alcun riscontro da parte dell'ORMEL, ma uno dei due soggetti individuati per il prosieguo del procedimento di mobilità cioè il Consorzio unico di Bacino di Napoli e Caserta, aveva inviato un elenco generico di personale, senza tuttavia riscontrare i requisiti soggettivi e oggettivi dei soggetti inseriti, né in relazione all'identità del profilo né in relazione all'assunzione tramite procedure concorsuali pubbliche,

né circa l'assenza di procedimenti disciplinari conclusi con esito sfavorevole o la conoscenza dell'uso delle apparecchiature informatiche più diffuse, né tanto meno l'indicazione dell'ordine di priorità da seguire nel caso di più disponibilità per lo stesso profilo.

Eccepiva infine l'assenza di qualsiasi comportamento doloso e l'assenza di legami di parentela, affinità o conoscenza con i soggetti assunti.

4. All'udienza del 27.02.2025, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, udita la Relatrice Alessandra Molina, intervenivano, dapprima il PM, quindi l'Avv. Molinaro per il Bernasconi e l'avv. Terracciano per il Gaudioso, che concludevano come da verbale, a conferma delle rispettive richieste in atti.

La causa veniva quindi trattenuta per la presente decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La controversia in esame ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale quantificato in euro 294.015,468, asseritamente cagionato dai convenuti Bernasconi e Gaudioso, nelle rispettive qualità di Responsabile delle risorse umane del Comune di Ischia e Sindaco del Comune di Barano d'Ischia, per avere costoro consentito presunte assunzioni illegittime.

2. La progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli articoli 276 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, n. 2, c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del

merito in senso stretto (Cass. S.U. n. 29/2016, Cass. S.U. n. 26242 del 2014; Corte dei conti, sez. II App., sent. nn. 138 e 139 dell'11.02.2016), fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte cost. sent. n. 272/2007; Cass., sent. n. 23113/2008; S.R. Corte dei conti, sent. n. 727/1991).

2.1. Preliminarmente, occorre quindi scrutinare l'eccezione di improcedibilità formulata dalla difesa del Bernasconi con riferimento al c.d. "scudo erariale" previsto dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, secondo cui **"***limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 aprile 2025"* (termine poi prorogato al 31.12.2025), "*la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*". L'art. 1 della legge n. 20/1994, come integrato dal citato decreto-legge n. 76/2020, stabilisce poi che "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*".

Nel caso di specie, pur essendo i fatti contestati tutti successivi alla data di entrata in vigore della suddetta previsione normativa e, cioè al

17.07.2020, secondo quanto asserito dal Bernasconi, non sarebbe stata fornita alcuna prova da parte del Requirente circa la dolosa preordinazione alla produzione dell'ipotetico danno contestato. Pertanto, l'azione erariale sarebbe improcedibile.

L'eccezione di improcedibilità è infondata e deve essere respinta per quanto di seguito argomentato.

Invero, il citato art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, salvo che per i danni cagionati da omissione o inerzia, limita la proponibilità dell'azione erariale ai casi di connotazione dolosa della condotta.

La mancanza di prova della volontà dell'evento dannoso non riguarda invece la proponibilità dell'azione, bensì il merito della pretesa attorea, gravando sulla Procura che agisce in giudizio l'onere di dimostrare la consapevole volontà di porre in essere azioni *contra legem,* con conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

Osserva il Collegio che, nella prospettazione attorea, la condotta è declinata a titolo di dolo per entrambi i convenuti, asserendo il Requirente che vi sarebbe stata da parte di entrambi la consapevolezza di agire *contra legem* e che da alcuni elementi fattuali si potrebbe desumere la predeterminazione della condotta alla causazione del danno. Di tale dolosa preordinazione il Requirente deve poi fornire la prova. Pertanto, coerentemente con quanto previsto dal citato art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, che per le condotte attive limita l'azione di responsabilità al caso di dolo, il giudizio è stato correttamente introdotto.

L'eccezione di improcedibilità del Bernasconi è quindi respinta.

3. Passando all'esame del merito, ritiene il Collegio che la pretesa attorea sia infondata nei confronti di entrambi i convenuti e debba essere rigettata per quanto di seguito argomentato.

Asserisce il Requirente che il Gaudioso e il Bernasconi, nell'esercizio delle funzioni ricoperte, rispettivamente presso i Comuni di Barano e di Ischia, al fine di raggiungere l'obiettivo del reclutamento di persone gradite, mediante un complesso intreccio di scorrimento di graduatorie avrebbero individuato selettivamente le risorse da assumere, contravvenendo apertamente e coscientemente alle regole che disciplinano le assunzioni nella pubblica amministrazione.

3.1. Al riguardo, appare preliminarmente opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Dispone l'art. 97, quarto comma, della Costituzione che *"agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge"*. Il concorso pubblico è la procedura di reclutamento *"teleologicamente e funzionalmente rivolta alla selezione del maggior numero possibile di candidati – posti in condizione di parità – per la scelta dei migliori, ovvero dei candidati più meritevoli e professionalmente dotati (cfr. Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 124/2013/PAR)"*.

Nel corso degli anni, tuttavia, esigenze di economicità e di celerità nel reclutamento hanno consentito lo sviluppo di altre modalità assunzionali, alternative tra loro, che si collocano in una posizione di

precedenza rispetto al concorso pubblico. Sono stati così introdotti nell'ordinamento, e disciplinati dalla legge, gli istituti della mobilità obbligatoria, della mobilità facoltativa, dello scorrimento di graduatorie valide ed efficaci (che può essere interno ed esterno), da esperirsi tutti prima di bandire un nuovo concorso pubblico. Tali forme alternative di reclutamento sono disciplinate secondo un preciso ordine di precedenza: dapprima la mobilità obbligatoria, poi quella volontaria (oggi facoltativa), infine lo scorrimento.

