

SENT. 7/2022

NCHMRN71D57H501J, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Cerchione (del foro di Latina), presso lo studio del quale in Terracina (LT), via Achille Grandi, n° 12, è elettivamente domiciliata;

2) SCAGNETTI Lucia, nata il 10 giugno 1957 a Roma, c.f. SCGLCU57H10H501Y, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Cerchione (del foro di Latina), presso lo studio del quale in Terracina (LT), via Achille Grandi, n° 12, è elettivamente domiciliata;

3) RAPALLI Riccardo, nato il 17 gennaio 1970 a Roma, c.f. RPLRCR70A17H501S, rappresentato e difeso dall'Avv. Peppino Mariano (del foro di Roma), presso lo studio del quale in Roma, via Giovanni Pierluigi da Palestrina, n° 55, è elettivamente domiciliato;

4) CERVONI Massimo, nato il 9 agosto 1956 a Pontecorvo (FR), c.f. CRVMSM56M09G838W, rappresentato e difeso dall'Avv. Peppino Mariano (del foro di Roma), presso lo studio del quale in Roma, via Giovanni Pierluigi da Palestrina, n° 55, è elettivamente domiciliato

[APPELLATI]

VISTO l'atto di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 2 dicembre 2021, svolta con l'assistenza del segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore generale Maria Nicoletta Quarato e l'Avv. Peppino Mariano, in rappresentanza di RAPALLI Riccardo e CERVONI Massimo, nonché in sostituzione dell'Avv. Luigi Cerchione, rappresentante di INCHES Marina e SCAGNETTI Lucia.

FATTO

SENT. 7/2022

Con sentenza n. 249/2020, depositata il 6/7/2020, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio rigettava la domanda proposta nei confronti dei componenti della commissione esaminatrice (Marina INCHESS, Riccardo RAPALLI e Massimo CERVONI) per la selezione del soggetto cui conferire, ex art. 110, comma 1 del TUEL, l'incarico di Dirigente dell'Area Economico Finanziaria, e nei confronti del soggetto che aveva redatto l'avviso di selezione ed approvato i verbali della commissione esaminatrice (SCAGNETTI Lucia).

Nei confronti di tali convenuti la Procura regionale aveva prospettato la responsabilità, a titolo almeno gravemente colposo, per aver individuato, quale vincitore della procedura, un soggetto privo del requisito della laurea in una delle materie previste nel bando (lauree richieste: laurea specialistica in economia e commercio o in economia aziendale o in scienze economiche o in scienze bancarie ovvero diploma di laurea vecchio ordinamento o laurea magistrale equiparati alle lauree sopracitate ai sensi del decreto MIUR 09/07/2009; laurea posseduta da vincitore: laurea in giurisprudenza).

Il danno, di cui si auspicava la ripartizione tenendo conto dell'efficienza causale riconducibile alle condotte di ciascuno dei convenuti, era stato provvisoriamente quantificato nell'importo di € 103.481,2 pari al trattamento stipendiale lordo corrisposto dall'ente locale dal momento dell'assunzione al 30/11/2017 (immediatamente prima l'emissione dell'atto di citazione).

Secondo la prospettazione attorea detta somma avrebbe dovuto essere incrementata computando gli ulteriori emolumenti corrisposti nelle more della celebrazione del giudizio.

Il primo giudice, preliminarmente, riteneva «*poco credibile*» l'eventualità che

SENT. 7/2022

la commissione esaminatrice avesse intenzionalmente operato una compensazione del mancato possesso della laurea in materie economiche con la pregressa esperienza professionale; più verosimilmente, riteneva che la stessa *«non si (fosse) concretamente sincerata di quello specifico requisito formativo, 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.

Pertanto, la Corte territoriale, 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*

SENT. 7/2022

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 - violazione 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 è subordinata alla ricorrenza di particolari requisiti, normativamente previsti, la cui mancanza rende il conferimento dell'incarico illegittimo.

Secondo l'appellante, la finalità della prescrizione relativa al possesso di uno specifico diploma di laurea è quella di consentire all'ente pubblico di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni di particolare rilevanza ed interesse strategico, di soggetti che possano vantare una particolare competenza professionale. Sicché, la rilevanza attribuita dal giudice di primo grado alle pregresse esperienze professionali del candidato vincitore era da considerare del tutto ingiustificata.

