

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria

composta dai seguenti Magistrati :

Dott. Lodovico Principato	Presidente
Dott. Fulvio Maria Longavita	Consigliere rel.
Dott. Cesare Vetrella	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore Regionale nei confronti dei sigg. Benedetti Agnese, Dominici Fausto, Cucci Lorenzo e Benedetti Giuseppe.

Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n°10618/EL del registro di Segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 6/6/2006, con l'assistenza del Segretario, dr. Fabio Chirieleison : il relatore, nella persona del Cons. Fulvio Maria Longavita; il PM, nella persona del dr. Massimiliano Minerva; il difensore dei sigg. Benedetti A., Dominici e Cucci, avv. Stefano Bogini; il difensore del sig. Benedetti G., avv. Cesare Manini.

FATTO

I) - Con atto di citazione del 14/11/2005, la Procura ha convenuto in giudizio i sigg. Benedetti Agnese, Dominici Fausto, Cucci Lorenzo e Benedetti Giuseppe, nelle qualità - rispettivamente- di sindaco, vicesindaco, assessore e segretario comunale del comune di Vallo di Nera (Pg), per ivi sentirli condannare, in tale loro qualità ed a favore del predetto comune, per i danni subiti -a dire della Procura medesima- dal comune stesso per gli

incarichi di consulenza nell'Area Finanziaria affidati al rag. Alessandro Guidi, già dipendente del ripetuto comune, con mansioni di responsabile di detta Area.

II) - Riferisce la citazione che, a seguito di una denuncia attinente ai cennati incarichi, la Procura ha esperito le indagini di competenza, dalle quali è risultato che il rag. Guidi, Responsabile dell'Area Finanziaria del comune di Vallo di Nera, è stato collocato in pensione per dimissioni, a decorrere dall'1/10/2001, con delibera di Giunta n°94 del 14/8/2001, su istanza del medesimo, presentata il 31/7/2001.

Alla data del collocamento in quiescenza, il rag. Guidi contava 64 anni di età, ed un'anzianità di servizio utile pari a 40 anni.

Peraltro, con delibera n°113 del 2/10/2001, la Giunta ha disposto il conferimento al Guidi di un "incarico di consulenza (per il) servizio finanziario, personale (e) tributi, (dall') 1/10/2001 (al) 31/3/2002", dietro compenso mensile di £ 2.000.000. La delibera dà anche atto che non era stato possibile "bandire per tempo il concorso per la copertura del posto di Responsabile dell'Area finanziaria, personale (e) tributi", già occupato dal rag. Guidi, così che l'incarico è stato affidato "in attesa dell'espletamento del bando di concorso".

L'incarico in questione, precisa la citazione, è stato poi più volte prorogato con delibere giuntali n°21/2002 (fino al mese di aprile 2002), n°30/2002 (fino al mese di luglio 2002), n°81/2002 (fino a dicembre 2002) e n°3/2003 (fino a marzo 2003), per una spesa complessiva di €15.776,13.

In realtà, con le delibere n°81/2002 e n°3/2003, l'incarico è stato conferito non più come nelle precedenti, "in attesa dell'espletamento del concorso per la copertura del posto di Responsabile dell'Area Finanziaria, personale (e) tributi", ma "per consulenza e supporto tecnico dell'istruttore contabile neo-assunto".

Dagli accertamenti della Procura, chiarisce la citazione, è anche emerso che il Guidi, oltre ad esser dipendente del comune di Vallo di Nera, era titolare della "gestione associata

del servizio ragioneria tra i comuni di Vallo, Monteleone e Poggiodoro”.

III) - Sulla scorta delle riferite risultanze istruttorie, la Procura, con atto del 16/5/2005, ha invitato gli odierni convenuti a dedurre, ritenendo costituire danno per il comune di Vallo di Nera le somme corrisposte al rag. Guidi per i suddetti incarichi, in relazione alle disposizioni dell'art. 25, comma 1, della l. n°724/1994, dell'art. 7, comma 6, del d.l.vo n°165/2001, e dell'art. 110, comma 6 d.l.vo n°267/2000, oltre che in relazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di incarichi, che impongono alle pubbliche amministrazioni di avvalersi delle strutture proprie e del proprio personale.

In particolare, quanto all'art. 25 della l. n°724/1994, parte attrice ha ricordato che le relative disposizioni vietano alle amministrazioni di affidare incarichi a proprio personale, cessato per dimissioni volontarie, mentre, quanto agli artt. 7 del d.l.vo n°165/2001 e 110 del d.l.vo n°267/2000, ha ricordato che essi consentono incarichi ad estranei solo in presenza di particolarissime situazioni eccezionali e straordinarie, non rinvenibili nel caso di specie.

Il danno è stato ripartito in misura del 40% ciascuno al sindaco Benedetti ed al vicesindaco Dominici, per aver preso parte all'adozione delle ricordate delibere di Giunta, e nella misura del 10% ciascuno, all'assessore Cucci ed al segretario Benedetti, per - rispettivamente- avere partecipato (il primo) all'adozione della delibera n°81/2002 e per aver espresso parere favorevole (il secondo) alla adozione di tale delibera e delle altre sopra indicate.

IV) - Con note controdeduttive di identico contenuto, depositate il 9/7/2005 e - per il segretario Benedetti - il 18/7/2005, gli intimati hanno declinato ogni addebito osservando :

a) quanto alla violazione dell'art. 25 della l. n°724/1994, che la situazione del rag. Guidi “è stata valutata alla luce dell'art. 72, comma 1, della l. n°388/200, secondo cui, dall'1/1/2001, le pensioni di vecchiaia e quelle liquidate con anzianità contributiva pari a 40 anni, sono integralmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente”; tanto, in relazione

anche ad una risposta di un esperto del Ministero dell'Interno ad un quesito pubblicato sulla *Guida agli enti locali del Sole 24 ore*;

b) quanto ai “presupposti di fatto” di legittimazione del conferimento dell'incarico, che essi erano sicuramente sussistenti, visto che “il rag. Guidi era l'unico dipendente in servizio assegnato all'area finanziaria, (ed era) l'unico in grado di poter adempiere ai molteplici adempimenti del settore”; d'altro canto, si è soggiunto, “alla notizia del pensionamento del Guidi, l'Amministrazione, pur contattando gli Enti più vicini, non ha trovato disponibilità per un diverso convenzionamento del servizio in parola”.

Analogamente, si è precisato, sussistevano anche i presupposti per il conferimento dell'incarico di “affiancare la ragioniera neo-assunta”, attese le difficoltà pratiche della materia e le difficoltà “di subentrare nella gestione dell'ufficio senza una qualche indicazione da parte di chi l'ufficio (stesso) aveva retto per anni, fino ad allora”

Gli intimati, insomma, hanno escluso che “i compensi erogati al rag. Guidi, (da quantificare) correttamente in €15.259,60, (costituiscano) danno”.