Rileva in primo luogo l'istituto della mobilità obbligatoria, per cui prima di bandire nuovi concorsi le pubbliche amministrazioni devono verificare se esiste personale collocato in disponibilità

Stabilisce al riguardo l'art. 34, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, Testo unico del pubblico impiego (TUPI) che "*Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi … sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco. …*".

La mobilità obbligatoria è dunque la prima procedura da seguire quando una pubblica amministrazione intenda effettuare assunzioni di nuovo personale e deve essere effettuata "*prima di avviare le procedure*" (art. 34-*bis*, comma 1, TUPI). L'art. 34-*bis*, comma 5, dispone poi che "*le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle*

di diritto".

In sintesi, l'art. 34 crea la platea dei lavoratori da ricollocare, mentre l'art. 34-*bis* obbliga le pubbliche amministrazioni a considerare questa platea prima di procedere a nuove assunzioni. Solo se non ci sono profili idonei tra i soggetti in disponibilità, l'ente può procedere con gli altri strumenti di reclutamento.

In secondo luogo, viene in rilievo l'istituto del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (mobilità volontaria), disciplinato dall'art. 30 del TUPI. Sempre per ragioni di contenimento della spesa pubblica, dopo la mobilità obbligatoria l'ordinamento prevede l'esperimento di quella volontaria, disciplinata dall'art. 30 citato, secondo cui *"le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti …"*. Si tratta, in sostanza, di un trasferimento su base volontaria, a domanda del dipendente e con il consenso delle amministrazioni interessate. L'istituto della mobilità volontaria è stato reso comunque facoltativo, da ultimo sino al 31.12.2025, come disposto dall'art. 3, comma 8, della legge n. 56/2019.

Prima di assumere, quindi, le amministrazioni devono verificare l'esistenza di personale in disponibilità da ricollocare (mobilità obbligatoria).

L'istituto dello scorrimento delle graduatorie vigenti è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 8 del D.P.R. n. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato). È

ivi stabilito infatti che *"l'amministrazione ha facoltà di conferire, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultino disponibili alla data di approvazione della graduatoria"*. Nel caso di indisponibilità, *"l'amministrazione ha facoltà di procedere, nel termine di due anni dalla data di approvazione della graduatoria, ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa*".

Lo scorrimento, quindi, è una forma semplificata di assunzione che consente alle amministrazioni di evitare un nuovo concorso pubblico. Tuttavia, può essere attuato solo dopo aver adempiuto agli obblighi di mobilità, nel rispetto della normativa vigente.

In tale prospettiva, l'art. 3, comma 61, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per l'anno 2004) ha esteso l'ambito di applicazione dell'istituto, prevedendo la possibilità di utilizzo delle graduatorie anche di altri Enti e disponendo che le amministrazioni pubbliche *"possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate"*.

L'applicazione della norma è stata estesa agli Enti locali. Al riguardo, viene in considerazione l'art. 91, comma 4, del TUEL, a mente del quale *"per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo"*.

La *ratio* sottesa all'art. 91, comma 4, del TUEL mira ad "*evitare che le pubbliche amministrazioni possano essere indotte a modificare la pianta organica al fine di assumere uno dei candidati inseriti in una determinata graduatoria, i cui nomi siano già conosciuti*" (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 5089/2018; Cons. Stato, sez. III, sent. n. 4119/2014).

In altri termini, l'art. 91, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000 esclude che l'istituto dello scorrimento delle graduatorie concorsuali possa essere utilizzato per la copertura di posti di nuova istituzione, impedendo all'amministrazione di utilizzarlo per far fronte a modifiche della pianta organica realizzate non per esigenze organizzative, ma allo scopo di assumere soggetti individuati, collocati in graduatorie concorsuali ancora efficaci anche di altri Enti.

Tale previsione è stata tuttavia derogata dall'art. 17, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 8/2020, secondo cui "*Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*".

Alla luce del quadro normativo richiamato, le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'avvio di nuove procedure assunzionali, sono quindi tenute in via preliminare ad attivare le procedure di

mobilità finalizzate all'assorbimento del personale di altri Enti collocato in disponibilità. Solo in caso di esito negativo di tale adempimento e, eventualmente, previa valutazione della possibilità di ricorso alla mobilità volontaria, sarà possibile procedere all'utilizzo di graduatorie ancora valide, anche di altri Enti.

Peraltro, come dispone l'articolo 3, comma 61, della legge n. 350/2003, quando s'intende utilizzare la graduatoria di altri Enti è necessario un "previo accordo", sulle modalità di utilizzo, con l'altra amministrazione.

Sul punto, chiarisce la Corte dei conti (Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 290/2019/PAR) come *"il "previo accordo" debba inserirsi in un chiaro e trasparente procedimento di corretto esercizio del potere di utilizzare graduatorie concorsuali di altre amministrazioni, allo scopo di evitare ogni arbitrio e/o irragionevolezza o violazione delle regole sulla concorsualità e, quindi, sull'imparzialità dell'azione amministrativa"*.

C'è poi la necessità che lo scorrimento venga effettivamente utilizzato nell'interesse generale dell'Ente di coprire vacanze d'organico e deve sussistere la sovrapponibilità tra il profilo professionale che s'intende coprire e quello disponibile nella graduatoria che s'intende utilizzare.

Si tratta di un requisito che, sebbene definitivamente chiarito con l'art. 3 del decreto-legge n. 25/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 69/2025, che ha modificato in tal senso l'art. 35, comma 3-*ter*, del decreto legislativo n. 165/2001, è stato ritenuto anche in passato espressione diretta dei canoni generali di buon andamento,

ragionevolezza ed efficacia dell'azione amministrativa (cfr. Tar Campania, Salerno, sent. n. 680/2021).

