



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 123/2024

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Daniela ACANFORA Presidente

Antonio BUCCARELLI Consigliere

Giuseppe IMPARATO Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliera rel.

ha pronunciato la Segunte

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 60504 del registro di segreteria, promosso da:

Riccardo Rapalli (c.f. RPLRCR70A17H501S) nato a Roma in data 17

gennaio 1970 e **Massimo Cervoni** (c.f. CRVMSM56M09G838R) nato il

9 agosto 1956 a Pontecorvo (FR), rappresentati e difesi

congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Anna Maria De

Santis (c.f. DSNNMR69M60H501G - PEC

annamariadesantis@ordineavvocatiroma.org) ed Antonio Martinoli

(c.f. MRTNTN74M07H501J -

PEC:antoniomartinoli@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente

domiciliati presso lo Studio dell'avv. De Santis in Roma, Via Cicerone

n. 44

contro

PROCURA GENERALE della Corte dei conti, in persona del

Procuratore Generale

nei confronti di

Marina INCHESS, nata il 17 aprile 1971 a Roma, c.f. NCHMRN71D57H501J, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Cerchione (c.f. CRCLGU76D24F839G - PEC: luigicerchione@pec.it);

Lucia SCAGNETTI, nata il 10 giugno 1957 a Roma, c.f. SCGLCU57H10H501Y, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Cerchione (c.f. CRCLGU76D24F839G -PEC: luigicerchione@pec.it);

per la revocazione

della sentenza n. 7 del 12 gennaio 2022, resa dalla Sezione seconda giurisdizionale di appello.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2023, con l'assistenza del segretario di udienza, dott. Gianluca Triolo, la consigliera Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Martinoli Antonio, anche in sostituzione dell'avv. Anna Maria De Santis, per i ricorrenti e il V.P.G. Fabrizio Cerioni in rappresentanza della Procura Generale.

Esaminati il ricorso per revocazione, le conclusioni della Procura generale, gli altri atti e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1.Con la sentenza n° 7/2022, oggetto dell'odierna impugnazione, questa Sezione d'appello, respinte le eccezioni di inammissibilità dell'atto di appello in relazione all'art. 190, comma 2, c.g.c., in parziale accoglimento della domanda originaria, affermava la responsabilità, a titolo di colpa grave, dei membri della commissione di selezione,

costituita presso il Comune di Anzio, Marina Inches, Riccardo Rapalli e Massimo Cervoni, per avere i medesimi, nella predetta qualità, disposto l'attribuzione di un incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 110 TUEL, a soggetto privo dei requisiti di legge ancorché fissati dal bando, mentre rigettava l'impugnazione promossa nei confronti di Lucia Scagnetti, confermandone l'assoluzione, seppur con diversa motivazione.

I Giudici di appello condannavano quindi gli odierni ricorrenti e la dott.ssa Inches al pagamento, in favore del Comune di Anzio, dell'importo di € 12.935,15 ciascuno, comprensivo di rivalutazione monetaria e da incrementare degli interessi legali.

Il giudizio di primo grado era stato radicato con il deposito di atto di citazione, in data 19 dicembre 2017, con il quale la Procura regionale della Corte dei conti aveva convenuto in giudizio la dott.ssa Marina Inches, il dott. Riccardo Rapalli, il dott. Massimo Cervoni e la dott.ssa Lucia Scagnetti, (i primi tre quali membri della commissione e la quarta quale dirigente che aveva stilato l'avviso e approvato i relativi verbali) assumendo configurabili a loro carico profili di responsabilità erariale, quantomeno a titolo di colpa grave, per aver individuato, quale vincitore dell'incarico di dirigente dell'area economico-finanziaria, un soggetto privo dei necessari requisiti, essendo il medesimo risultato sprovvisto di un diploma di laurea corrispondente a uno di quelli elencati nell'avviso pubblicato.

Il danno era stato contestato nella misura di € 103.481,2 pari al trattamento stipendiale lordo corrisposto dall'ente locale dal momento

dell'assunzione sino al 30 novembre 2017, oltre accessori.