V) - Ritenuti insoddisfacenti i chiarimenti offerti con le riferite deduzioni, con l'atto introduttivo della causa parte attrice ha ribadito gli addebiti mossi con l'invito, ulteriormente chiarendo il quadro normativo e giurisprudenziale in cui essi si collocano.

In estrema sintesi, parte attrice, ha ridotto a “tre le condizioni che (coesistendo) consentono, eccezionalmente, una deroga al principio della necessaria utilizzazione del personale dipendente per lo svolgimento dei compiti istituzionali, fermo restando il “limite negativo generale (per il quale) l'incarico di consulenza non deve mai risolversi nell'instaurazione surrettizia di un rapporto di lavoro, e le ha individuate :

a) nella “*eccezionalità del conferimento*, per complessità (o) straordinarietà delle esigenze da soddisfare o dei problemi da risolvere, ovvero (nella) urgenza e (nella) inderogabilità dell'attività da svolgere”;

b) nella “*temporaneità e specificità dell'incarico, nonché (nella) congruità del relativo compenso*”;

c) nella “*insufficienza organizzativa*”, ossia nella “assenza o carenza organica di un'apposita struttura della P.A., ovvero (nella) mancanza di personale addetto, sotto il profilo qualitativo, da accertare mediante una puntuale e reale ricognizione, che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata attività”.

Di tali condizioni, secondo parte attrice, nella vicenda all'esame difetterebbe sia “il presupposto della complessità e straordinarietà (ex precedente lettera **a**), in quanto “l'oggetto dell'incarico appare corrispondere al complesso delle attività ordinarie dell'Area Finanza, Personale (e) Tributi” del Comune di Vallo di Nera (a tal fine ha richiamato la sent. n°707/2003 della Sez. Giur. Reg. Emilia Romagna di questa Corte), sia il presupposto della “insufficienza organizzativa” (ex precedente lettera **c**), in quanto “è stata omessa ogni effettiva e concreta ricognizione organizzativa delle professionalità interne” ed è stata altresì omessa ogni ulteriore indagine in ordine alla possibilità di riattivazione di forme di convenzionamento con altri comuni limitrofi di gestione in forma associata del servizio di ragioneria, come era stato fatto fino a pochi anni prima”.

In ogni caso, poi, l'incarico di che trattasi -ha precisato parte attrice- “risulta conferito in aperta violazione dell'art. 25, comma 1, della l. n°724/1994, il quale pone la regola generale ed assoluta del divieto di conferimento di incarichi di consulenza, come di collaborazione, studio e ricerca, ai dipendenti che cessino volontariamente dal servizio”, al fine si salvaguardare, “in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, la piena ed effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa”, secondo quanto chiarito in proposito anche dalla Corte Costituzionale, con la sent. n°406/1995.

Tale divieto, inoltre, secondo la Procura, non sarebbe stato eliminato neanche dall'art. 72, comma 1, della l. n°388/2000, contrariamente agli assunti degli intimati.

Ribadita, dunque, l'entità del danno fissata nell'invito, parte attrice ha anche escluso che possa, nel caso, operarsi un qualche apprezzamento in termini di *utilitas* delle prestazioni rese dal rag. Guidi, stante le espresse norme di divieto di cui al menzionato art. 25 ed il fatto che l'espletamento di ogni consulenza, seppur in difetto dei relativi presupposti di conferimento, reca sempre un certo vantaggio.

Di qui la conferma della richiesta di condanna, nei termini di cui all'invito a dedurre, sussistendo anche - ad avviso della Procura- la colpa grave dei convenuti, desunta tra l'altro dal fatto che “tutti i partecipanti alle delibere non (hanno mostrato) alcun dubbio sulla legittimità dell'incarico”, né hanno chiesto “di cercare forme alternative di gestione del servizio, né di programmare e mettere a concorso il posto di responsabile del Servizio finanziario comunale”.

VI) - Costituitisi in giudizio nell'interesse dei convenuti Benedetti Agnese, Dominici e Cucci con memoria depositata il 17/5/2006, gli avv. Luciano Ghirga e Stefano Bogini hanno avverso la pretesa attrice, eccependo la carenza della condotta illecita, del danno e della colpa grave.

Sotto il primo profilo, hanno osservato che, sebbene l'attività affidata “non era tale da consentire il ricorso ad un incarico esterno, (visto) che era la stessa attività svolta dal Guidi quando era dipendente del Comune”, essa ha comunque giustificato l'incarico, in relazione all' “emergenza” creata dal collocamento a riposo del predetto. D'altronde, si è soggiunto, l'incarico, nella sua intrinseca realtà sostanziale, è consistito semplicemente in un “rapporto di lavoro a tempo determinato” che, come tale, si pone al di fuori della portata applicativa dell'art. 25 della l. n°724/1994, concernente le sole consulenze, come chiarito dalla Sezione Giur, Reg. Puglia della Corte dei conti, con la sent. n°328/2005.

Sotto il secondo profilo (carenza del danno), si è osservato che la sostanziale giustificatazza dell'incarico elimina in radice anche il danno, ferma comunque restando la

possibilità di apprezzare il vantaggio conseguito con le prestazioni del rag. Guidi, non ostandovi la contrarietà delle prestazioni stesse alle norme che regolano la materia, posto che, sul piano generale, nella responsabilità amministrativa l' *utilitas* da compensare con il danno discende sempre da una “condotta illecita”.

Quanto alla colpa, infine, si è fatto presente che “sin dal mese di marzo 2001”, ossia ben “quattro mesi prima che il rag. Guidi presentasse la richiesta di collocamento a riposo, ed un anno prima che lo stesso compisse il 65° anno di età”, era stato deciso di assumere “una figura in grado di affiancare, prima, e sostituire, poi, il responsabile dell'Area finanziaria e contabile”, soltanto che le vicende concrete del concorso stesso, in relazione ad una “pretestuosa impugnativa” dei relativi atti, ne hanno rallentato il corso, ponendo l'Amministrazione nella necessità di far fronte ad una situazione imprevedibile, creatasi per effetto della richiesta di anticipata cessazione dal servizio del Guidi .

Né, sotto altro profilo è vero che, come sostenuto dalla Procura, “non vi sia stata una ricognizione delle potenzialità interne”, visto che l'esiguità della pianta organica del Comune di Vallo di Nera ha consentito rapidamente di “appurare che non vi (era) alcun soggetto in grado di svolgere l'attività di responsabile dell'area contabile”.

Né, infine, è vero “che non si sia tentato di ricorrere a convenzioni con altri comuni della zona, in quanto le risposte avute sono state tutte di segno negativo”.