Sul punto, peraltro la Corte di cassazione ha chiarito che *"la decisione dell'amministrazione di avvalersi dello scorrimento della graduatoria … comporta che lo scorrimento in tanto può essere validamente disposto in quanto risultino salvaguardati i principi sanciti dall'art. 35 d.lgs. n. 165/2001 che … fa specifico riferimento alla posizione lavorativa ed ai requisiti attitudinali e professionali che la stessa richiede"* (Cass. civ., sez. lav., ordinanza n. 7054/2018).

In questo senso, è anche la consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, la quale ha affermato *"che la preferenza espressa in termini generali dall'ordinamento per lo scorrimento della graduatoria non è assoluta, ma, al contrario, incontra dei limiti: in particolare, l'Amministrazione legittimamente indice un nuovo concorso, anziché attingere al bacino degli idonei in precedenti selezioni, ove nelle more sia funditus mutato il contenuto professionale delle mansioni proprie del profilo lavorativo alla cui provvista si mira"* (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3329/2017).

Dal quadro normativo sopra delineato, emerge chiaramente come il ricorso alle graduatorie vigenti sia circoscritto da presupposti stringenti e finalità specifiche, risultando subordinato al previo assolvimento degli obblighi di legge in materia di mobilità obbligatoria, nonché alla verifica della sovrapponibilità tra profilo ricercato e profilo disponibile.

3.2. Così sinteticamente tratteggiato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, può procedersi alla ricostruzione della vicenda che è posta alla base della contestazione che ha originato il presente giudizio.

Il 30.09.2020, con delibera di Giunta del Comune di Ischia è stato approvato il Piano di fabbisogno del personale per il triennio 2020/2022, stabilendo di procedere all'assunzione a tempo pieno e indeterminato di 2 istruttori tecnici, 1 istruttore economico finanziario e 2 istruttori amministrativi.

Successivamente, in data 24.11.2020, il Bernasconi, Responsabile delle risorse umane del Comune di Ischia ha attivato la procedura di mobilità obbligatoria per le suddette assunzioni, interpellando sia la Giunta della Regione Campania, Direzione generale per l'istruzione, la formazione, il lavoro e le politiche giovanili, sia il Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi dell'art. 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001.

Questa prima richiesta ha avuto riscontro con la nota del 31.12.2020, con cui la Regione Campania ha dato atto degli elenchi dei lavoratori in disponibilità pubblicati sul proprio sito, comunicando altresì dell'esistenza di un elenco in fase di aggiornamento per le unità dipendenti dal Consorzio Unico di Bacino delle province di Napoli e Caserta, nonché di un ulteriore elenco dei dipendenti del Consorzio di Comuni Bacino Salerno/2, invitando la Città di Ischia a prendere contatti con i suddetti Enti.

In data 5.01.2021 il Consorzio di Bacino delle province di Napoli e Caserta ha poi trasmesso a Ischia un elenco di personale in disponibilità.

Il 27.05.2021, con delibera di Giunta del Comune di Ischia è stata quindi confermata e aggiornata la programmazione del fabbisogno di personale 2021/2023, prevedendo tra l'altro una "*nuova procedura assunzionale a tempo indeterminato applicando quanto previsto dall'art. 3, comma 61, terzo periodo della legge 24 dicembre 2003 n. 350 e dal regolamento comunale degli uffici e dei servizi, in particolare utilizzando alternativamente le graduatorie valide esistenti degli altri Comuni dell'isola d'Ischia, previo accordo come da schema allegato sub B), per: n. 2 unità categoria giuridica C1, istruttore tecnico, part time (50% del tempo); n. 1 unità categoria giuridica C1, istruttore economico finanziario a tempo pieno; n. 2 unità categoria giuridica C1, istruttore amministrativo a tempo pieno*".

Il 4.06.2021, il Bernasconi ha quindi rinnovato la procedura interpellando il Consorzio unico di Bacino di Napoli e Caserta e gli altri soggetti istituzionali competenti, chiedendo di fornire i nominativi del personale in disponibilità per le procedure di cui all'articolo 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 utilmente collocato nelle liste di disponibilità con un profilo professionale idoneo a ricoprire il ruolo oggetto di procedura assunzionale.

Tale istanza è rimasta priva di riscontro.

Il 5.07.2021, il Bernasconi, in assenza di graduatorie interne cui attingere, ha quindi richiesto a tutti i Comuni dell'isola (Barano, Lacco

Ameno, Casamicciola Terme, Forio e Serrara Fontana) di poter utilizzare, previo apposito accordo, come richiesto dalla normativa vigente, le graduatorie concorsuali pubbliche esistenti per i profili in questione.

Il 6.07.2021, il Comune di Barano, presso cui era vigente una graduatoria per il profilo di istruttore amministrativo, con nota a firma del sindaco Dionigi Gaudioso, ha dato riscontro alla suddetta richiesta, comunicando la disponibilità di una graduatoria per il profilo di istruttore amministrativo corrispondente nelle mansioni al profilo di istruttore Economico – Finanziario, categoria giuridica C1, risultante tra quelli richiesti.

Alla nota di riscontro del Gaudioso è stata allegata la determina dirigenziale n. 223 del 2018, con cui il Comune di Barano aveva proceduto all'approvazione della graduatoria di merito per il profilo di istruttore amministrativo.

Il 20.07.2021 anche il Comune di Forio ha fornito riscontro alla richiesta del Comune di Ischia, dichiarando di avere la disponibilità di una graduatoria per il profilo di istruttore amministrativo, categoria C1.

I Comuni di Barano e di Ischia, nelle persone dei Responsabili del personale Iolanda Chiara Buono e Bernasconi, hanno poi sottoscritto l'accordo per l'utilizzo delle rispettive graduatorie, cui ha fatto seguito, con determina del Bernasconi, l'assunzione, a tempo indeterminato, del geometra Filippo Buono come istruttore economico-finanziario.