In definitiva, 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 sprovviste di "giusta causa".

Diversamente dai casi di attività lavorative connotate da «*assoluta genericità e fungibilità*» delle mansioni (es. custodi, bidelli, comuni impiegati), per le quali l'assenza del titolo di studio non è di per sé ostativo per la valutazione

SENT. 7/2022

dell'utilità della prestazione svolta, nei casi di attività caratterizzate da alta specializzazione, l'assenza dei requisiti culturali e professionali preclude in radice la possibilità di apprezzare eventuali utilità. Pertanto, l'intera retribuzione erogata costituiva danno per l'ente.

Chiedeva, conseguentemente l'integrale riforma della sentenza e la conseguente condanna dei soggetti assolti in primo grado, in parti eguali tra loro o, in alternativa, con ripartizione disomogenea in base alla ritenuta efficienza causale dell'apporto di ciascuno, in favore del Comune Città di Anzio, al pagamento della somma di € 103.481,20, pari agli stipendi (al lordo) erogati sino alla data del 30 novembre 2017 nonché al pagamento dei successivi esborsi a titolo di ratei stipendiali, importi da maggiorare della rivalutazione monetaria (decorrente dalla data di ciascun pagamento) e degli interessi dalla data di emanazione della sentenza fino al saldo.

Con memoria depositata in data 22/11/2021 si costituivano gli appellati RAPALLI e CERVONI, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 190 c.g.c., per omessa indicazione dei capi della decisione impugnati, delle circostanze da cui si assumeva fosse derivata la violazione di legge e, comunque, per violazione del principio di autosufficienza ex art. 366 cpc.

Deducevano, inoltre, l'infondatezza nel merito del gravame.

In proposito, rilevavano che il soggetto cui è stato conferito l'incarico dirigenziale aveva sia un titolo di studio congruo sia un'elevata professionalità specifica e che, comunque, l'affermata illegittimità della nomina non avrebbe potuto ritenersi automaticamente fonte di responsabilità amministrativa.

Per l'eventualità in cui tali considerazioni non fossero state ritenute idonee a

SENT. 7/2022

determinare il rigetto dell'impugnazione, gli appellati riproponevano le argomentazioni formulate, in sede di costituzione, nel primo grado del giudizio e, segnatamente, contestavano la sussistenza della condotta anti-giuridica, del collegamento causale tra le valutazioni delle competenze professionali operate della Commissione e il giudizio di adeguatezza della professionalità e conseguente nomina (che era prerogativa esclusiva del Sindaco), della colpa grave e del danno erariale.

Auspicavano, pertanto, in via principale, il rigetto dell'appello perché inammissibile o infondato e, in subordine, la riduzione dell'addebito.

Con distinte memorie, dal contenuto in larga misura sovrapponibile, in data 29/11/2021, si costituivano INCHESS Marina e SCAGNETTI Lucia, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità dell'appello per carente specificità dei motivi.

Evidenziavano, poi, che:

- la selezione comparativa prevedeva differenti ed alternativi requisiti di ammissione, in base ai quali il OMISSIS era legittimato a partecipare;
- la scelta del candidato era riservata al Sindaco e non avrebbero potuto condizionarla né la INCHESS perché, quale membro della commissione, si era limitata alla valutazione comparativa dei curricula e delle competenze tecniche dei candidati; né la SCAGNETTI, perché si era limitata a redigere l'avviso di selezione e ad approvare i verbali della commissione;
- difettava il requisito della colpa grave;
- non era configurabile alcun danno per il Comune di Anzio.

Chiedevano, conseguentemente, in via principale, il rigetto dell'appello e, in

subordine, la *compensatio lucri cum damno* o la riduzione dell'addebito.

All'udienza del 2/12/2021, il rappresentante della Procura Generale ed il difensore delle parti appellate enunciavano le rispettive conclusioni svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi posta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, deve essere escluso che l'appello sia affetto da carenze contenutistiche in grado di comprometterne l'ammissibilità.