In conclusione, i predetti difensori hanno chiesto il proscioglimento dei loro assistiti, è, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo, nonché un diverso riparto del danno tra i convenuti, che tenga conto della maggior responsabilità del Segretario Comunale, rispetto a quella dei componenti la Giunta.

VII) - Costitutosi in giudizio nell'interesse del dr. Giuseppe Benedetti con memoria depositata anch'essa il 17/5/2006, l'avv. Cesare Manini ha avversato anch'egli la pretesa attrice, invocando ancora le disposizioni dell'art. 72 della l. n°388/2000, che -a suo dire-

avrebbero “decisiva efficienza interpretativa anche sul limite dell'art. 25 della l. n°724/1994, ove si consideri che il carattere *anticipato* della pensione di anzianità, si riduce necessariamente ad un breve periodo, per coloro che hanno maturato 40 anni di contribuzione”; il che poi, nella vicenda all'esame, si rivela “assorbente con particolare riferimento agli incarichi assegnati al rag. Guidi con le delibere successive alla prima, (avendo egli) compiuto i 65 anni il 12/2/2002”.

Sotto altro profilo, il predetto difensore ha anche argomentato per la sussistenza del carattere della “straordinarietà delle esigenze da soddisfare” con l'incarico, in relazione “alla contingenza venutasi a creare con la domanda di pensionamento del rag. Guidi”, tenuto conto della più che modesta consistenza dell'organico del comune di Vallo di Nera. D'altronde, si è soggiunto, il rapporto in concreto posto in essere con il cennato incarico è quello proprio del “lavoro subordinato a tempo parziale”, più che quello di una vera e propria consulenza, da ritenere pienamente legittimo, in base ai principi affermati da questa Sezione con la sent. n°447/2005. In sostanza, secondo il ripetuto legale, l'Amministrazione “ha continuato ad avvalersi dell'opera del rag. Guidi con il medesimo profitto (di quando questi era in servizio) e ad un costo decisamente inferiore”.

Esclusa, anche la sussistenza della colpa grave, per la complessità della materia degli incarichi, “tutt'altro che pacifica ed al centro di acceso dibattito anche giurisprudenziale”, l'avv. Manini ha chiesto l'assoluzione del proprio assistito e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

VIII) - All'odierna pubblica udienza, il P.M. ed i difensori dei convenuti hanno ribadito ed ulteriormente illustrato le loro posizioni, quali indicate nei rispettivi scritti, concludendo in conformità.

In particolare, il P.M. si è opposto alla qualificazione del secondo gruppo degli incarichi conferiti al Guidi (delib. nn.81/2002 e 03/2003) come di “formazione” per la neo

assunta ragioniera, in quanto manca -ha chiarito- ogni riferimento ad una qualche attività formativa nelle clausole del relativo contratto, in tutto simili a quelle dei contratti precedenti.

Valutato, perciò, in maniera unitaria l'incarico in questione, il P.M. ha ritenuto che lo stesso possa alternativamente inquadrarsi o nell'ambito della "consulenza", ed allora incappa nelle disposizioni che vietano simili incarichi, ovvero nel rapporto di lavoro subordinato, per l'instaurazione del quale è comunque richiesta una procedura selettiva, ex art. 35 del D.L.vo n°165/2001, ferma restando -in quest'ultimo caso- la dubbia utilità, per la continuità amministrativa, di un'attività lavorativa connessa ad un incarico che si rinnova mese per mese.

DIRITTO

IX) - La risoluzione dell'odierna controversia, che nella sua intrinseca essenza attiene ad un'ipotesi di danno per gli incarichi conferiti dal comune di Vallo di Nera al rag. Alessandro Guidi (già responsabile dell'Area Finanziaria - Personale e Tributi del comune stesso) con le deliberazioni giuntali n°113/2001, n°21-n°30-n°81/2002 e n°03/2003 (adottate tutte dopo il pensionamento del predetto), passa da una complessa ed articolata valutazione dei menzionati incarichi, in relazione -da un lato- alla loro effettiva consistenza e - dall'altro - alle norme considerate da parte attrice per asseverare la responsabilità dei convenuti.

X) - Sotto il primo profilo (consistenza degli incarichi), parte attrice ha sostenuto che trattasi sostanzialmente di un solo, identico incarico, conferito con la prima delle ripetute delibere e prorogato con le altre.

Sotto il secondo profilo (norme considerate per affermare la responsabilità dei convenuti), invece, parte attrice ha rapportato la responsabilità dei convenuti alla violazione delle disposizioni dell'art. 25 della l. n°724/1994, che vietano il conferimento di incarichi,

“da parte -per quel che qui interessa- dell'amministrazione di provenienza, al personale che cessa volontariamente dal servizio e che non ha il requisito per il pensionamento di vecchiaia”, ed alla violazione delle disposizioni dell'art. 7, comma 6, del D.L.vo n°165/2001, relative alla disciplina generale degli incarichi nella P.A., e delle disposizioni dell'art. 110, comma 6, del D.L.vo n°267/2000, relative alle “collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità” negli enti locali.

XI) - Sul versante opposto, i convenuti hanno sostenuto che l'incarico di cui alle ultime due deliberazioni giuntali (n°81/2002 e n°03/2003), attenendo ad una forma di “consulenza e supporto tecnico a favore dell'istruttore contabile neo assunto” (v. pag. 3 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini e in senso analogo note controdeduttive di tutti i convenuti) sia sostanzialmente diverso dal primo (ex deliberazioni n°113/2001 e nn.21 e 30/2002), il quale è consistito nell'espletamento, da parte del rag. Guidi, degli “stessi compiti svolti antecedentemente al pensionamento” (v. pag. 7-8 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Manini e, in senso analogo, pag. 4 -in fine- della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini).

Sul piano normativo, invece, i convenuti hanno escluso qualsiasi violazione delle disposizioni considerate dalla Procura a sostegno della propria pretesa.

Al riguardo, quanto all'art. 25 della l. n° 724/1994, hanno sostenuto che difettano, nel caso, i presupposti applicativi dell'articolo stesso, in quanto :

a) non si verte in ipotesi di “attività di consulenza, vietata (dal citato art. 25), ma di lavoro (subordinato) a tempo determinato”, che si pone al di fuori delle previsioni del ripetuto art. 25, come chiarito anche dalla Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia di questa Corte con la sent. n°328/2005 (v. pag. 5-6 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini);

b) l'art. 72, comma 1, della l. n°388/2000 ha modificato il più volte menzionato art. 25,

dando luogo “ad una sostanziale equiparazione delle pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore ai 40 anni con le pensioni di vecchiaia” (v. pag. 3 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Manini).