Il 24.09.2021 il Comune di Ischia ha trasmesso la bozza di accordo al

Comune di Forio per lo scorrimento della relativa graduatoria, sottoscritto da Forio in data 28.09.2021.

Successivamente, il 30.09.2021, con determina a firma del Bernasconi, la dott.ssa Filomena Mattera, prima idonea non vincitrice, e la dott.ssa Restituta Sessa, seconda idonea, sono state assunte a Ischia, in qualità di istruttore amministrativo a tempo pieno, con decorrenza dal 2.11.2021.

3.3. Secondo la ricostruzione del Requirente, poiché le esigenze assunzionali di Ischia riguardavano anche due profili amministrativi a tempo pieno, il sindaco del Comune di Barano d'Ischia, presso cui era vigente una graduatoria per istruttore amministrativo, aderendo allo scorrimento, avrebbe potuto riscontrare solamente tale profilo.

Tuttavia, asserisce la Procura che in tal modo avrebbe integralmente soddisfatto il fabbisogno assunzionale di Ischia con riguardo ai due profili di istruttori amministrativi richiesti e non ci sarebbe stata più la necessità dello scorrimento della graduatoria per istruttore amministrativo aperta presso il Comune di Forio in cui, dopo gli undici candidati vincitori, si erano classificate quali prime idonee non vincitrici, Mattera Filomena (moglie dell'allora sindaco di Serrara Fontana) e Sessa Restituta (moglie dell'attuale sindaco di Barano d'Ischia).

Secondo il Requirente, la condotta asseritamente illegittima e foriera di danno si sarebbe sostanziata *in primis* nell'aver disatteso l'obbligo di legge di attingere alle liste di disponibilità, nonché nell'aver fatto un

utilizzo distorto e mirato delle graduatorie aperte, individuando arbitrariamente i soggetti da assumere.

Sotto questo ultimo profilo, in particolare, sarebbe mancata la verifica circa la corrispondenza tra il profilo professionale da coprire e quello disponibile nella graduatoria utilizzata presso Barano, in contrasto con l'interesse generale dell'ente procedente. Sarebbe altresì mancata la previa determinazione dei criteri per lo scorrimento, non previsti dal regolamento degli uffici e dei servizi del Comune di Ischia.

L'accordo con le amministrazioni interessate (Barano e Forio) sarebbe inoltre intervenuto solo successivamente all'approvazione delle graduatorie (a distanza di quasi tre anni, in prossimità dello scadere del termine di validità), quando i nomi degli idonei non vincitori erano già noti.

Occorre quindi verificare se, nell'ambito delle suddette procedure, vi sia stato o meno il rispetto delle norme poste a presidio del corretto esperimento delle procedure assunzionali presso le pubbliche amministrazioni che, come visto, richiedono il previo esperimento della procedura di mobilità obbligatoria.

Osserva al riguardo il Collegio che tale obbligo di previo esperimento della mobilità grava unicamente sul soggetto che deve procedere allo scorrimento della graduatoria e quindi, nel caso di specie, esclusivamente sul Comune di Ischia e sul Bernasconi, Responsabile delle risorse umane.

Ritiene il Collegio in proposito che il comportamento del Bernasconi si

riveli esente da censure. E difatti, dopo una prima attivazione della procedura di mobilità, è intervenuta, in data 27.05.2021, la delibera di adozione del piano triennale di fabbisogno del personale, con cui l'ente ha confermato la volontà di assumere i profili in questione utilizzando lo strumento dello scorrimento delle graduatorie vigenti presso altre amministrazioni.

Si è reso pertanto necessario rinnovare la procedura. Essendo difatti passati diversi mesi, non era sufficiente basarsi sui vecchi elenchi (che potevano essere superati o incompleti), ma era necessario verificare la permanenza del personale già inserito in precedenza negli elenchi di mobilità, nonché l'inserimento di nuovo personale eventualmente idoneo per i profili richiesti.

Pertanto, in data 4.06.2021, il Bernasconi ha indirizzato al Consorzio unico di Bacino delle province di Napoli e Caserta, alla Città metropolitana di Napoli, alla provincia di Caserta, alla provincia di Salerno, al Consorzio Comuni di Bacino Salerno/2, e per conoscenza anche alla Giunta regionale, apposita richiesta di personale in disponibilità ai dell'articolo 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, chiedendo riscontro entro 15 giorni dall'istanza, circa la sussistenza di nominativi di personale utilmente collocato nella disponibilità con profilo professionale idoneo a ricoprire il ruolo per il quale doveva procedere alla procedura di assunzione.

A tale richiesta non ha fatto seguito alcun riscontro.

Quanto alla determinazione dei criteri per l'utilizzo delle graduatorie

cui attingere, invero nella delibera n. 32/2021 con cui è stato aggiornato il Piano triennale di fabbisogno del personale è stato previsto dalla Giunta, come criterio con valenza regolamentare, che la procedura fosse esperita "*in particolare utilizzando alternativamente le graduatorie valide esistenti degli altri Comuni dell'isola di Ischia*".

Rispetto al suddetto criterio, fissato nella menzionata delibera, il Bernasconi non aveva alcun margine di discrezionalità, né competenza in materia.

Pertanto, la richiesta per lo scorrimento di una graduatoria valida per i profili in questione è stata formulata dal Bernasconi proprio seguendo l'unico criterio esistente per lo scorrimento - quello appunto dell'appartenenza insulare - non solo ai Comuni di Barano e Forio, ma anche agli altri Comuni dell'Isola, e cioè Serrara Fontana, Lacco Ameno e Casamicciola Terme.

Tra i Comuni interpellati, solo il Comune di Barano ha fornito riscontro per il profilo di istruttore economico finanziario, mentre i Comuni di Lacco Ameno e Forio hanno entrambi fornito un riscontro positivo per il profilo di istruttore amministrativo. Tuttavia, per tale ultimo profilo, solo il Comune di Forio ha provveduto nei termini a concedere l'autorizzazione allo scorrimento, mediante la sottoscrizione della relativa convenzione. Il Comune di Ischia ha quindi attinto in maniera legittima alla graduatoria vigente presso il Comune di Forio.

