SENTENZA N. 317/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli — Presidente

Rossella Cassaneti — Giudice

Alessandra Molina — Giudice relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **74577 R.G**., instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di **Carmine Cacchillo**, nato a Telese (BN) il 24/4/1964, residente in Amorosi alla Via D. Alighieri n. 18 interno "C" , cf. CCC CMN 64D24 L086N, rapp.to e difeso dall'Avv. Angelo Riccio – c.f. RCCNGL71E10F839B – presso il cui studio elettivamente domicilia in Amorosi (BN), alla via IV novembre n. 6 ovvero presso quello digitale, all'indirizzo pec: angeloriccio@pec.cityposte.it, per ogni comunicazione relativa al procedimento;

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

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 29 maggio 2025, con l'assistenza del segretario dott. Francesco Fiordoro, sono presenti il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale, dott. Raffaele Cangiano, nonché l'Avv. Angelo Riccio per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato in data 20.12.2024 e ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale citava in giudizio Carmine Cacchillo, nella sua qualità di Sindaco del Comune di Amorosi, per sentirlo condannare al pagamento in favore del comune di Amorosi dell'importo complessivo di € 21.187,81 o alla diversa somma determinata dal Collegio giudicante, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, in relazione ad una ipotesi di asserito danno erariale derivante dall'erogazione illegittima di indennità di posizione.

1.1. Il Requirente rappresentava che, dalla denuncia anonima pervenuta e dall'attività istruttoria condotta al riguardo, era emerso che il Cacchillo, avrebbe attribuito al geom. Antonio Battaglino, cat. C, l'incarico di responsabile del settore opere pubbliche pur in presenza di una categoria D nel medesimo ufficio, l'ufficio tecnico; con ciò contravvenendo a quanto stabilito dagli artt. 8 e 11 del CCNL Regioni e Autonomie locali del 31.3.1999 e ss.mm.ii.

La Procura riteneva sussistenti al riguardo tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo al Cacchillo.

Più in particolare, l'attribuzione di posizioni organizzative, per come disciplinata dal CCNL per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, potrebbe avvenire esclusivamente a favore di dipendenti classificati nella categoria D. Solo nel caso in cui l'Ente sia privo di personale appartenente a tale ultima categoria, sarebbe

consentito al sindaco, con provvedimento debitamente motivato, di attribuire la posizione organizzativa ai dipendenti classificati nelle categorie C o B, che, peraltro, beneficerebbero di un trattamento economico inferiore rispetto ai dipendenti di categoria D.

La Procura riteneva la condotta tenuta dal sindaco al riguardo violativa delle norme del CCNL stratificatesi in maniera univoca dal 1999 al 2022.

Peraltro, stando al testo del primo decreto di conferimento dell'incarico del 2019, quello che avrebbe dovuto essere un incarico conferito in via eccezionale e temporanea, si era rivelato di fatto un incarico permanente, essendosi poi protratto, in virtù di decreti sindacali successivi, con una breve parentesi nel 2023, fino alla scadenza del mandato, nel giugno 2024.

Ne sarebbe derivato un danno coincidente con l'indennità di posizione indebitamente riconosciuta, a più in riprese, dal giugno 2019 fino alla scadenza del mandato nel giugno 2024, all'istruttore tecnico Battaglino, quantificata dai competenti uffici comunali in € 21.187,81.

L'elemento soggettivo veniva declinato a titolo di dolo, stante la piena consapevolezza del sindaco del quadro normativo vigente, e quindi di assumere determinazioni *contra legem*, come emergerebbe dalla lettura dei decreti sindacali di conferimento dell'incarico.

2. Con memoria del 6.05.2025, si costituiva il Cacchillo chiedendo il rigetto della domanda attorea, poiché inammissibile, improcedibile, nonché infondata in fatto e in diritto.

In particolare, eccepiva la nullità della domanda per mancanza di una notizia di danno specifica e concreta, essendosi basata l'istruttoria della Procura solo sull'esposto anonimo, che aveva unicamente lo scopo di destabilizzare la corretta attività amministrativa.