Peraltro, in via gradata, si è anche evidenziato che comunque il divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994, relativamente al rag. Guidi, dovrebbe ritenersi non più operante dal febbraio 2002, ossia dalla data in cui il predetto ha raggiunto il requisito del pensionamento di vecchiaia per avere compiuto il 65° anno di età (v. pag. 4 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Manini).

Quanto, invece, alla sussistenza, nel caso, dei requisiti legittimanti il conferimento degli incarichi, ex art. 7, comma 6, del D.L.vo n°165/2001 ed art. 110 del D.L.vo n°267/2000, si è osservato che, l'incarico di cui alle deliberazioni n°113/2001, n°21 e n°30 del 2002, è giustificato dalla “contingenza venutasi a creare con la domanda di pensionamento” del rag. Guidi (v. pag. 4 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Manini e, in senso analogo, le note controdeduttive di tutti i convenuti, oltre che pag. 8 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini).

L'incarico di cui alle successive deliberazioni n°81/2002 e n°03/2003, invece, è giustificato dalla necessità di “affiancare la ragioniera neo assunta in una indispensabile attività di consulenza e supporto tecnico nelle materie proprie del servizio, che nella loro applicazione pratica non potevano essere di sufficiente padronanza della nuova dipendente” (cfr. note controdeduttive e successivi interventi difensivi dei convenuti).

Sotto altro profilo, si è anche fatto presente che “l'art. 8 del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi (del comune di Vallo di Nera), approvato con delibera di giunta n°269/1999, consente di ricoprire con personale esterno i posti di responsabile di servizio, mediante contratto a tempo determinato” (v. pag. 5 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini).

XII) - Il Collegio, dal canto suo, ritiene anzitutto di convenire con i resistenti sul fatto che gli incarichi conferiti al rag. Guidi siano due e non già uno solo, più volte reiterato, come sostenuto da parte attrice.

Dalla documentazione in atti, invero, risulta con adeguata chiarezza che l'incarico conferito al rag. Guidi con le prime tre deliberazioni giuntali (n°113/2001 e nn.21 e 30 del 2002) diverge da quello conferito con le successive, ultime due (n°81/2002 e n°03/2003) almeno sotto un triplice aspetto :

a) sotto il profilo delle ragioni che hanno indotto la Giunta del Comune di Vallo di Nera ad attribuire gli incarichi stessi, quali espressamente indicate nei due gruppi di delibere sopra richiamate, rapportabili alla esigenza -quanto al primo incarico- di assicurare una temporanea “copertura del posto di Responsabile (dell')Area Finanziaria - Personale e Tributi, in attesa dell' espletamento del concorso per la (stabile) copertura del (medesimo) posto”, rimasto vuoto dopo il pensionamento del rag. Guidi, e alla esigenza -quanto al secondo incarico - di assicurare la “indispensabile attività di consulenza e supporto tecnico nelle materie della contabilità, dei tributi e del personale all'istruttore neo assunto” a seguito della procedura di selezione pubblica, di cui alla deliberazione n°23 del 30/3/2001;

b) sotto il profilo delle attività commissionate con i due incarichi, quale specificata nell'art. 2 degli schemi di contratto approvati con le delibere di conferimento degli incarichi stessi, indicate principalmente nella “adozione - quanto al primo incarico - di atti, redazione di pareri e relazioni, (e nella) collaborazione con gli altri servizi comunali in merito alle pratiche di ufficio, con attribuzione della responsabilità dell'area”, e nella “consulenza - quanto al secondo incarico - su pratiche amministrativo-contabili nell'ambito delle materie di competenza del servizio ragioneria-personale e tributi” a favore del neoassunto istruttore contabile;

c) sotto il profilo dell'impegno orario richiesto al Guidi e del relativo compenso, quali

rispettivamente fissati negli artt. 5 e 4 dei menzionati schemi di contratti, “per 12 ore settimanali” e con un compenso di € 1.032,91, quanto al primo incarico, e “per 10 ore settimanali”, con un compenso di €860,00, quanto al secondo incarico.

La ricostruzione unitaria degli incarichi in questione operata da parte attrice, invero, sembra ispirarsi ad un eccessivo formalismo, in quanto nega rilevanza autonoma al secondo incarico, rispetto al primo, in base al dato puramente formale - appunto - della mancanza, nelle clausole contrattuali del secondo incarico, di un chiaro ed esplicito riferimento alla attività di “formazione” commissionata al rag. Guidi per il neoassunto istruttore contabile (v. intervento del P.M. all'odierna pubblica udienza), trascurando che, in fondo, la “formazione” può anche realizzarsi “sul campo”, magari affiancando al personale neoassunto altro personale di comprovata esperienza e capacità, come risulta si sia voluto fare nel caso di specie, in base alle previsioni negoziali dell'art. 2 degli schemi di contratto approvati con le deliberazioni n°81/2002 e n°03/2003.

Vero è, invece, che anche l'attività di “formazione” del neoassunto istruttore sarebbe stata espletata dallo stesso “ragioniere responsabile dell'area finanziaria”, qualora fosse stato presente nel Comune di Vallo di Nera, come attestano le premesse della citata deliberazione n°81/2002, dalle quali emerge che l'incarico per la formazione del neoassunto istruttore contabile è stata resa necessaria dal fatto che all'epoca risultava ancora “vacante il posto di ragioniere-responsabile dell'area finanziaria”(v. il terzo “**Premesso**” di detta delibera) e che si intendeva “fare utile riferimento all'istruttore contabile (medesimo), in attesa di definire modalità e tempi di sostituzione del responsabile dell'area, anche in prospettiva di un convenzionamento dei servizi dell'ente (v. il primo “**Rilevato**” della ripetuta delibera).

Da questo punto di vista, vale incidentalmente chiarirlo, il Collegio condivide l'idea di parte attrice, secondo cui tutte le prestazioni commissionate al Guidi, anche quelle del secondo incarico, “sono prive di specificità e rientrano tra i compiti istituzionali generali

dell'ente” (v. pag. 14-15 della citazione). Ciò però non esclude che esse abbiano dato luogo a due incarichi autonomi, ontologicamente distinti e teleologicamente rivolti a soddisfare esigenze diverse, quali: quella di sopperire alla mancanza di un qualsivoglia addetto all'area finanziaria del comune di Vallo di Nera (primo incarico) e quella connessa alla possibilità di “fare utile riferimento all'istruttore contabile neoassunto, in attesa di definire modalità e tempi di sostituzione del responsabile dell'area”, rag. Guidi (secondo incarico).

XIII) - Così definiti gli aspetti relativi al numero ed alla consistenza degli incarichi conferiti al rag. Guidi con le più volte richiamate deliberazioni, il Collegio viene ora ad occuparsi delle norme considerate da parte attrice per asseverare la responsabilità dei convenuti.