Secondo tutti gli appellati, l'impugnazione non recherebbe l'indicazione dei capi della decisione impugnati né delle circostanze da cui sarebbe derivata la violazione di legge rilevante ai fini della decisione oggetto di gravame e, comunque, non soddisferebbe il requisito di autosufficienza di cui all'articolo 366 cpc.

I lamentati profili di inammissibilità non ricorrono, avendo l'atto di appello i contenuti richiesti dall'art. 190, comma 2, c.g.c.

In primo luogo, occorre chiarire che il codice di giustizia contabile, a fronte della declinazione di un modello legale di motivazione della decisione, ha coerentemente modulato i requisiti formali di ammissibilità dell'impugnazione.

Viene, in tal senso, ad essere valorizzata l'intima correlazione funzionale tra struttura dell'argomentazione della sentenza e forma dell'atto di impugnazione: la sentenza, infatti, deve rappresentare gli elementi dimostrativi ed esplicitare compiutamente le determinazioni del giudice, mentre l'atto di impugnazione dovrà correlarsi - criticamente - ai capi contenuti nella decisione, attraverso la prospettazione di richieste ed

argomentazioni, in fatto e in diritto, compendiate in motivi dotati di adeguata specificità.

In questa prospettiva, l'art. 17 delle norme di attuazione del codice della giustizia contabile ha innanzitutto previsto che *«La motivazione della sentenza di cui all'articolo 39 del codice consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata (...)»*.

In definitiva, l'esposizione così articolata viene a costituire il baricentro dell'apparato giustificativo-motivazionale della sentenza e ad esso si parametrerà un analogo rigore logico-argomentativo richiesto ai motivi d'impugnazione.

A tal fine sono stati definiti i requisiti formali dell'impugnazione (art. 190 c.g.c.), richiedendosi, a pena di inammissibilità (comma 2 dell'articolo appena citato), non solo la "specificità" delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame, ma anche l'enunciazione *«a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata»*.

Per effetto di tale architettura, un atto privo della necessaria specificità dei predetti enunciati non costituisce valida forma d'impugnazione e non è idoneo a produrre gli effetti introduttivi del giudizio del grado successivo, con conseguente preclusione all'emissione di una pronuncia diversa dalla declaratoria di inammissibilità.

L'onere della specificazione dei motivi ha la duplice funzione di delimitare l'ambito di esame consentito al giudice di appello, in conformità del principio

SENT. 7/2022

"tantum devolutum quantum appellatum", e di consentire il puntuale e ragionato esame delle critiche mosse alla decisione impugnata.

Tale onere si può ritenere assolto soltanto quando l'atto di appello esprima articolate ragioni di doglianza su profili specifici della sentenza di primo grado.

Ciò, tuttavia, non esige l'esplicito esame dei passaggi argomentativi della decisione impugnata quando, come nella vicenda in esame, l'appellante abbia argomentato la sua doglianza in modo incompatibile con l'argomentazione complessiva; l'esame, infatti, dei singoli passaggi è del tutto inutile una volta che l'appellante abbia esposto argomentazioni incompatibili con le stesse premesse del ragionamento seguito dalla sentenza impugnata.

Sotto tale profilo, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno avuto modo di chiarire che la specificità dei motivi non può essere definita in via generale ed assoluta, ma va correlata con la motivazione della sentenza impugnata e deve ritenersi sussistente quando alle argomentazioni svolte nella sentenza impugnata vengano contrapposte quelle dell'appellato, volte ad incrinare il fondamento logico-giuridico delle prime (sent. 29 settembre 1993, n. 9628).

D'altra parte, nel caso in esame, l'impianto motivazionale a sostegno della decisione di assoluzione non è complesso ed articolato, ma condensato in un unico "capo", il cui nucleo argomentativo è incentrato sulla marginalizzazione del requisito formale della tipologia di laurea specialistica richiesta per l'incarico considerato (cfr. paragrafo 8 della sentenza: *«la posizione dirigenziale in argomento pote(va) venir ricoperta anche da un laureato in giurisprudenza»*) e sulla speculare valorizzazione dei trascorsi professionali (*«ultradecennale esperienza di quel candidato, come dirigente*

SENT. 7/2022

presso l'ufficio di ragioneria generale di Roma Capitale; nonché, ad abundantiam, sulle numerose pubblicazioni in materia di contabilità pubblica e sulle sue ulteriori e più risalenti esperienze lavorative, quale funzionario, presso vari enti locali»).