Priva di pregio risulta altresì l'argomentazione del requirente - volta a corroborare l'intenzionalità dell'asserito scorrimento incrociato di

graduatorie - secondo cui la stipula dell'accordo tra i due Comuni sarebbe avvenuta allorquando in nomi dei candidati erano già noti.

Invero, l'art. 91, comma 4, TUEL, richiamato dalla Procura, fa divieto agli Enti locali di utilizzare lo scorrimento "… *per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo*", con ciò intendendo precludere lo scorrimento per le posizioni in pianta organica che siano stati istituite o trasformate *ad hoc*. Tuttavia, la suddetta norma ha subito una deroga per effetto del già richiamato art. 17, comma 1- *bis*, del decreto-legge n. 162/2019 e pertanto non trova applicazione.

In ogni caso, giova rimarcare che, con la delibera di Giunta n. 32/2021, con cui si è deciso di utilizzare l'istituto dello scorrimento delle graduatorie, il Comune di Ischia ha provveduto a "*confermare ed aggiornare la programmazione del fabbisogno del personale tenuto conto delle procedure in corso e non ancora concluse*", senza che siano stati istituiti o trasformati nuovi posti in pianta organica.

Dovendosi attingere a graduatorie già esistenti, appare peraltro circostanza del tutto ovvia che i nominativi dei soggetti ivi utilmente collocati fossero già conosciuti dall'amministrazione procedente.

Appare invece corretto il rilievo della Procura per cui il Comune di Ischia avrebbe proceduto all'assunzione del Buono senza che vi fosse corrispondenza tra il profilo richiesto - e per il quale è stato poi assunto – e quello disponibile nell'ambito della graduatoria presso il Comune di Barano. Sebbene, infatti, come già visto la normativa *vigente ratione*

temporis non prevedesse per il caso di scorrimento di graduatorie come requisito espresso la necessaria sovrapponibilità tra profili, tale sovrapponibilità costituiva comunque un requisito necessario ai fini di consentire una corretta allocazione del personale assunto presso l'Ente, garantendo in tal modo la funzionalità dell'assunzione alle esigenze di reclutamento. Tale verifica di sovrapponibilità tra i due profili spettava al Bernasconi proprio in quanto Responsabile delle risorse umane del Comune procedente all'assunzione, cioè il Comune di Ischia.

Ebbene, osserva al riguardo il Collegio che agli atti del giudizio non risulta che sia stata fatta alcuna verifica di comparazione tra i profili mettendo a confronto le rispettive procedure concorsuali con riguardo alle prove di esame e ai rispettivi requisiti di partecipazione.

Né rileva al riguardo quanto previsto dal Regolamento sul funzionamento degli Uffici e dei servizi vigente, che rubrica in un'unica fattispecie i profili di istruttore amministrativo e di istruttore amministrativo contabile (e non di istruttore economico-finanziario).

Invero, può osservarsi in linea generale che l'istruttore amministrativo ha competenze più trasversali nella gestione di atti e procedimenti, lavorando su diverse aree. Invece, l'istruttore economico-finanziario ha competenze specifiche in materia di contabilità pubblica, sull'ordinamento finanziario e sui bilanci degli enti locali, nonché in materia di tributi.

Si tratta quindi di figure con competenze diversificate. E difatti il Comune di Ischia ha provveduto a fare richieste distinte ai Comuni

interpellati, diversificando i profili, proprio sul presupposto che fossero necessarie figure professionali diverse da impiegare per le esigenze degli uffici dell'ente.

Ritiene al riguardo il Collegio che la mancata verifica circa la sovrapponibilità tra profili configuri in capo al Bernasconi una condotta connotata da grave leggerezza e superficialità.

Ciò in quanto, in considerazione della posizione di Responsabile delle risorse umane, non poteva non conoscere il quadro che regola le procedure assunzionali negli enti locali, che richiede tale sovrapponibilità come necessario presupposto per lo scorrimento delle graduatorie. Lo stesso Bernasconi, inoltre, ha gestito l'intera procedura assunzionale e avrebbe potuto agevolmente riscontrare la mancanza di sovrapponibilità tra profili, che era evidente *per tabulas* alla luce della documentazione prodotta dal Comune di Barano, potendosi evincere sia dalla nota in cui il Gaudioso aveva fatto riferimento solo alla sussistenza dell'equivalenza tra le mansioni e non alla sovrapponibilità tra i due profili, sia dalla determina di approvazione della graduatoria acclusa alla suddetta nota, laddove era indicato proprio il profilo di istruttore amministrativo per il quale il Comune aveva espletato la procedura concorsuale. Di tale profilo era fatta menzione anche nell'accordo stipulato tra i due Comuni per l'assunzione del Buono e firmato dal Bernasconi.

Ciò nonostante, ritiene il Collegio che, per le ragioni di seguito esposte, in capo al Bernasconi non possa ravvisarsi l'elemento soggettivo della

responsabilità amministrativa, declinato dal requirente in termini di dolo, neppure sotto il profilo del dolo eventuale.

3.4. Più in particolare, in materia di dolo, prima dell'entrata in vigore dell'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020 si sono andati delineando, nel corso degli anni, due indirizzi nell'ambito della giurisprudenza contabile.

Secondo un primo e recessivo orientamento, ispiratosi alla nozione civilistica del dolo *in adimplendo*, il dolo (c.d. dolo contrattuale) va inteso non come "*coscienza e volontà di provocare il danno, ma [quale] mera consapevolezza e volontarietà dell'inadempimento. La nozione è ampiamente utilizzata dalla giurisprudenza contabile sul presupposto che la responsabilità amministrativa abbia natura di responsabilità contrattuale, invero caratterizzata dalla violazione di obblighi di servizio inerenti al rapporto che lega il funzionario pubblico con l'amministrazione*" (Corte conti, sez. II App., sent. n. 399/2017).