Nel merito evidenziava di avere semplicemente provveduto a confermare l'assetto organizzativo della preesistente amministrazione, con la differenza di aver rinunciato ad affidamenti esterni optando per privilegiare l'unità interna all'ufficio ed evitando così maggiori spese e aggravi a carico del bilancio comunale.

Precisava altresì che l'indennità erogata rientrava all'interno del tetto annuale del salario accessorio senza ulteriore aggravio di spesa in quanto con la contrattazione decentrata regolarmente sottoscritta si era stabilito di finanziare il compenso dell'indennità di risultato con una parte del fondo regolarmente costituito.

Ad ogni buon conto, il contratto di lavoro non precludeva l'affidamento ab origine di incarichi a dipendenti di categoria C, pur in presenza di categoria D e nel caso di specie, erano sussistenti i requisiti necessari per l'affidamento de quo al dipendente.

Più specificamente, in diritto contestava la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, mancando qualsiasi negligenza o sprezzante trascuratezza dei propri doveri d'ufficio o disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni.

La mancanza del dolo o della colpa grave era data dal decreto con cui nel 2019 veniva conferito l'incarico: il sindaco dava atto di aver

proceduto previa acquisizione dei pareri necessari e vincolanti da parte dei responsabili degli uffici economico finanziari e amministrativi e quindi nella piena legittimità amministrativa.

Inoltre, il presunto atto contra legem risulterebbe commesso dal 2019 al 2024 (data di scadenza del mandato) successivamente alle modifiche intervenute in materia di elemento soggettivo ad opera del decreto-legge n. 76 del 2020, laddove per la sussistenza del dolo viene richiesta la più stringente previsione della dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Tale prova non sarebbe stata fornita dalla Procura che si sarebbe limitata nell'atto introduttivo a un semplice richiamo e ad una generica valutazione dell'elemento soggettivo. Egli viceversa avrebbe fornito la prova documentale dell'insussistenza degli elementi caratterizzanti l'illecito doloso anche di matrice civilistica: la volontarietà del fatto, la consapevolezza delle sue conseguenze dannose, l'ingiustizia del danno stesso, il cosiddetto dolo generico.

La procura non avrebbe altresì fornito la prova del danno, tra l'altro non più attuale quale lesione all'interesse pubblico finanziario, né del nesso di causalità per esclusiva mancanza dell'evento dannoso in concreto.

3. All'udienza del 29 maggio 2025, dopo la relazione del giudice Relatore, interveniva il PM come da verbale, contestando quanto dedotto dalla difesa del convenuto nella comparsa di costituzione e concludeva chiedendo l'integrale accoglimento dell'atto di citazione. Interveniva quindi la difesa del convenuto richiamando e

ulteriormente sviluppando le argomentazioni contenute nell'atto di costituzione, come da verbale, e concludeva ribadendo le richieste indicate nella propria memoria difensiva.

Al termine della discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La controversia in esame ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale derivante da una presunta erogazione illegittima di indennità di posizione da parte del Cacchillo, in qualità di sindaco del Comune di Amorosi per un importo di euro 21.187,81.

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, del 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. 2^ App., v. sent. nn. 138 e 139 dell'11.2.2016), 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. In via pregiudiziale deve essere quindi esaminata l'eccezione formulata dal convenuto di nullità dell'azione erariale per mancanza di una notizia di danno specifica e concreta. Argomenta al riguardo il Cacchillo che l'attività del requirente si sarebbe basata su un esposto

anonimo, teso unicamente a destabilizzare la corretta attività amministrativa, in quanto proveniente da un consigliere di minoranza.

Ritiene il Collegio che l'eccezione sia priva di pregio e debba essere respinta.

Sul punto, viene in considerazione l'art. 51, commi 1, 2 e 3, c.g.c, che così dispone: *"1. Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge 2. La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati. 3. Qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chi vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti"*.

Ebbene, nell'interpretare tale disposizione, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con pronuncia n. 12/QM/2011 (relativa, invero, all'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009, ora art. 51, comma 1, c.g.c.), hanno affermato il seguente principio di diritto: "*Il significato da attribuire all'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denunzia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio;*

l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato. Di conseguenza, sono idonei ad integrare gli estremi di una "specifica e concreta notizia di danno": a) l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e concretezza innanzi precisati; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza; d) da ultimo non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa; ciò, a differenza delle ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge".