Tali assunti sono stati inequivocabilmente avversati dalla Procura regionale appellante e veicolati attraverso un atto di impugnazione dai contenuti pienamente coerenti con le vincolanti prescrizioni contenute nell'art. 190 c.g.c., indicando la porzione della decisione avversata e specificando le ragioni su cui era fondato il dissenso.

Infine, quanto alla asserita violazione del principio di autosufficienza, occorre chiarire che, nel giudizio di impugnazione che si celebra innanzi alla Corte dei conti, quel principio, inteso nell'accezione elaborata con riferimento alla disciplina del ricorso per cassazione (art. 366, comma 1, n. 3, c.p.c.) tenendo conto delle rilevanti peculiarità che caratterizzano quel mezzo di impugnazione, non trova applicazione.

Sicché è del tutto impropria l'evocazione dell'art. 366 c.p.c. per contestare la ritualità dell'impugnazione proposta dalla Procura regionale.

2. Nel merito l'appello è parzialmente fondato, nei termini appresso specificati.

Occorre partire dalla constatazione che costituisce circostanza incontrovertibile 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.

Non v'è 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 (in base alla previsione contenuta nell'art. 24 dello Statuto comunale: responsabili degli uffici, qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione).

Per accedere a tale modulo organizzativo, l'art. 110 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) prevede, per quanto di rilievo in questa sede, che *«Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato (...). Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.*

(...)

3. I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco (...) in carica. (...).».

Lo Statuto del Comune di Anzio prevedeva all'epoca dei fatti (e continua a prevedere) che la Giunta potesse *«procedere con deliberazione all'assunzione di personale qualificato in possesso di laurea compatibile con l'incarico mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato»* (art. 24, comma 1).

In tale scenario, quindi, il ricorso a professionalità esterne ha come

indispensabile passaggio procedurale la selezione del titolo accademico

«*compatibile con l'incarico*», richiesto ai potenziali concorrenti.

In altri termini, è rimessa all'apprezzamento dell'Amministrazione la selezione, in base alle contingenti esigenze, dei connotati culturali in grado di assicurare, in astratto, uno dei fattori di idoneità all'espletamento dei compiti istituzionali.

Per la direzione dell'Area Economico Finanziaria l'Amministrazione ha operato la selezione delle qualità culturali indicando tra i requisiti di ammissione il possesso della «*laurea specialistica in economia e commercio oppure in economia aziendale oppure in scienze economiche o in scienze bancarie*»;

OVVERO

- *diploma di laurea (vecchio ordinamento) (DL) o laurea magistrale equiparati alle lauree sopracitate ai sensi del decreto MIUR 09/07/2009*» (cfr. art. 1, lett. f) dell'avviso di selezione).

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.

Avrebbe, indubbiamente, potuto ampliare tale ambito prevedendo requisiti meno stringenti (ulteriori lauree abilitanti la partecipazione alla selezione).

Ma ciò non ha fatto: dunque, 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.

Tale scelta ha canalizzato il seguito della procedura entro l'alveo definito con l'avviso di selezione pubblicato.

Sul punto occorre chiarire che l'inserimento nell'avviso di selezione di due «lett. f)» è, inequivocabilmente, il prodotto di un refuso e non il frutto della consapevole scelta di porre la precedente esperienza lavorativa quale requisito alternativo alla laurea.

In definitiva, l'ammissione del candidato poi ritenuto meritevole di essere assunto presenta una macroscopica anomalia che inficia la legittimità dell'intera procedura.

Costituisce affermazione ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte che la mera illegittimità non è sufficiente per integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa (tra le tante, più di recente, App. Sez. I sentt. 212-131-117/2021; App. Sez. II sentt. 216-8/2020; App. Sez. III sentt. 382-314-39/2021), pur costituendo un indice sintomatico di una condotta dannosa, bisognevole di ulteriori riscontri.

Nel caso in esame non risulta che detta illegittimità sia stata debitamente contestata. Con la conseguenza che il rapporto di lavoro è stato costituito ed ha avuto fisiologico svolgimento.