Viceversa, per un secondo prevalente orientamento, condiviso da questo Collegio, il "*dolo altro non è che l'intenzionalità di un comportamento produttivo di un evento pregiudizievole, in specie la consapevole volontà di arrecare un nocumento contra ius all'amministrazione lato sensu intesa […] Di talché … per la sussistenza del c.d. dolo erariale non basta la consapevole violazione degli obblighi di servizio ma serve la volontà di produrre l'evento dannoso*" (Corte conti, sez. giur. Veneto, sent. n. 191/2014, nonché, *ex multis*, Corte conti, sez. II App., sent. n. 534/2014), nel senso che il dolo consiste nell'intenzionalità del comportamento

produttivo dell'evento lesivo, vale a dire nella consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'Amministrazione.

Inoltre, al riguardo l'art. 21 del citato decreto-legge n. 76/2020, applicabile *ratione temporis*, prevede che "*all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*".

"*Ebbene, sotto il profilo dell'elemento soggettivo del dolo (prima parte), la suddetta previsione normativa impone al Giudice di accertare non soltanto la volontà della condotta del soggetto agente posta in essere in violazione degli obblighi di servizio, ma anche degli effetti della stessa, ossia la volontà dell'evento dannoso*" (Corte conti, sez. giur. Campania, sent. n. 102/2025).

In questo senso, depone chiaramente la stessa relazione illustrativa del decreto-legge n. 76/2020, laddove afferma che "*in materia di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica*

e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto".

Con tale normativa, il legislatore, ponendo fine al contrasto interpretativo in ordine all'applicabilità nel giudizio contabile del cosiddetto "dolo contrattuale", ha inteso operare la trasposizione del paradigma penalistico in ambito contabile, cosicché per la sussistenza dell'elemento soggettivo doloso della responsabilità amministrativa non basta la consapevole violazione degli obblighi contrattuali, ma è espressamente richiesta la prova della volontà dell'evento dannoso.

Pertanto, acquisita la nozione di dolo erariale con evidente derivazione penalistica ex art. 43 c.p., si può affermare che lo stesso è ravvisabile qualora la volontà dell'evento dannoso sia accompagnata alla consapevolezza della condotta antigiuridica doverosa, non essendo pertanto sufficiente la consapevole violazione degli obblighi di servizio. In sostanza, il dolo erariale va inteso come lo stato soggettivo caratterizzato dalla coscienza e volontà dell'azione od omissione *contra legem*, con specifico riferimento alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle sue dannose conseguenze per le pubbliche finanze.

Quindi, non risulta sufficiente, ai fini della configurazione dell'elemento soggettivo doloso, la sola consapevolezza della violazione degli obblighi di servizio (dolo contrattuale), ma è necessaria anche la consapevolezza di ledere terzi (e cioè di agire in

danno all'Amministrazione).

3.4.1. Ritiene il Collegio che la condotta del Bernasconi, pur essendo connotata da negligenza, non appaia posta in essere al fine di cagionare un danno all'erario, neppure in termini solo prospettati.

Invero, della sussistenza del dolo la Procura non ha fornito alcuna prova concreta, limitandosi ad inferirlo dalla consapevolezza delle prescrizioni derivante dal ruolo apicale rivestito, dal mancato esperimento di una corretta procedura di mobilità obbligatoria (che invece risulta in ogni caso esperita) e dalla asserita forzatura che si sarebbe resa necessaria per attingere alle graduatorie in maniera illegittima a "*riprova del fatto che l'accertato "valzer delle assunzioni" era stato accuratamente studiato e tenacemente voluto dagli odierni incolpati*", circostanza corroborata da un articolo di stampa locale *on line*.

Si tratta però, a ben vedere, di elementi di natura congetturale non supportati da un adeguato riscontro probatorio.

Non può certamente equivalere la violazione della normativa di settore alla prova del dolo, elemento soggettivo della fattispecie caratterizzato da una connotazione psicologico/naturalistica che, come detto, necessita di essere specificamente provata.

Non solo non vi sono elementi per sostenere che la condotta del Bernasconi, per quanto connotata da superficialità, fosse di per sé finalisticamente orientata alla produzione di un danno per il Comune di Ischia, ma nemmeno può derivare da tale condotta il presupposto per un intenzionale scorrimento incrociato di graduatorie realizzato

con la consapevolezza di produrre un danno erariale all'Ente.

Tale intenzionalità presupporrebbe tra il Bernasconi e il Gaudioso un accordo orientato alla produzione di siffatto asserito danno, accordo di cui non vi è traccia nelle risultanze agli atti. Presupporrebbe altresì che il Comune di Ischia abbia attinto alla graduatoria presso il Comune di Forio in maniera illegittima, al fine di assumere scientemente alcuni candidati piuttosto che altri.

Tuttavia, tale circostanza rimane non solo non dimostrata ma anche non supportata dalla documentazione agli atti del giudizio. Come visto, il Comune di Ischia ha interpellato tutti i Comuni dell'isola e non solo quelli di Barano e Forio, ricevendo disponibilità con riferimento al profilo di istruttore amministrativo anche dal Comune di Lacco Ameno.

Non avendo poi Lacco Ameno provveduto a dare la propria disponibilità definitiva, allora, e solo allora, si è perfezionato l'accordo tra i Comuni di Ischia e Forio.

Va quindi evidenziato che lo scorrimento della graduatoria presso il Comune di Forio non è stato determinato da una dolosa preordinazione da parte di Bernasconi volta a cagionare un danno erariale, ma si è concretizzato non già per una scelta discrezionale, bensì quale effetto automatico della circostanza che il Comune di Forio è risultato essere l'unico ente ad aver confermato in via definitiva la propria disponibilità all'assunzione.