Nel caso di specie, risulta gli atti del giudizio che, con nota anonima, un gruppo di cittadini ha portato all'attenzione della Procura la condotta asseritamente illegittima tenuta dal Cacchillo, che avrebbe

attribuito al geom. Battaglino, l'incarico di responsabile del settore opere pubbliche pur in presenza di una categoria D nel medesimo ufficio, l'ufficio tecnico; con ciò contravvenendo a quanto stabilito dagli artt. 8 e 11 del CCNL enti locali del 31.3.1999.

L'esposto in questione, attraverso una ricostruzione circostanziata, richiama i tre decreti di attribuzione e conferma del suddetto incarico da parte del Cacchillo, nonché la delibera di giunta n. 23 del 27 marzo 2023 con cui il sindaco aveva riorganizzato alcuni servizi, segnalando che da tale condotta sarebbero conseguiti per l'ente danni da impiego non funzionale ed efficiente delle risorse pubbliche, dato che l'attività sarebbe stata svolta in assenza dei requisiti di professionalità richiesti dalla normativa di settore.

Si tratta, a ben vedere, di un esposto che, sebbene anonimo, riveste tutti i requisiti di specificità e concretezza richiesti dalla norma, per come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte, essendo attinente a un fatto specifico, non generico e circostanziato, che viene ricostruito quanto ai provvedimenti di attribuzione dell'incarico asseritamente illegittimo e alle attività svolte in assenza dei requisiti previsti dal contratto collettivo di comparto, da cui sarebbe potuto, in ipotesi, derivare, in presenza dei presupposti per il configurarsi della responsabilità amministrativa, un danno al pubblico erario.

Essendosi quindi basata l'attività della Procura su una specifica e concreta notizia di danno, l'eccezione di nullità dell'azione erariale formulata dal Cacchillo è conseguentemente respinta.

3. Venendo al merito la pretesa attorea deve essere rigettata per mancanza dell'elemento soggettivo del dolo, anche nei termini di dolo eventuale, come di seguito argomentato.

4. Al riguardo appare preliminarmente opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo.

L'art. 8, comma 2, del CCNL Enti locali del 31.03.1999, già prevedeva che le posizioni organizzative "…*possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella qualifica D, sulla base e per effetto d'un incarico a termine conferito in conformità alle regole di cui all'art. 9*". Tale ultima norma stabiliva il limite temporale massimo di cinque anni per tali incarichi, "*previa determinazione di criteri generali da parte degli enti, con atto scritto e motivato e possono essere rinnovati con le medesime formalità*".

L'art. 3, comma 1, del ridetto CCNL, stabiliva altresì che solo "*per il personale della categoria D è prevista la istituzione di una area delle posizioni organizzative*".

Successivamente, l'art. 13, comma 2, del CCNL relativo al triennio 2016-2018, sottoscritto il 21 maggio 2018, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, ha ribadito che "*tali posizioni possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D, sulla base e per effetto di un incarico a termine conferito in conformità all'art. 14*".

Il divieto di conferire incarichi di responsabilità a personale di categoria diversa dalla D ammette tuttavia alcune deroghe.

Al riguardo, l'art. 17, comma 3, del CCNL del 1999 prevedeva che "*3. Nei comuni privi di posizioni dirigenziali, la cui dotazione organica preveda*

posti di categoria D, ove tuttavia non siano in servizio dipendenti di categoria D oppure nei casi in cui, pure essendo in servizio dipendenti inquadrati in tale categoria, non sia possibile attribuire agli stessi un incarico ad interim di posizione organizzativa per la carenza delle competenze professionali a tal fine richieste, al fine di garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali, è possibile, in via eccezionale e temporanea, conferire l'incarico di posizione organizzativa anche a personale della categoria C, purché in possesso delle necessarie capacità ed esperienze professionali. 4. I comuni possono avvalersi della particolare facoltà di cui al comma 3, per una sola volta, salvo il caso in cui una eventuale reiterazione sia giustificata dalla circostanza che siano già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria".