A fronte dell'esercizio dei compiti dirigenziali (rivendicato come soddisfacente per l'ente dai soggetti convenuti – cfr. certificazione del sindaco in All. 11 alla memoria di I grado di RAPALLI e CERVONI - e non contestato dall'Organo requirente) ci sono stati gli esborsi mensili da parte del Comune per remunerare l'opera prestata.

Secondo l'appellante questo costo integrerebbe un danno, sussistendo «uno

SENT. 7/2022

squilibrio tra gli emolumenti erogati dal Comune di Anzio e la minore capacità tecnico professionale messa a disposizione dallo stesso rispetto a quella inderogabilmente richiesta per l'incarico dirigenziale. A riguardo, si ritiene che la rilevanza attribuita dal giudice di primo grado alle pregresse esperienze professionali del OMISSIS sia del tutto ingiustificata. Quando l'amministrazione esige una prestazione professionale particolarmente qualificata per l'effettuazione della quale richiede il possesso di un particolare titolo di specializzazione, l'attività svolta dal soggetto privo delle cognizioni tecnico-culturali tassativamente prescritte non può ontologicamente produrre (a causa dell'oggettiva carenza del necessario standard di capacità professionale) l'utilità che l'amministrazione aveva preventivato di conseguire in sede di stipula del contratto di lavoro».

Sempre secondo l'appellante, poi, sarebbe preclusa la possibilità di ricorrere alla valutazione di eventuali vantaggi rivenienti dall'attività comunque svolta: mentre, in astratto, potrebbe essere considerata la quota di retribuzione riconducibile a mansioni generiche e non professionalmente caratterizzate dal possesso di uno specifico titolo di studio o di specializzazione, in concreto un simile apprezzamento non potrebbe essere compiuto, non essendo stato provato che l'attività lavorativa svolta dal OMISSIS abbia generato utilità per il Comune.

In tale scenario, la mancanza di una delle lauree specificamente richieste nell'avviso pubblico ha comportato che il Comune si è avvalso di una professionalità significativamente diversa da quella che aveva in animo di utilizzare al momento della programmazione dell'assunzione.

I connotati del soggetto cui si intendeva affidare la responsabilità di un settore

di rilievo strategico per l'ente (Area economico-finanziaria), non erano quelli basilari per l'assunzione dell'incarico dirigenziale, ma erano quelli di una professionalità ben più strutturata, provvista di un livello elevato di competenze.

Per ritagliare un simile profilo erano stati impiegati due concorrenti indicatori: da un lato, il possesso di un titolo di studio universitario in materie che avevano stretta attinenza con le funzioni che sarebbero state esercitate e, dall'altro, l'aver una significativa pregressa esperienza nel medesimo ambito di intervento.

L'importanza dei requisiti era, poi, rafforzata dalla previsione, nell'avviso di selezione (Art. 3 Ammissione ed esclusione dei candidati), secondo cui *«Il candidato che non risulti in possesso dei requisiti prescritti dal presente bando, decade automaticamente dalla selezione. L'accertamento della mancanza di uno dei requisiti prescritti per l'ammissione alla selezione comporta comunque, in qualunque momento, la risoluzione del rapporto di lavoro.*

Non è sanabile e comporta l'esclusione automatica dalla selezione:

· la mancanza dei requisiti di ammissione alla selezione (...)».

In definitiva, per volontà espressa dell'ente, il possesso di una delle lauree appositamente contemplate nell'avviso di selezione era uno degli elementi condizionanti l'instaurazione del rapporto di lavoro.

L'Amministrazione avrebbe certamente potuto modificare i requisiti per l'ammissione alla selezione. Ma ciò, proprio in base al vincolo modale che la stessa amministrazione si era imposto (cfr. 6 dell'avviso di selezione), avrebbe dovuto essere frutto di una modifica dell'avviso pubblico, con eventuale

SENT. 7/2022

riapertura dei termini, assicurando la possibilità di partecipazione alla selezione al mutato bacino dei potenziali candidati.

Mai alla modifica dei requisiti avrebbe potuto pervenirsi in modo silente, attraverso una scelta compiuta nella fase valutativa delle domande dei partecipanti.