Pertanto, alla luce di quanto sopra argomentato, si evince che la

condotta del Bernasconi non è stata connotata da una consapevole volontà di porre in essere azioni od omissioni *contra legem* con conseguenze dannose per le pubbliche finanze, peraltro anch'esse indimostrate.

Parimenti, nella fattispecie in esame, non è ravvisabile il dolo nemmeno nella forma più lieve di dolo eventuale, non essendovi stata da parte del Bernasconi nemmeno la consapevole autodeterminazione ad agire pur accettando la mera eventualità di arrecare un danno.

Per tali ragioni, in assenza dell'elemento soggettivo minimo richiesto nel periodo di riferimento per consentire la configurazione della responsabilità amministrativo contabile, e atteso che l'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020 ha limitato temporalmente la responsabilità amministrativo contabile (per i fatti commessi dal 17.07.2020 al 31.12.2025) alle sole condotte dolose dei pubblici dipendenti, con eccezione delle condotte omissive in cui non rientra la fattispecie oggetto del presente giudizio, il Collegio ritiene di dover mandare assolto il convenuto per le condotta contestata dall'attore erariale con riferimento al danno ipotizzato.

4. Parimenti deve essere rigettata la pretesa attorea avanzata nei confronti del Gaudioso, per mancanza di nesso causale tra la condotta da questi tenuta e l'asserito danno, per quanto di seguito esposto.

4.1. Quanto all'accertamento del nesso causale, in assenza di una espressa norma in materia di nesso causale nella responsabilità amministrativa, occorre mutuare i principi dettati in materia dagli

articoli 40 e 41 c.p.

Invero, il giudizio sull'esistenza del nesso di causalità tra una condotta ed un evento comporta in primo luogo l'accertamento della "causalità materiale" secondo gli artt. 40 e 41 del c.p., per i quali un evento è da considerare causato da un altro se il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo (Corte conti, sez. III App., sent. n. 192/2025).

L'accertamento del nesso di causalità, quindi, viene condotto attraverso un procedimento di eliminazione mentale della condotta contestata e di verifica della sussistenza o meno dell'evento (teoria della *condicio sine qua non*) quale conseguenza 'normale', secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*, della condotta considerata (teoria della c.d. 'regolarità causale') (Corte conti, sez. III App., sent. n. 192/2025; id., sent. n. 343/2021).

Verificata la causalità materiale, occorre accertare alla stregua dell'art. 1223 c.c. la c.d. causalità giuridica, ossia, quale dimensione del danno sia conseguenza diretta ed immediata della condotta illecita, sempre secondo il paradigma della regolarità causale (normale effetto della condotta), valutato secondo il criterio della preponderanza dell'evidenza, ossia del 'più probabile che non' (Corte conti, sez. III App., sent. n. 192/2025; id., sent. n. 278/2015; SSUU. n. 576/2008).

L'accertamento probatorio deve quindi consentire di fondare - all'esito di un completo e attento vaglio critico di tutti gli elementi disponibili - un convincimento dotato di un elevato grado di credibilità.

4.2 Asserisce il Requirente che il Gaudioso, nella sua qualità di Sindaco

del Comune di Barano d'Ischia, si sarebbe ingerito indebitamente nell'attività di gestione propria dell'apparato burocratico-amministrativo, riscontrando la richiesta del Comune di Ischia per il profilo economico finanziario, sebbene la graduatoria ancora vigente presso il suo Comune, approvata con determinazione n. 223/2018, fosse relativa al profilo di istruttore amministrativo. Ciò sarebbe stato poi funzionale al complesso intreccio di graduatorie effettuato "*così da poter poi scorrere la graduatoria "per amministrativi" di altro Comune per assumere altre due persone gradite*".

Al fine di valutare l'incidenza causale della condotta del Gaudioso rispetto all'asserito danno contestato dalla Procura, occorre ripercorrere la sequenza procedimentale relativa all'attività posta in essere dal Comune di Barano d'Ischia.

Invero, con la nota n. 4683 del 6.07.2021 il Comune di Barano d'Ischia ha riscontrato la richiesta del Comune di Ischia per quanto riguarda il profilo istruttore economico finanziario, inviando altresì in allegato copia della determinazione n. 223 del 14.09.2018.

Con la deliberazione della Giunta comunale del 28.07.2021 il Comune di Barano ha autorizzato il Comune di Ischia allo scorrimento della graduatoria e approvato lo schema di accordo.

Quindi, in data 6.08.2021 il Responsabile del Settore II del Comune di Barano d'Ischia ha sottoscritto il suddetto accordo.

La condotta antigiuridica asseritamente foriera di danno riguarderebbe quindi la nota del n. 4683/2021 in cui è stata attestata la

corrispondenza nelle mansioni al profilo di istruttore economico finanziario. Da tale nota il Requirente assume che si sarebbe verificato un danno erariale dovuto dall'illegittima assunzione del Buono presupposto per il successivo illegittimo scorrimento della graduatoria vigente presso il Comune di Forio con addebito in solido con il Bernasconi dell'intero danno che ne sarebbe derivato.

Ebbene, ritiene il Collegio che, con riferimento al Gaudioso, la pretesa attorea sia infondata e debba essere respinta per mancanza del nesso causale tra la condotta asseritamente illegittima e l'ipotetico danno lamentato.

Nella citata nota, a firma del Gaudioso, si legge "*…presso il Comune di Barano d'Ischia risulta vigente una graduatoria a tempo pieno e indeterminato del profilo in oggetto, approvata con determinazione n° 223/2018 che si compiega alla presente con la specificazione che i primi tre candidati in graduatoria sono già stati assunti dal Comune di Barano d'Ischia. Si specifica che il profilo professionale (ossia il contenuto delle attribuzioni proprie della categoria) corrisponde nelle mansioni al profilo di istruttore Economico - Finanziario categoria giuridica C1 che risulta tra quelli da Voi richiesti. Allo stato, non risultano altre graduatorie vigenti per i profili richiesti*".