La disposizione è stata poi reiterata dall'art.17, del CCNL 21.05.2018, rubricato "*disposizioni particolari sulle posizioni organizzative*" che al comma 3 prevede che in deroga a quanto previsto dall'art. 13, comma 2 -secondo cui le posizioni organizzative possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D – "*nei comuni privi di posizioni dirigenziali, la cui dotazione organica preveda posti di categoria D, ove tuttavia non siano in servizio dipendenti di categoria D oppure nei casi in cui, pure essendo in servizio dipendenti inquadrati in tale categoria, non sia possibile attribuire agli stessi un incarico ad interim di posizione organizzativa per la carenza delle competenze professionali a tal fine richieste, al fine di garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali, è possibile, in via eccezionale e temporanea, conferire l'incarico*

di posizione organizzativa anche a personale della categoria C, purché in possesso delle necessarie capacità ed esperienze professionali. 4. I comuni possono avvalersi della particolare facoltà di cui al comma 3, per una sola volta, salvo il caso in cui una eventuale reiterazione sia giustificata dalla circostanza che siano già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria D. In tale ipotesi, potrà eventualmente procedersi anche alla revoca anticipata dell'incarico conferito".

Disposizioni di tenore analogo sono poi contenute nel CCNL del comparto "*funzioni locali*" per il periodo 2019-2021, sottoscritto il 16 novembre 2022, e in particolare all'art. 16, rubricato "*incarichi di elevata qualificazione*" (EQ), che al comma 3, prevede che "*gli incarichi di EQ* (ex categoria D, n.d.r.), *afferenti alle suddette posizioni di lavoro di cui al comma 2, possono essere affidati a personale inquadrato nell'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione*". Inoltre l'art. 19 del suddetto CCNL, ai commi 2 e 3 così recita: "*2. Nei comuni privi di posizioni dirigenziali, la cui dotazione organica preveda posti appartenenti all'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione, ove tuttavia non siano in servizio dipendenti appartenenti alla predetta area oppure nei casi in cui, pure essendo in servizio dipendenti inquadrati in tale area, non sia possibile attribuire agli stessi un incarico ad interim di EQ per la carenza delle competenze professionali a tal fine richieste, al fine di garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali è possibile, in via eccezionale e temporanea, conferire l'incarico di EQ anche a personale dell'area degli Istruttori, purché in possesso delle necessarie capacità ed esperienze professionali. 3. I comuni possono avvalersi*

*della particolare facoltà di cui al comma 4 (*n.d.r. attribuzione dell'incarico a dipendente dell'area istruttori*) per una sola volta, salvo il caso in cui una eventuale reiterazione sia giustificata dalla circostanza che siano già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale dell'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione. In tale ipotesi, potrà eventualmente procedersi anche alla revoca anticipata dell'incarico conferito*".

Dal quadro normativo tratteggiato, emerge quindi il divieto di affidare una posizione organizzativa con ruoli di responsabilità a personale non appartenente alla categoria D o di elevata qualificazione, se non nei casi eccezionalmente previsti e in presenza dei presupposti delineati dalla normativa sopra richiamata.

5. Nel caso di specie, è indubbia la violazione del quadro normativo di settore da parte del Cacchillo, che nella sua qualità di Sindaco del Comune di Amorosi, in maniera reiterata, mediante tre decreti succedutisi a partire dall'1.07.2019, ha conferito al Geometra Battaglino, categoria C, profilo professionale di istruttore tecnico, la nomina di Responsabile del settore lavori pubblici e il relativo incarico di posizione organizzativa, nonostante nel Comune vi fossero due dipendenti categoria D "*storici, già detentori delle PO rispettivamente per il settore amministrativo e per il settore tecnico*" (cfr. decreto n. 5403 del 03.06.2020).

Ciò nonostante, ritiene il Collegio che, per le ragioni di seguito esposte, in capo al Battaglino non possa ravvisarsi l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa - declinato dal requirente in termini di

dolo – neppure sotto il profilo del dolo eventuale.