XIII a) - Al riguardo, emerge anzitutto la necessità di stabilire quale sia la reale portata del divieto di conferire incarichi al personale cessato dal servizio per pensionamento di anzianità, di cui all'art. 25 della l. n°724/1994, perché qualora fosse vero che esso ha valore assoluto, sia con riferimento all'oggetto, che ai “soggetti attivi” e “passivi”, nel senso che l'Amministrazione non può mai, in nessun caso ed in nessun tempo, conferire incarichi ai propri ex dipendenti cessati dal servizio a domanda, come lascerebbe intendere parte attrice (v. pag. 11 della citazione e successivi, conformi interventi), allora apparirebbero del tutto superflue, per la risoluzione dell'odierna controversia, le ulteriori norme invocate da parte attrice medesima sulla disciplina generale degli incarichi, stante le peculiarità del caso.

I resistenti, come detto poc'anzi, hanno sostenuto che difettano, nella fattispecie all'esame, i presupposti applicativi del precitato art. 25, sia perché si verte in ipotesi di lavoro subordinato, e non già di vera e propria consulenza, sia perché l'art. 72, comma 1, della l. n°388/2000 avrebbe modificato, a loro avviso, il ripetuto articolo art. 25, dando luogo “ad una sostanziale equiparazione delle pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore ai 40 anni, alle pensioni di vecchiaia” (v. precedente paragrafo XI).

Il Collegio ritiene che per poter ben comprendere la reale portata dell'art. 25 della l. n°724/1994, che indubbiamente contiene una “norma di divieto”, occorra anzitutto individuare quale siano i beni-valori a tutela dei quali è stato posto il divieto stesso.

Soccorre al riguardo la lettera della norma che, nel suo *incipit*, espressamente correla il divieto in discorso al dichiarato fine di “garantire piena ed effettiva trasparenza e imparzialità (alla) azione amministrativa”; in tal senso, del resto, la stessa Corte costituzionale ha chiarito che “la disposizione tende ad arginare il fenomeno di dimissioni accompagnate da incarichi ad ex dipendenti, sì da garantire la piena ed effettiva trasparenza e la imparzialità dell'azione amministrativa” (cfr. sent. n°406/1995, pure richiamata da parte attrice).

Nel contesto dell'art. 25 della l. n°724/1994, dunque, la “trasparenza” e l' “imparzialità” passano da attributi generali dell'azione amministrativa a specifici beni-valori da tutelare, in relazione agli abusi intrinsecamente presenti nel conferimento di incarichi a chi, già dipendente dall'Amministrazione che gli incarichi stessi attribuisce, ha volontariamente posto fine al suo rapporto di servizio con l' Amministrazione medesima, così manifestando un chiaro disinteresse all' espletamento di ulteriori attività lavorativa con essa.

In altri termini, a fronte di un siffatto disinteresse, il citato art. 25 recepisce e positivizza l'idea, diffusa tra i consociati, secondo la quale è oltremodo contraddittorio, e perciò contrario ai canoni di giustificatezza e ragionevolezza che presiedono alla trasparenza ed all'imparzialità amministrativa, ex artt. 3 e 97 cost., affidare incarichi ai dipendenti pubblici che volontariamente cessino dal servizio, in quanto costoro se avessero voluto ancora lavorare per la loro ex Amministrazione di appartenenza non avrebbero certo chiesto di andare in pensione.

E' evidente infatti l'irrazionalità, anche economica, del conferimento di un incarico in

simili condizioni, ove si consideri che l'attività commissionata con l'incarico stesso sarebbe stata remunerata con il solo stipendio, se il dipendente fosse rimasto ancora in servizio, laddove - dopo le dimissioni - il compenso per il ripetuto incarico si aggiunge alla pensione, ossia alla “retribuzione differita” dall'ex dipendente medesimo, con un sensibile aumento dei costi complessivi e, soprattutto, senza assicurare una nuova professionalità di ricambio, alla conclusione dell'incarico. E ciò poi, è appena il caso di rilevarlo, è ancora più ingiusto ed incomprensibile ove si consideri che di regola è lo stesso ex dipendente ad aver creato l'esigenza lavorativa che l'incarico tende a superare, come nel caso di specie, cessando volontariamente dal servizio .

Così individuata la ratio, le finalità e l'oggetto specifico della tutela del “divieto” posto dall'art. 25 della l. n°724/1994, è evidente che esso copre ogni forma di incarico, e non solo quelle di “consulenza” in senso stretto, contrariamente a quanto sostenuto in proposito dai difensori dei convenuti.

D'altronde se, ai fini di una diversa conclusione, può indurre a dubbi l'intestazione dell'art. 25, che menziona solo gli “incarichi di consulenza”, la lettera della norma elimina ogni incertezza, riferendosi chiaramente oltre che agli “incarichi di consulenza, studi e ricerca”, anche agli incarichi di “collaborazione” *tout courts*, nei quali sicuramente si collocano anche quelli che danno luogo ad un rapporto di lavoro subordinato.

Per questi ultimi, anzi, l'irrazionalità è ancora maggiore - dal lato dell'Amministrazione che conferisce l'incarico - , visto che l'incarico stesso riveste la medesima natura del rapporto di lavoro appena dismesso, mentre - dal lato dell'ex dipendente - può trovare giustificazione solo nel compenso che egli percepisce in aggiunta alla pensione.

Sul punto, invero, il Collegio non condivide la sentenza n°328/2005 della Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia di questa Corte, invocata dai difensori dei

convenuti, che esclude dal campo operativo del divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994 gli incarichi che rivestono i caratteri sostanziali del rapporto di lavoro subordinato, anche perché essa muove da una ratio e da una finalità di tutela alquanto diverse da quelle individuate poc'anzi - e ad avviso del Collegio estranee all'art. 25 - correlate, non già alla salvaguardia della “trasparenza” e della “imparzialità”, ma all' esigenza di “evitare che l'ex dipendente, beneficiario del trattamento pensionistico di anzianità, possa godere di ulteriori compensi per attività da svolgere in piena autonomia, senza essere più sottoposto agli obblighi propri derivanti dal rapporto di lavoro subordinato” (v., testualmente, la parte motiva della citata sent. n°328/2005) .

XIII b) - Assodato, dunque, che il divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994 riguarda qualsiasi incarico di “collaborazione”, anche quelli che riflettono un lavoro subordinato, il Collegio ritiene di non poter condividere neanche l'idea dei difensori dei convenuti secondo cui l'art. art. 72 della l. n°388/2000 avrebbe modificato l'art. 25 della l. n°724/1994, disponendo una “sostanziale equiparazione delle pensioni con anzianità contributiva pari o superiore ai 40 anni, alle pensioni di vecchiaia”.