Con sentenza n. 249/2020, depositata il 6/7/2020, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio aveva rigettato la domanda proposta nei confronti dei convenuti, ritenendo che la commissione *«non si (fosse) concretamente sincerata di quello specifico requisito formativo (la tipologia di laurea indicata nel bando), cioè che abbia reputato ovvio che quegli ne fosse in possesso: viste le sue molteplici e qualificate esperienze professionali»*. A tanto perveniva dopo aver escluso l'inidoneità del refuso presente nel bando - due volte la lett. f) nell'art. 1 - ad ingenerare il convincimento che vi fosse alternatività tra il particolare titolo accademico richiesto ai candidati e la loro specifica esperienza lavorativa pregressa. Il Giudice di prime cure, chiarito che *«non sembra contestabile che, concettualmente, la posizione dirigenziale in argomento potesse venir ricoperta anche da un laureato in giurisprudenza»*, valorizzando *«il dato sostanziale»* riteneva il candidato selezionato *«pienamente titolato a ricoprire la posizione di responsabile economico - finanziario del comune di Anzio. Diversamente, infatti, egli non sarebbe stato certamente in grado di riportare il massimo dei voti riguardo tanto all'esperienza professionale, quanto all'andamento del colloquio, e, così, di primeggiare rispetto agli altri concorrenti»*. Aggiungeva, inoltre, che l'Organo requirente non aveva dimostrato che, a causa della designazione del soggetto sprovvisto di una delle lauree richieste nel bando, l'ente locale avesse patito un danno concreto ed effettivo.

Avverso tale decisione proponeva appello la Procura regionale

lamentando, con un unico, articolato motivo di appello, la
«Insufficienza, illogicità, erroneità e totale carenza, su un punto decisivo
della controversia, della motivazione adottata dal giudice di primo
grado per rigettare la domanda di risarcimento del danno - mancata
applicazione della costante giurisprudenza in materia della Corte dei
conti – della normativa in tema di onere della prova».

In particolare, evidenziava che, nel settore pubblico, l'affidamento di
incarichi non potesse conseguire ad una «mera (libera ed
incondizionata) scelta da parte di chi ha la responsabilità decisionale
dell'Ente (come avviene nel settore privato)», ma debba ritenersi
subordinata alla ricorrenza di particolari requisiti, normativamente
previsti, la cui mancanza rende il conferimento dell'incarico illegittimo.
Secondo l'appellante, il difetto del requisito richiesto dal bando aveva
pregiudicato il rapporto sinallagmatico tra la prestazione lavorativa
specializzata prevista nel contratto e la retribuzione erogata dal
Comune e, quindi, reso la remunerazione delle prestazioni eseguite
sprovvista di "giusta causa".

2. Con la sentenza qui gravata, respinta, come detto, l'eccezione di
inammissibilità del gravame per mancata specificazione dei motivi di
appello, è stato affermato che costituisce circostanza incontroversa
che, all'esito della pertinente procedura comparativa, l'incarico, per la
durata del mandato elettivo del Sindaco, di Dirigente dell'Area
Economico Finanziaria, è stato conferito a soggetto non in possesso di
uno dei requisiti espressamente richiesti dal bando; come risulta dal
curriculum accluso alla domanda di partecipazione alla selezione,

l'allora aspirante Dirigente era in possesso della laurea in giurisprudenza che, tuttavia, non rientrava tra i titoli accademici che il bando richiedeva per l'ammissione alla selezione.

E' stato sottolineato che se, da un lato, non è revocabile in dubbio che rientra tra le prerogative dell'Amministrazione l'opzione di avvalersi, in aderenza alla previsione di cui all'art. 110 TUEL, di soggetti esterni per la copertura di posti apicali, dall'altro lato il ricorso a professionalità esterne ha come indispensabile passaggio procedurale la selezione del titolo accademico «*compatibile con l'incarico*», richiesto ai potenziali concorrenti. L'Amministrazione, esercitando prerogative ad essa riservate, ha definito, attraverso l'avviso pubblico di selezione recante la specificazione dei requisiti di partecipazione, il bacino di appartenenza dei potenziali candidati, selezionando, in base agli studi effettuati e alle esperienze maturate, i profili ritenuti adatti alla posizione da ricoprire.

In base alla regola che l'Amministrazione, autonomamente, si è data, la laurea in giurisprudenza non poteva essere considerata un titolo culturale idoneo per partecipare alla selezione e, conseguentemente, per svolgere l'incarico dirigenziale.

In forza di tali presupposti il giudice d'appello ha affermato che l'ammissione del candidato, poi ritenuto meritevole di essere assunto, presentava una macroscopica anomalia che inficiava la legittimità dell'intera procedura, con la conseguenza che il rapporto di lavoro è stato costituito e ha avuto fisiologico svolgimento con l'esercizio dei compiti dirigenziali; ne ha tratto la conseguenza che gli esborsi mensili

da parte del Comune per remunerare l'opera prestata abbiano integrato un esborso indebito.