6. Più in particolare, in materia di dolo, prima dell'entrata in vigore dell'art. 21 del dl n. 76 del 2020 – sotto la cui vigenza si è dipanata la maggior parte della condotta tenuta dall'odierno incolpato - 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*" (cfr. 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*» (Sez giur. Veneto, sent. n. 191/2014, nonché, *ex multis*, 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 d.l. n. 76/2020, in parte 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*". (Sez. giur. Campania, sent. n. 102/2025).

In questo senso depone chiaramente la stessa relazione illustrativa del d.l. n. 76 del 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 volontarietà 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 consapevolezza 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).

7. Nel caso di specie, dalla documentazione agli atti, si evince che alla

data dell'insediamento del Sindaco, all'esito delle elezioni del 26.05.2019 era in scadenza la convenzione (poi cessata il 31.05.2019) con il comune di Paupisi (BN) stipulata ex art. 14 CCNL 22.01.2004 (cd. scavalco condiviso) e con essa le funzioni di Responsabile di posizione organizzativa poste a capo all'Ing. Fusco, dipendente di quel Comune. Pertanto, la funzione di responsabile del settore opere pubbliche, fino ad allora esternalizzata, non risultava coperta.

Il Cacchillo, nella sua qualità di Sindaco, soggetto cui compete nominare nei Comuni i responsabili degli uffici e servizi, ha ritenuto di non esternalizzare nuovamente il servizio, mediante convenzione, atto comunque a titolo oneroso per l'Ente, né di unificare le due posizioni organizzative del Settore tecnico e del Settore lavori pubblici, ma di tenerle distinte attribuendo quest'ultima al geometra Battaglino.

Come si legge al riguardo nel suddetto provvedimento, il Cacchillo ha quindi ritenuto "*non percorribile il ricorso ad un incarico ad interim ad altro dipendente già assegnatario di posizione organizzativa, in quanto l'esiguità del personale e l'assenza di idonea struttura di supporto non consente di garantire efficienza, efficacia e correttezza operativa nella gestione di un servizio avente evidenti necessità di cognizioni specialistiche e di un bagaglio di esperienza lavorativa per poter condurre con competenza le attività del settore delle opere pubbliche*; attesa quindi "*l'impossibilità di attribuire ai dipendenti di categoria D dell'ente già incaricati delle posizioni organizzative un incarico ad interim*".

L'incarico conferito al Battaglino è stato poi reiterato con il decreto

sindacale del 03.06.2020, integrato fino al 31.12.2022 con motivazione di analogo tenore quanto all'eccezionalità e temporaneità e dettato dalla necessità "*garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali*". Il 2.01.2023 l'incarico è stato confermato per poi essere revocato in data 15.05.2023, allorquando è stato attribuito all'Arch. Ragone (in quiescenza dall'1.12.2023), in seguito alla rideterminazione dell'assetto organizzativo del Comune (che era stato ricondotto a soli 4 settori, con accorpamento dei lavori pubblici all'interno del Settore tecnico).

Purtuttavia, ritiene il Collegio che l'assegnazione e reiterazione del suddetto incarico, sebbene non conforme al quadro normativo delineato dal CCNL di Comparto, non appaia dettata al fine di cagionare un danno all'erario, neppure in termini solo prospettati, ma sia invece finalizzata ad evitare una ulteriore spesa esternalizzando il servizio, (come era avvenuto in passato), oltre che volta a garantire una migliore erogazione del medesimo servizio in termini di efficienza, efficacia e correttezza.

Occorre, invero, al riguardo considerare che all'epoca il Settore Lavori pubblici svolgeva numerose attività, tra cui, per quanto risulta dagli atti, i lavori di completamento, adeguamento ed efficientamento del plesso scolastico, le attività legate alla realizzazione di lavori pubblici mediante risorse PNRR relative alla "*promozione e valorizzazione della cultura e del turismo locale mediante la realizzazione di un museo storico*", nonché i lavori di riqualificazione del campo sportivo comunale. In tali

ambiti, peraltro, nessuna delle attività svolte dal Battaglino è stata oggetto di contestazione circa la qualità del servizio espletato o l'utilità arrecata all'ente.