Come correttamente osservato da parte attrice, “la disposizione che introduce il principio del cumulo totale tra i redditi da lavoro e pensione (ossia il precitato art. 72 della l. n°388/2000), da un lato, non apporta alcuna modifica testuale all'art. 25 della l. n°724/1994, (mentre) dall'altro, non comporta alcuna innovazione nella sua portata precettiva, neanche a livello interpretativo, sancendo l'equiparazione formale tra pensioni di vecchiaia e pensioni di anzianità esclusivamente ai fini della cumulabilità delle pensioni (con i redditi da lavoro)” (cfr. pag. 12 della citazione).

In realtà, secondo il Collegio, le disposizioni a confronto si muovono su piani diversi, senza alcuna interferenza tra loro, rivolgendosi l'art. 25 della l. n°724/1994 alla P.A., per vietarle - a tutela della “trasparenza” e della “imparzialità”- di conferire incarichi agli ex

dipendenti cessati volontariamente dal servizio, laddove l'art. 72 della l. n°388/2000 si rivolge ai soggetti del rapporto previdenziale per equiparare i trattamenti di anzianità con 40 anni alle pensioni di vecchiaia, in relazione alle esigenze proprie di quel rapporto, senza dare alcun rilievo, in tale ambito, alla volontarietà o meno della cessazione dal servizio attivo.

Peraltro, a conclusione dell'argomento, il Collegio ritiene di convenire con parte attrice anche in ordine all'impossibilità di accordare un qualche valore esimente alla risposta al quesito fornita da "un non meglio precisato esperto del Ministero dell'Interno" -ha puntualizzato l'accusa- sui rapporti tra l'art. 72 della l. n°388/2000 e l'art. 25 della l. n°724/1994, invocato a propria discolpa dai convenuti nelle note controdeduttive e nei successivi atti difensivi, visto che, come correttamente osservato da parte attrice medesima, la risposta dell' "esperto", oltre a non essere stata resa "in forma ufficiale, (essendo apparsa) su una rivista, seppur molto diffusa tra gli operatori", è comunque di "data successiva a tutte le delibere di affidamento dell'incarico di che trattasi" (v. pag. 13 della citazione).

XIII c) Così individuata la portata del divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994, è evidente che esso copre qualsiasi incarico e, dunque, anche quello conferito al rag. Guidi con la deliberazione n°113/2001, in quanto decorrente dal giorno (1/10/2001) immediatamente successivo al collocamento in pensione del predetto (30/9/2001), conseguente alle dimissioni del medesimo, senza che vi sia stata una reale soluzione di continuità tra servizio attivo ed incarico.

XIII d) - In relazione al divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994, perciò, costituisce danno l'importo che il Comune di Vallo di Nera ha pagato per remunerare l'incarico conferito con la ricordata deliberazione, trattandosi di una spesa che non poteva essere sostenuta a favore del rag. Guidi, a salvaguardia dei beni della trasparenza e dell'imparzialità amministrativa.

Né, stante le finalità di tutela perseguite con tale divieto, è ipotizzabile un qualche “vantaggio” da portare in detrazione al danno subito dal comune, ex art. 1, comma 1-*bis*, della l. n°20/1994, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 3 della l. n°639/1996.

Ed invero, senza entrare -per ora - nella tematica generale sulla *compensatio lucri cum damni*, e nella correlata problematica relativa alla possibilità di valutare “l'utilità di fatto come utilità di diritto”, alla quale si riferiscono le considerazioni delle parti e le sentenze da esse evocate (v. pag. 18 della citazione e pagg. 9-10 della memoria di costituzione in giudizio degli avv.Ghirga e Bogini), il Collegio ritiene che, nel caso di norme che vietano una spesa, il danno che deriva dalla spesa stessa, qualora sostenuta in spregio al divieto, non è compensabile con le eventuali utilità economico-patrimoniali che derivano dal comportamento illecito, almeno tutte le volte in cui il bene tutelato dalla norma di divieto abbia una rilevanza giuridico-sociale maggiore degli eventuali vantaggi economici realizzati, magari sacrificando il bene stesso .

In casi del genere, in realtà, l'impossibilità di porre in compensazione il danno con l'*utilitas* non si collega, sul piano meramente formale, al rispetto della norma di divieto come tale, ma si rapporta, sul ben più rilevante piano sostanziale del bilanciamento degli interessi coinvolti, all'impossibilità di compensare la lesione di un interesse di maggiore rilevanza con la realizzazione di un interesse di rilevanza decisamente minore, stante la non omogeneità, se non addirittura -come nel caso di specie - la conflittualità, degli interessi messi a raffronto.

E così, per restare alla vicenda all'esame del Collegio, l' attribuzione al rag. Guidi dell'incarico di espletare le medesime attività poste in essere in costanza di servizio con il comune di Vallo di Nera, dietro apposito compenso aggiuntivo alla pensione di anzianità e senza comunque ritrovarsi -ad incarico espletato - con una nuova professionalità in grado di

sostituire il Guidi stesso, lede patentemente i beni della trasparenza e dell'imparzialità amministrativa, ed il relativo danno, pari all'importo del compenso erogato, non può certo ritenersi controbilanciato dal vantaggio che il predetto comune ha conseguito dalla esecuzione dell'incarico, stante la non comparabilità degli interessi primari e generali, per l'Amministrazione e per la società civile, della trasparenza e dell'imparzialità, con quello secondario e settoriale, a rilevanza puramente economico-patrimoniale, del vantaggio che è derivato al ripetuto comune dallo svolgimento del menzionato incarico, del tutto configgente con i cennati interessi generali.

Suffragano tali conclusioni i precedenti giurisprudenziali di questa Corte, ai quali il Collegio ritiene di prestare adesione per la loro intrinseca razionalità, in forza dei quali la valutazione dei vantaggi, imposta dal precitato art. 1, comma 1-*bis*, della l. n°20/1994, “non può essere spinta al punto da pervenire comunque e sempre ad un computo matematico e compensativo, perché quando trattasi di norma che -come nella fattispecie in discussione - protegge interessi primari, occorre tener conto dei vantaggi di carattere generale che il legislatore ha voluto (preservare), i quali non trovano il loro esatto contrapposto nei vantaggi di natura settoriale della P.A.” (cfr. testualmente, tra le più recenti, sent. n°2-A/2005 della Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello) .

XIV) - Così argomentata la sussistenza del danno per l'incarico conferito con la deliberazione di giunta n°113/2001, pari al compenso fissato in tale delibera per l'esecuzione di detto incarico (£ 2.000.000 mensili, da ottobre 2001 a febbraio 2002, per un importo complessivo di £ 10.000.000), il Collegio ritiene di dover valutare in maniera diversa le “proroghe” del medesimo incarico, disposte con le successive deliberazioni n°21 e n°30 del 2002; tanto in considerazione del fatto che le norme di divieto, “non si applicano oltre i casi ed i tempi in esse considerate”, ex art. 14 delle “disposizioni sulla legge in generale”.