Pertanto, in tale nota, era chiaro che si trattava di un profilo corrispondente nelle mansioni, ma comunque di un profilo diverso.

Alla suddetta nota è stata peraltro allegata, come visto, la determinazione del responsabile del settore amministrativo del

Comune relativa all'approvazione dei verbali e della graduatoria finale della procedura per la copertura di una unità di istruttore amministrativo di categoria C, posizione economica C1, da destinare al Settore Tributario del Comune.

La nota del Gaudioso si inserisce pertanto all'interno di un procedimento complesso che si conclude con l'accordo tra il Comune di Ischia e il Comune di Barano per l'utilizzo della graduatoria concorsuale pubblica. Nell'ambito di tale procedimento, in cui la condotta del Gaudioso è limitata alla suddetta nota, senza che vi sia stata alcuna ingerenza nella determinazione dell'Ente di addivenire allo scorrimento della graduatoria in questione, spettava esclusivamente al Comune di Ischia, in quanto Comune richiedente presso cui il Buono avrebbe poi dovuto prestare servizio, verificare l'esatta corrispondenza tra i profili. Né la nota a firma del Gaudioso può avere indotto in errore il Comune richiedente, in quanto alla stessa era allegata la graduatoria finale per il diverso profilo di istruttore amministrativo.

Rilevante appare altresì, al fine di escludere la rilevanza causale del comportamento del Gaudioso, quanto specificato nell'accordo concluso tra i due Comuni, a firma peraltro del dirigente dott.ssa Buono. Nelle premesse si fa riferimento alla richiesta di Ischia di utilizzare la graduatoria vigente a Barano per un istruttore amministrativo, mentre nell'oggetto dell'accordo si legge " *il Comune di Ischia può utilizzare la graduatoria esistente presso il Comune di Barano*

d'Ischia in corso di validità alla data di stipula del presente accordo relativa alla posizione in premessa individuata per il profilo di istruttore economico finanziario, categoria giuridica C1, allorché non disponga di una propria graduatoria valida". Era pertanto evidente al Comune di Ischia che stava procedendo all'assunzione in mancanza di corrispondenza tra profili.

Pertanto, la condotta asseritamente illegittima del Gaudioso non può avere avuto di per sé sola alcuna rilevanza causale con riferimento all'assunzione del Buono, ritenuta foriera di danno all'interno di un presunto e non dimostrato intreccio di graduatorie tra Comuni.

A maggior ragione è irrilevante la condotta del Gaudioso rispetto allo scorrimento della graduatoria presso il Comune di Forio, rispetto alla quale è del tutto avulsa.

Basti pensare al riguardo che anche laddove il Comune di Barano non avesse riscontrato la richiesta per il profilo di istruttore amministrativo, il Comune di Ischia avrebbe comunque potuto attingere legittimamente alla graduatoria vigente presso il Comune di Forio.

Poiché infatti il Comune di Ischia aveva comunque ricevuto la disponibilità di Forio per l'utilizzo della graduatoria vigente, per potervi attingere non era necessario che fosse previamente esaurita la richiesta per il profilo di istruttore economico finanziario da parte del Comune di Barano.

Pertanto, ritiene il Collegio che la condotta tenuta dal sindaco del Comune di Barano non presenti alcuna rilevanza causale né rispetto

all'assunzione del Buono, né rispetto allo scorrimento della graduatoria del Comune di Forio. Scorrimento quest'ultimo in cui non si ravvisa comunque alcuna illegittimità, né alcun indice sintomatico di un intreccio tra graduatorie orientato volontariamente ad assumere soggetti più graditi, in luogo di altri, con un conseguente danno all'erario, tutto da dimostrare.

Invero, il superamento di un concorso pubblico da parte di soggetti inseriti nella relativa graduatoria, comporta che gli stessi possano vantare una legittima aspettativa ad essere assunti nel rispetto del quadro normativo sopra delineato, nel caso di scorrimento delle medesime graduatorie tra amministrazioni diverse, senza che eventuali legami di parentela con gli amministratori locali possano costituire motivo per dubitare del legittimo superamento della procedura concorsuale da parte dei candidati che vi si sono utilmente collocati.

Ne consegue che anche il Gaudioso deve essere ritenuto esente da responsabilità, con conseguente rigetto della pretesa attorea avanzata nei suoi confronti.

5. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, in assenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, la pretesa attorea deve essere rigettata con riferimento a entrambi i convenuti.

6. In considerazione del proscioglimento nel merito dei convenuti, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., agli stessi spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa in giudizio che, in applicazione dei

parametri di cui al D.M. 55/2014, tenuto conto dell'attività defensionale effettivamente svolta, nonché del valore della causa, sono quantificati in euro 4.700 in favore di ciascuno dei convenuti, oltre rimborso spese documentate, 15 per cento spese generali, IVA e CPA, da corrispondere da parte del Comune di Barano in favore del Gaudioso e da parte del Comune di Ischia in favore del Bernasconi.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, definitivamente pronunciando sulla domanda attorea, *contrariis reiectis*, così decide :

a) rigetta la domanda attorea e proscioglie nel merito Gaudioso Dionigi e Bernasconi Antonio;
b) pone a carico del Comune di Barano d'Ischia in favore di Dionigi Gaudioso e a carico del Comune di Ischia in favore di Antonio Bernasconi le spese da costoro sostenute per la difesa nel presente giudizio, liquidate, nei sensi di cui in parte motiva, nella misura di euro 4.700 ciascuno, oltre rimborso spese documentate, 15 per cento spese generali, IVA e CPA.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio dell'11.09.2025.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Alessandra Molina	Michele Oricchio
(firma digitale)	(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 09/01/2026

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)