A fronte delle attività da svolgere da parte del Comune nell'ambito del settore dei lavori pubblici, anche quindi mediante l'utilizzo di risorse del PNRR, occorre altresì considerare l'esiguità della dotazione organica, come determinata nel 2017 e poi modificata solo nel 2023, e la ristrettezza delle risorse in servizio presso l'Ente, che all'epoca erano pari a n. 9 unità, mentre 18 posti risultavano scoperti. In particolare, nel Settore tecnico erano presenti, oltre al Battaglino, un dipendente di categoria D, l'Architetto Ragone, titolare della relativa posizione organizzativa, nonché un operatore tecnico e 2 operai.

Data l'esiguità del personale in servizio presso il Settore tecnico, che non avrebbe potuto quindi soddisfare le esigenze anche di un altro settore, l'attribuzione dell'incarico al Battaglino, appare finalisticamente orientata al precipuo scopo di assicurare all'amministrazione la resa del servizio in termini di efficienza e di efficacia, al fine di garantirne il meglio la corretta operatività.

Nessuna dannosa conseguenza per l'erario si è quindi rappresentato il convenuto.

Invero, della sussistenza del dolo, la procura non ha fornito alcuna prova, limitandosi ad inferirlo dalla piena consapevolezza della violazione del quadro normativo vigente o da elementi fattuali quali, la revoca dell'incarico al Battaglino, revoca che risulta invece avvenuta

per avere l'ente unificato i settori tecnico e lavori pubblici, ovvero desumendo il dolo da elementi del tutto apodittici, quale il "*favorire una figura in particolare, come prospettato nell'esposto*", circostanza non provata nella sua finalizzazione e che rimane quindi una mera illazione.

Né può certamente equivalere la mera 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.

Invero, alla luce di quanto sopra argomentato si evince chiaramente che il contegno del Cacchillo, non era connotato da una consapevole volontà di porre in essere azioni od omissioni *contra legem* con conseguenze dannose per le pubbliche finanze, avendo lo stesso posto in essere la condotta antigiuridica contestata per ragioni organizzative dell'ente e al fine di garantire una migliore erogazione del servizio per la collettività.

Parimenti, nella fattispecie in esame, non è ravvisabile il dolo nemmeno nella forma più lieve di dolo eventuale, in cui l'evento non costituisce l'esito finalistico della condotta né è previsto come conseguenza certa o altamente probabile (dolo diretto), ma l'agente si rappresenta un possibile risultato della propria condotta e, ciononostante, si determina ad agire accertando la prospettiva che l'accadimento abbia luogo. Quindi l'adesione psichica dell'agente è dunque rivolta non solo alla condotta illecita e antidoverosa, bensì

anche alle sue conseguenze dannose, che costituiscono un evento accessorio e collaterale non oggetto di volizione diretta e immediata da parte del soggetto agente, che, ciononostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta (accettando la prospettiva di cagionare un danno all'erario) (Corte Conti Sicilia, Sez. App., sent. 22.11.2023 n. 62).

Ebbene, anche sotto tale profilo, dalla documentazione in atti, non si ravvisa una consapevole autodeterminazione del Cacchillo ad agire pur accettando l'eventualità di arrecare un danno.

8. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, in assenza dell'elemento soggettivo del dolo, prospettato ma non provato dal requirente, la pretesa attorea deve essere rigettata.

9. In considerazione del proscioglimento nel merito del convenuto, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., allo stesso 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, si quantificano in euro 1.800,00, oltre rimborso spese documentate, 15 per cento spese generali, IVA e CPA.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, definitivamente pronunciando, respinta ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione, rigetta la domanda attorea.

Pone a carico del Comune di Amorosi in favore del convenuto,

Carmine Cacchillo, definitivamente prosciolto nel merito, le spese da questo sostenute per la difesa nel presente giudizio, liquidate, nei sensi di cui in parte motiva, nella misura di euro 1.800,00, 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 del 29 maggio 2025.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Alessandra Molina	Paolo Novelli
(firma digitale)	(firma digitale)

Depositato in Segreteria il 13/10/2025

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)