In relazione a ciò, invero, il Collegio ritiene che, contrariamente a quanto lasciano intendere le prospettazioni attoree, il divieto di cui all'art. 25 della l. n°724/1994 non abbia valore assoluto nel tempo, per l'ex dipendente dimissionario, e cessi di avere effetto allorquando egli compia l'età per il pensionamento di vecchiaia.

In tal senso, meritano di essere condivise le osservazioni dell'avv. Manini, nelle quale si sostiene che il divieto di cui al più volte menzionato art. 25 non può riguardare gli “incarichi assegnati al rag. Guidi con le delibere successive alla prima poiché egli ha compiuto i 65 anni il 12/2/2002, (così) che, quanto meno le delibere n°21/2002, n°30/2002, n°81/2002 e n°3/2003, non violano affatto (il ridetto) art. 25” (v. pag. 4 della memoria di costituzione in giudizio).

Ciò stante, il carattere eventualmente dannoso delle proroghe del primo incarico (deliberazioni n°21 e n°30 del 20002) e del conferimento del secondo incarico (deliberazione n°81/2002), con la successiva proroga del secondo incarico stesso (deliberazione n°3/2003), andrà accertato alla stregua della disciplina generale degli incarichi, e non più in base alle specifiche disposizioni dell'art. 25 della l. n°724/1994.

XIV a) - Emergono, a tal proposito, non tanto le disposizioni dell'art. 110, comma 6, del D.L.vo n°267/2000, pure invocate da parte attrice, sulle “collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”, quanto piuttosto le disposizioni del medesimo art. 110, comma 1, ora citato, sulla “copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici mediante contratto” e le disposizioni dell'art. 7, comma 6, del D.L.vo n°165/2001, sugli “incarichi” nella P.A., tenuto conto della reale natura dell'attività commissionata con gli incarichi dedotti in giudizio, oltre che delle esigenze con essi fronteggiate, e tenuto altresì conto delle disposizioni regolamentari del comune di Vallo di Nera che consentono la copertura dei posti di Responsabili di Area mediante estranei (v. a tale, ultimo riguardo la memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini).

XIV b) - Parte attrice, come detto, considera unitariamente gli incarichi affidati al rag. Guidi, senza distinguere tra il primo incarico, volto ad assicurare una temporanea copertura del posto di Responsabile dell'Area Finanziaria, ed il secondo, volto ad assicurare una consulenza ed un supporto tecnico all'istruttore contabile neoassunto, e ritiene che, in base alla disciplina generale sugli incarichi, è possibile fare ricorso a terzi allorquando concorrano tre condizioni, costituite : a) dalla “*eccezionalità del conferimento*”, b) dalla “*temporaneità e specificità dell'incarico* (oltre che dalla) *congruità del relativo compenso*” e c) dalla “*insufficienza organizzativa*” (v. pag. 8 della citazione).

Nel caso di specie, a suo giudizio, difetterebbero la prima (*eccezionalità del conferimento*) e la terza condizione (*insufficienza organizzativa*), in quanto “l'oggetto dell'incarico di consulenza del servizio personale-finanziario-tributi appare corrispondere al complesso delle attività ordinarie di competenza di quell'ufficio” (v. pagg. 13-16 della citazione) ed in quanto, per ciò che attiene alla “*insufficienza organizzativa*”, sarebbe stata omessa “ogni effettiva e concreta ricognizione delle professionalità interne (e sarebbe stata anche) omessa ogni indagine in ordine alla possibilità di riattivazione di forme di convenzionamento con altri comuni limitrofi di gestione in forma associata del servizio di ragioneria, come era stato fino a pochi anni prima” (v. pag. 17 della citazione).

XIV c) - Il Collegio, limitando per il momento le proprie valutazioni alle proroghe del solo primo incarico, ritiene che, conformemente a quanto osservato in proposito dai difensori dei convenuti, sussistano entrambe le condizioni lamentate da parte attrice, in quanto il pensionamento del rag. Guidi ha determinato, ad un tempo, sia l' “*eccezionalità del conferimento*”, se non sotto il profilo della “complessità e straordinarietà delle esigenze da soddisfare o dei problemi da risolvere” (ex pag. 8 della citazione), sotto quello - non meno rilevante - dell' “*urgenza e inderogabilità dell'attività da svolgere*” (pure considerato a pag. 8 della citazione), e sia la “*insufficienza organizzativa*”.

Sotto tale ultimo profilo, si ricorda che il rag. Guidi era l'unica unità di personale addetta all'Area Finanziaria-Personale e Tributi nel comune di Vallo di Nera, e che la stessa gestione associata del servizio di ragioneria tra i comuni di Vallo, Monteleone e Poggiodomo si basava proprio sulla professionalità del medesimo rag. Guidi. Ciò, del resto, era noto a tutti, stante anche le modeste dimensioni del comune di Vallo di Nera, così che, nella realtà delle cose, appariva del tutto inutile quella “effettiva e concreta ricognizione delle professionalità interne”, reclamata da parte attrice, “a meno che non si voglia attribuire a tale compito (rectius: adempimento) un valore esclusivamente formale”, come giustamente osservato dagli avv. Ghirga e Bogini nella relativa memoria di costituzione in giudizio (v. pag. 8 di detta memoria).

Pur nella sussistenza delle cennate condizioni, che giustificano le spese sostenute per i rinnovi del primo incarico, tuttavia, per evidenti esigenze di completezza, il Collegio ritiene di dare atto della criticità del comportamento complessivo tenuto dai convenuti fin dalla accettazione delle dimissioni del rag. Guidi.

Ed invero, i convenuti, sebbene edotti delle intenzioni del Guidi di voler cessare dal servizio, per avere essi stessi accettato le dimissioni del predetto, presentate sin dal 31/7/2001 (v. deliberazione n°94 del 14/8/2001 in atti, alla quale risulta assente l'assessore Cucci), non si sono adoperati in alcun modo per evitare il *black out* amministrativo nel settore finanza-personale e tributi del comune di Vallo di Nera, che si sarebbe avuto alla data di pensionamento del Guidi(1/10/2001), del tutto scontato dopo la accettazione delle sue dimissioni. Essi, infatti, non hanno programmato in nessuna maniera la sostituzione del Guidi medesimo. Come giustamente osservato da parte attrice, i convenuti non si sono dati nemmeno cura “di programmare e mettere a concorso il posto di responsabile del Servizio finanziario comunale” (v. pag. 23 della citazione) in vista del pensionamento del rag. Guidi, salvo poi -aggiunge il Collegio - a chiedere di giustificare l'incarico conferito allo stesso rag.