Quindi, il rapporto di lavoro che è stato costituito a beneficio di un soggetto che, benché altamente titolato per l'incarico dirigenziale, non possedeva uno dei requisiti di ammissione previsti nell'avviso di selezione, per espressa previsione di quest'ultimo era destinato a risolversi ed era insuscettibile di sanatoria.

Con la conseguenza che gli emolumenti corrisposti al OMISSIS in carenza di un requisito essenziale integrano un esborso indebito.

Per escludere o attenuare la dannosità di tale indebito non può essere valorizzata la qualità dell'opera prestata, certificata dallo stesso soggetto (sindaco) che ha contribuito a realizzare la condotta dannosa.

Una simile valutazione deve ritenersi preclusa, in linea con l'indirizzo interpretativo maturato da questa Corte in vicende per molti versi sovrapponibili, in ragione del fatto che si è proceduto all'instaurazione di un rapporto di lavoro con un soggetto sprovvisto (di uno) degli specifici requisiti richiesti.

A questa conclusione induce la considerazione secondo la quale gli stringenti limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni sono posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, a presidio degli equilibri di finanza pubblica nonché a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa e della parità di trattamento dei possibili interessati

a partecipare alla selezione.

La preservazione di tali valori ha luogo, fra l'altro, mediante la fissazione di regole che definiscono condizioni e procedure.

In tale peculiare contesto, il rispetto di tali regole è presupposto di legittimità della spesa sostenuta per la remunerazione del dirigente: le gravi anomalie riscontrate non sono meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità del provvedimento, ma si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questo, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa.

L'assunzione di un soggetto che, in base alla disciplina della selezione che autonomamente l'Amministrazione si era autoimposta, non rispondeva al profilo richiesto, oltre che pregiudicare i possibili interessati che, pur trovandosi nelle medesime condizioni del soggetto poi assunto, non avevano fatto domanda di partecipazione rispettosi della rigidità dei requisiti ostentati nell'avviso, ed essere di nocimento per la stessa amministrazione che si è preclusa la possibilità di vagliare altri potenziali candidati, ha dato luogo ad una mortificazione del buon senso gestionale ed a un pregiudizio ai principi di buon andamento dell'azione amministrativa, talmente intensi da non poter essere attenuati attraverso la valutazione di eventuali effetti positivi derivanti dall'attività del dirigente.

Tale danno, però non è addebitabile nei termini prospettati dalla Procura regionale.

Innanzitutto, deve escludersi dalla compartecipazione alla causazione del danno SCAGNETTI Lucia, che era stata evocata in giudizio nella veste di responsabile del servizio gestione risorse umane, per aver materialmente

SENT. 7/2022

redatto l'avviso di selezione ed aver approvato i verbali rimessi dalla Commissione (n. 1 e n. 2 entrambi del 5/9/2016, il primo recante la graduatoria di ammissione al colloquio attitudinale ed il secondo contenente la graduatoria all'esito del colloquio).

L'incoerenza tra il contenuto dell'avviso ed il risultato della selezione non è frutto di apporti causali alla medesima riconducibili: per un verso, la redazione dell'avviso è, contrariamente all'assunto dell'Organo requirente, del tutto neutro rispetto agli esiti della selezione e, per altro verso, la mera presa d'atto delle valutazioni compiute dalla commissione e dal sindaco non implica una manifestazione di adesione ai risultati di quelle valutazioni.

Il suo intervento è circoscritto all'attivazione degli adempimenti di competenza del settore di cui aveva la responsabilità.

La porzione del danno alla medesima riferibile (1/4 dell'intero, secondo il riparto ipotizzato in citazione), pari ad € 25.870,3, deve perciò essere decurtato dall'importo costituente danno, non potendo accrescere la quota degli altri responsabili.

Fra questi, inoltre, risulta non evocato in giudizio il Sindaco che ha avuto un ruolo decisivo nell'assunzione del OMISSIS, avendo proceduto al colloquio finale nonché provveduto alla nomina ed al conferimento dell'incarico con proprio decreto, in aderenza a quanto previsto dall'art. 4 dell'avviso.