Considerando le compartecipazioni causali e individuando la quota di danno virtualmente imputabile, il danno è stato rideterminato nell'importo di euro 38.805,45, con suddivisione in parti uguali, attesa l'omogeneità degli apporti causali di ciascuno, tra i membri della commissione che ha compiuto la valutazione dei titoli, in manifesta noncuranza delle prescrizioni dell'avviso: ai medesimi è stato imputato, a titolo di colpa grave, il danno nella misura di € 12.935,15 ciascuno.

3. Avverso la pronuncia del giudice di appello hanno interposto ricorso per revocazione i signori Rapalli e Cervoni, in data 12 gennaio 2023, deducendo un unico motivo di gravame: “*Motivo unico: art. 202, lettera f) del codice di giustizia contabile*”.

La statuizione di condanna della sentenza resa nei confronti degli istanti Rapalli e Cervoni sarebbe l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti e documenti della causa e, specificatamente, anche dal decreto sindacale n. 39 del 7 settembre 2016.

Ciò in quanto la decisione sarebbe stata fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità risulterebbe incontrastabilmente esclusa anche dal decreto sindacale sopra richiamato ovvero che la procedura avviata in relazione al conferimento di un incarico di Dirigente dell'Area Economico Finanziaria ex art. 110 comma 1 del TUEL rivestisse natura di “concorso”, per cui, a loro dire, il verbale della commissione “esaminatrice”, della quale facevano parte sia il dott. Rapalli che il dott.

Cervoni, integrerebbe gli estremi di una graduatoria giuridicamente vincolante per l'ente Locale ed il suo massimo organo politico.

Infine, la controversia in materia di selezione, ex 110, comma 1 TUEL, rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto concernerebbe una procedura che difetta in radice dei requisiti del concorso e che risulta connotata dal carattere fiduciario della scelta da parte del Sindaco, operata nell'ambito di un elenco di soggetti ritenuti idonei, sulla base dei requisiti di professionalità.

Alla luce di ciò apparirebbe di tutta evidenza come *“la selezione del contratto a termine, ex art. 110 del TUEL, rivesta una modalità para concorsuale non assimilabile al concorso”*.

Sulla scorta di tali precisazioni i ricorrenti, evocati in giudizio solo ed esclusivamente quali membri della commissione esaminatrice, avrebbero dovuto essere esclusi dalla compartecipazione alla causazione del danno, come fatto per la Scagnetti, che era stata evocata in giudizio nella veste di responsabile del servizio gestione risorse umane, per aver materialmente redatto l'avviso di selezione e aver approvato i verbali.

Il risultato della selezione non sarebbe frutto di apporti causali ai medesimi riconducibili: ciò in quanto l'assunto della commissione esaminatrice sarebbe del tutto neutro rispetto agli esiti della selezione e, per altro verso, la mera valutazione compiute dalla commissione stessa non implicherebbe una manifestazione di adesione ai risultati di quelle valutazioni.

Il loro intervento sarebbe stato circoscritto alla sola verifica, a seguito

di un colloquio orale, delle competenze specifiche circa il ruolo di riferimento che doveva andare a ricoprire il candidato ma che sarebbe stato scelto, solo ed esclusivamente, dal massimo organo politico.

Il decreto sindacale n. 39 del 7 settembre 2016 costituirebbe un fatto dotato di autonomia (ed assorbente) efficacia causale e, dunque, idoneo, di per sé, ad interrompere anche l'eventuale nesso eziologico, ex art. 40 e 41 c.p., tra il presunto illecito e gli eventi di danno attribuiti agli odierni istanti.

4. La Procura generale ha depositato le conclusioni nel giudizio in data 23 novembre 2023, replicando al motivo del ricorso e chiedendo dichiararsene l'inammissibilità.

5. All'udienza pubblica l'avv. Martinoli si è riportato alle difese contenute nei propri scritti difensivi chiedendo l'accoglimento del ricorso. Il Pubblico Ministero si è riportato alle proprie conclusioni insistendo per il rigetto della revocazione.

A conclusione della discussione il Collegio ha assunto la causa in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

Con l'unico motivo di gravame i ricorrenti censurano la sentenza gravata reputandola fondata su un errore di fatto risultante dagli atti e documenti di causa; in particolare, il giudice d'appello avrebbe fondato il proprio convincimento sul presupposto che la procedura avviata in relazione al conferimento di un incarico di dirigente dell'area economico finanziaria rivestisse natura di "concorso" per cui il verbale

della commissione di esame resa all'esito della stessa procedura integrerebbe gli estremi di una "graduatoria" giuridicamente vincolante, laddove, invece, in relazione all'affidamento degli incarichi a contratto di cui all'art. 110 TUEL, il criterio di selezione, seppure di natura comparativa, non avrebbe natura concorsuale tanto che ogni controversia in tale materia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Su tali basi i dottori Rapalli e Cervoni avrebbero dovuto essere esclusi dalla causazione del danno, come avvenuto per la dott.ssa Scagnetti, rilevando in termini causali solo il provvedimento sindacale di nomina.

Il motivo si appalesa inammissibile.

L'art. 202, c. 1, lett. f), del codice della giustizia contabile prevede che *"le sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado possono essere impugnate per revocazione quando: ... f) la sentenza è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa; l'errore di fatto ricorre quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontestabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare.."*.

La revocazione è consentita soltanto in relazione ad ipotesi tipiche e determinate e, in particolare, quando l'errore in cui il giudice sia incorso cada sull'apprezzamento dei fatti che abbiano formato oggetto dell'applicazione normativa, tanto nel caso in cui la sentenza sia fondata su un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, tanto

nel caso in cui sia esclusa la sussistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita.

Nell'uno e nell'altro caso, presupposto indefettibile per la sussistenza del relativo motivo di revocazione è la circostanza che il fatto non deve aver costituito un punto controverso sul quale la sentenza si sia pronunciata (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez. II app.n. 628 del 2017; n.272 del 2020).

Ogni censura che ridondi in errore di giudizio o supponga un errore di diritto *"esula dal perimetro del giudizio revocatorio, trattandosi di vizi la cui ricorrenza esclude ed è incompatibile con la stessa natura dell'errore c.d. revocatorio, che consiste non già in un preteso inesatto apprezzamento o valutazione di norme di legge, sostanziale o processuale (errore di giudizio), ma in una falsa percezione di ciò che emergeva dagli atti del giudizio: errore che deve avere i caratteri di assoluta immediatezza e di semplice rilevabilità, oltre che di decisività"* (*ex plurimis*, Cass. nn. 17194, 15752 e 11202 del 2017; nn. 26278 e 25474 del 2016; n. 25654 del 2013; n. 836 del 2012; n. 16136 del 2009; n. 14766 del 2006; n. 6198 del 2005). Inoltre, si deve trattare di un errore essenziale e decisivo, nel senso che senza di esso l'esito del giudizio sarebbe stato diverso (Corte dei conti, Sez. II app, n. 276 del 2016).

Altro requisito, affinché l'errore di fatto integri il motivo di revocazione della sentenza, consiste nell'immediata rilevabilità dello stesso, per cui deve consistere in *"... una falsa percezione di quanto emerge dagli atti sottoposti [a] giudizio, concretatasi in una svista materiale su*

circostanze decisive, emergenti direttamente dagli atti con carattere di assoluta immediatezza e semplice e concreta rilevabilità, con esclusione di ogni apprezzamento in ordine alla valutazione in diritto delle risultanze processuali" (Cass., Sez. Lav., 5 aprile 2017, n. 8828).

I requisiti in forza dei quali l'errore di fatto può ritenersi idoneo a determinare la revocazione delle sentenze sono quindi sintetizzati dalla giurisprudenza nei seguenti termini: "1) consistere in una errata percezione del fatto, in una svista di carattere materiale, oggettivamente e immediatamente rilevabile, tale da avere indotto il giudice a supporre l'esistenza di un fatto la cui verità era esclusa in modo incontrovertibile, oppure a considerare inesistente un fatto accertato in modo parimenti indiscutibile; 2) essere decisivo, nel senso che, se non vi fosse stato la decisione, sarebbe stata diversa; 3) non cadere su di un punto controverso sul quale la Corte si sia pronunciata; 4) presentare i caratteri della evidenza e della obiettività, sì da non richiedere, per essere apprezzato, lo sviluppo di argomentazioni induttive e di indagini ermeneutiche; 5) non consistere in un vizio di assunzione del fatto, né in un errore nella scelta del criterio di valutazione del fatto medesimo.

Detto errore - pertanto - non solo deve apparire di assoluta immediatezza e di semplice e concreta rilevabilità, senza che la sua constatazione necessiti di argomentazioni induttive o di indagini ermeneutiche, ma non può tradursi in un preteso, inesatto, apprezzamento delle risultanze processuali, ovvero di norme giuridiche e principi giurisprudenziali, vertendosi, in tale caso, nella ipotesi dell'errore di giudizio, inidoneo a determinare la revocabilità delle

sentenze della Cassazione" (Cass., n. 6378 del 2019).