La quota di danno virtualmente al medesimo imputabile, ai sensi dell'art. 83, comma 2, c.g.c., è stimabile, tenuto conto delle dinamiche procedurali delineate nell'avviso di selezione, nella misura del 50% dell'importo del danno per cui v'è causa ($103.481,2 - 25.870,3 = 77.610,9$), pari ad € 38.805,45.

SENT. 7/2022

La porzione residua (€ 38.805,45) deve essere suddivisa, in parti uguali, attesa l'omogeneità degli apporti causali di ciascuno, tra i membri della Commissione che hanno compiuto la valutazione dei titoli in manifesta noncuranza delle prescrizioni dell'avviso.

Perciò ai medesimi deve essere imputato, a titolo di colpa grave, il danno nella misura di € 12.935,15 ciascuno, importo da intendersi comprensivo di rivalutazione monetaria e da incrementare degli interessi legali, da computarsi dalla data di pubblicazione della presente decisione e fino al soddisfo.

Non possono, invece, essere considerati gli esborsi successivi alla data del 30/11/2017 (soglia temporale individuata nell'atto di citazione per la quantificazione del danno azionato di € 103.481,2).

Per tale ulteriore porzione di danno, infatti, la domanda (articolata nell'atto introduttivo del giudizio e riproposta in appello) integra un'ipotesi di condanna c.d. in futuro, non debitamente coltivata, non avendo la parte attrice provveduto a fornire elementi probatori, dopo l'instaurazione del giudizio, circa la perdurante efficacia del rapporto di lavoro costituito in modo irregolare.

In ogni caso, una simile pronuncia di condanna, ascrivibile alla tipologia delle pronunce condizionali, sarebbe ammissibile, per valorizzare il principio dell'economia dei giudizi, solo nell'eventualità in cui fosse sufficiente una mera constatazione della sopravvenuta ricorrenza dell'elemento condizionante (Cass. sentt. 19895/2015, 21013/2010, 11061/2003): tuttavia, tale situazione non ricorre nel caso di specie, essendo necessari specifici accertamenti di merito (svolgimento del rapporto di lavoro ritualmente retribuito, perdurante esistenza del nesso di causalità dei pagamenti nelle more

SENT. 7/2022

interventuti ai condannati, eventuale esistenza di responsabilità di altri, etc.).

Dunque, il danno eventualmente prodottosi dopo l'emissione dell'atto di citazione non può formare oggetto di valutazione nel presente giudizio.

Conclusivamente, in parziale accoglimento dell'appello della Procura regionale, INCHES Marina, RAPALLI Riccardo e CERVONI Massimo devono essere condannati, a titolo di colpa grave, al pagamento, in favore del Comune di Anzio, dell'importo di € 12.935,15 ciascuno, importo da intendersi comprensivo di rivalutazione monetaria e da incrementare degli interessi legali, da computarsi dalla data di pubblicazione della presente decisione e fino al soddisfo.

Le spese del giudizio, nei confronti dei soggetti condannati, tenuto conto della parziale reciproca soccombenza, possono essere compensate, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

Rigetta l'appello promosso nei confronti di SCAGNETTI Lucia, confermando, seppure con diversa motivazione, l'assoluzione disposta nel primo grado di giudizio. Liquidata a beneficio della medesima, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. le spese del secondo grado del giudizio nella misura indicata in dispositivo.

PQM

la Corte dei conti Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello

definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento dell'appello della Procura regionale,

- rigetta l'appello promosso nei confronti di SCAGNETTI Lucia, confermando l'assoluzione disposta nel primo grado di giudizio. Liquidata a beneficio della medesima, ai sensi dell'art. 31, comma 2,

SENT. 7/2022

c.g.c. le spese del giudizio nella misura di € 2.000,00 (duemila/00);

- condanna, a titolo di colpa grave, INCHES Marina, RAPALLI

Riccardo e CERVONI Massimo, al pagamento, in favore del Comune

di Anzio, dell'importo di € 12.935,15 ciascuno, importo da intendersi

comprensivo di rivalutazione monetaria e da incrementare degli

interessi legali, da computarsi dalla data di pubblicazione della

presente decisione e fino al soddisfo, compensando le spese del

giudizio ai medesimi riferibili.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott.ssa Rita Loreto

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 12 GEN. 2022

IL DIRIGENTE

Dott. Sabina Rago

Firmato digitalmente