Esso non ricorre quindi, come nel caso di specie, quando si contesti un preteso errore – come si vedrà comunque insussistente- del procedimento logico di interpretazione del materiale probatorio, ovvero quando la questione controversa, come avvenuto con la gravata sentenza, sia stata risolta sulla base di specifici canoni ermeneutici o di un esame critico della documentazione acquisita.

Secondo i ricorrenti, partendo dal corretto inquadramento della procedura in termini di selezione e non di concorso, il risultato della stessa non avrebbe potuto essere considerata il frutto degli apporti causali di Rapalli e Cervoni in quanto l'assunto della commissione esaminatrice sarebbe del tutto neutro rispetto agli esiti della selezione che sarebbe demandato in via esclusiva al massimo organo politico; l'adozione del decreto sindacale n. 39 del 7 settembre 2016 costituirebbe un fatto dotato di autonoma efficacia causale.

Non è chi non veda come la censura venga prospettata dai ricorrenti in termini di inesatta qualificazione in termini giuridici del procedimento selettivo e nei corollari ad esso ricollegabili, risolvendosi la stessa in un (prospettato) inesatto procedimento interpretativo indubitabilmente qualificabile come errore di giudizio.

E' quindi esclusa dal novero degli errori revocatori, la pretesa erronea qualificazione della procedura selettiva di cui trattasi, riconducibile, al più, ad un errore nella valutazione dei fatti esattamente rappresentati.

È infatti inidoneo ad integrare un errore revocatorio il "*travisamento*

di dati giuridico-fattuali acquisiti attraverso la mediazione delle parti e l'interpretazione dei contenuti espositivi degli atti del giudizio, e dunque mediante attività valutativa, insuscettibile in quanto tale - quand'anche risulti errata - di revocazione" (Cass. 25 gennaio 2021, n. 1516; Cass. n. 14108 del 2016; Cass. n. 13181 del 2013).

Con riguardo ai detti parametri è stato ulteriormente precisato che l'errore di fatto revocatorio non coinvolge le attività di ragionamento, di apprezzamento, di interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande e delle eccezioni, ai fini della formazione del suo convincimento, che può prefigurare esclusivamente un errore di giudizio (Cons. Stato, V, n. 2342 del 2020; id., IV, n. 2438 del 2020; id., III, n. 3470 del 2020).

Va peraltro rilevato che l'*iter* logico posto a fondamento della gravata decisione risulta del tutto esente dai prospettati vizi appuntandosi l'ampia e articolata motivazione della pronuncia sulla disciplina della procedura selettiva – in alcun modo equiparata ad un concorso- e sull'esercizio della discrezionalità da parte della stessa amministrazione, a monte della stessa procedura, nella individuazione dei requisiti di partecipazione e del bacino di appartenenza dei potenziali candidati.

Requisiti che, come chiarito pacificamente in sentenza, vincolavano l'amministrazione stessa e, per essa, anche la commissione demandata a svolgere i compiti valutativi, non potendo revocarsi in dubbio che l'esito della detta valutazione si ponesse quale antecedente causale del provvedimento di nomina del sindaco cui è stato

comunque addossata virtualmente – in quanto non evocato in giudizio

– una quota di danno stimata nella misura del 50%.

Come precisato dal giudice d'appello, *“in base alla regola che l'Amministrazione autonomamente si è data, la laurea in giurisprudenza non poteva essere considerata un titolo culturale idoneo per partecipare alla selezione e conseguentemente, per svolgere l'incarico dirigenziale”*.

Avendo correttamente qualificato la procedura in coerenza con i parametri individuati dalla normativa applicabile all'affidamento degli incarichi di cui all'art. 110 TUEL, la Sezione ha puntualmente chiarito la rilevanza nello sviluppo causale della predetta regola precisando che *“tale scelta ha canalizzato il seguito della procedura entro l'alveo definito con l'avviso di selezione pubblicato”* (pagg.13-14).

Il ricorso va, conseguentemente, ritenuto inammissibile.

Le spese di giudizio sono poste a carico dei ricorrenti nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, dichiara l'inammissibilità del ricorso in epigrafe.

Le spese di giudizio vanno poste a carico dei ricorrenti nella misura di euro 160,00 (CENTOSESSENTA/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre

SENT. 123/2024

2023.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Daniela Acanfora)

F.TA DIGITALMENTE

F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il

17 MAGGIO 2024

p. Il Dirigente

(dott.ssa Luciana Troccoli)

F.TA DIGITALMENTE

Il Funzionario Amministrativo
dott.ssa Alessandra Carcani