Guidi con il fatto di “non (aver potuto) bandire per tempo il concorso per la copertura del posto di Responsabile dell'Area Finanziaria-Personale e Tributi” (v. deliberazioni n°113/2001 e nn. 21 e 30 del 2002).

In sostanza, e concludendo sul punto, sono stati gli stessi convenuti che, con il loro comportamento omissivo, hanno creato le condizioni della “*insufficienza organizzativa*” e della “*eccezionalità del conferimento*” .

Né, sotto questo profilo, vale invocare a discolta la circostanza che già prima delle dimissioni e del pensionamento del Guidi “il comune, con deliberazione n°23 del 30/3/2001, aveva deciso l' assunzione di una unità di personale da adibire all'Area Ragioneria-Personale e Tributi”, la cui rapida conclusione è stata impedita da un ricorso presentato contro gli atti del relativo concorso (v. memoria di costituzione in giudizio degli avv. Ghirga e Bogini). Nelle deliberazioni che si riferiscono al primo degli incarichi in discorso, infatti, non v'è traccia di un simile concorso. Al contrario, in esse è ben chiara la volontà di affidare l'incarico stesso “in attesa dell'espletamento del concorso per la copertura del posto di Responsabile dell'Area Finanziaria-Personale e Tributi”; in attesa, cioè, dell'espletamento di un concorso diverso, rispetto a quello previsto nella deliberazione n°23/2001 .

In sostanza, nella ricostruzione della volontà amministrativa consacrata nelle delibere che si riferiscono alle proroghe del primo dei più volte menzionati incarichi, il concorso di cui alla deliberazione n°23/2001 è del tutto assente e la figura professionale neoassunta in base a quest' ultimo concorso compare per la prima volta solo nelle delibere che si riferiscono al secondo dei ripetuti incarichi, nelle quali si ritiene di dover valorizzare proprio alla neoassunta ragioniera per “l'organizzazione del servizio, in attesa di definire modalità e tempi della sostituzione del responsabile dell'area”, non ancora stabiliti - addirittura - neanche alla data di adozione di tali deliberazioni (v. il “**Rilevato**” che figura le premesse delle deliberazioni n°81/2002 e n°03/2003).

Sotto altro profilo, è però evidente che la programmazione della sostituzione del responsabile dell'Area finanziaria del comune di Vallo di Nera non sarebbe comunque valsa ad evitare la spesa per la sostituzione di detto responsabile, resa ormai inevitabile -dopo il febbraio del 2002 - dal raggiungimento dei limiti di età, da parte del rag. Guidi.

La programmata sostituzione del rag. Guidi, invece, sarebbe certamente valsa ad evitare, nell'Area di interesse, un agire precario ed incerto che, come osservato in aula da parte attrice, sicuramente non è giovato alla continuità dell'azione amministrativa e, dunque, all'efficacia ed all'efficienza dell'azione stessa .

In astratto, perciò, il Collegio può anche condividere le perplessità esternate in aula da parte attrice sulla “dubbia utilità” di un'attività amministrativa posta in essere in base ad “un incarico che si rinnova mese per mese”. In concreto, però, deve astenersi da qualsiasi approfondimento in proposito, ai sensi dell'art. 112 cpc, comportando esso valutazioni estranee al *petitum* sostanziale della domanda risarcitoria, basata sull'accertamento della necessarietà o meno della spesa sostenuta per i rinnovi del primo incarico, ex deliberazioni n°21 e n°30 del 2002, e non sull'accertamento della qualità dell'attività amministrativa realizzata con i rinnovi stessi.

La necessarietà dei rinnovi del primo incarico - dopo il febbraio 2002 come dianzi precisato - già ammessa dal Collegio, comporta perciò la giustificatezza della spesa sostenuta per essi, stante anche la mancanza di doglianze sulla corretta esecuzione dell'incarico, espletato in conformità alle pattuizioni negoziali del relativo contratto.

XV) - Così definiti gli aspetti che attengono al primo incarico ed ai rinnovi dello stesso, il Collegio ritiene giustificata anche la spesa per il secondo incarico, quale conferito con la deliberazione n°81 del 4/9/2002.

Ed invero, una volta che la Giunta del Comune di Vallo di Nera ha ritenuto, nell'esercizio del suo potere discrezionale (insindacabile nel merito da questa Corte, ex art.

1, comma 1, della l. n°20/1994, nel testo introdotto dall'art. 3 della l. n°639/1996), di valorizzare l' "istruttore contabile" assunto in base al concorso di cui alla ricordata deliberazione n°23/2001, così che l' "organizzazione del Servizio finanziario-personale e tributi (avrebbe potuto) fare riferimento all' istruttore contabile" stesso (v. in tal senso la deliberazione n°81/2002), appare più che logico e razionale affidare all'ex responsabile del medesimo Servizio un incarico di consulenza per la formazione del predetto "istruttore contabile", così da affiancargli un esperto a supporto della sua attività.

Per le cennate finalità, concretamente perseguite con la ripetuta deliberazione n°81/2002, devono infatti anche qui ritenersi sussistenti sia la condizione della "eccezionalità del conferimento" che quella "insufficienza organizzativa", in disparte la condizione della "temporaneità dell'incarico e della congruità del relativo compenso" - neanche messe in discussione da parte attrice -, non esistendo all'interno del comune di Vallo di Nera una qualche professionalità che potesse assistere il neoassunto istruttore contabile nell'esercizio delle "materie proprie del servizio, che nella loro applicazione pratica - hanno giustamente precisato i convenuti - non potevano ovviamente essere di sufficiente padronanza della nuova dipendente" (v. note controdeduttive).

Confortano tali conclusioni i precedenti di questa Sezione, che hanno ritenuto rispondente agli interessi dell'Amministrazione il conferimento di incarichi a terzi per la formazione dei propri dipendenti, allorquando non è possibile reperire all'interno della stessa Amministrazione il personale necessario per svolgere detta attività di formazione (v. Sez. Giur. Reg. Umbria n°724-R/1997).

XVI) Ora, però, se l'incarico in questione appare giustificato nel suo primo conferimento (ex deliberazione n°81/2002), non può dirsi altrettanto nel suo rinnovo (ex deliberazione n°03 del 22/1/2003), dovendosi ritenere già soddisfatte con il primo conferimento le esigenze di formazione legittimanti l'incarico stesso, date le modeste

dimensioni del settore d'interesse, e la durata più che congrua (4 mesi) di tale, primo conferimento.

Da questo punto di vista, quindi, sussiste certamente la colpa grave dei convenuti che hanno partecipato all'adozione della deliberazione che ha prorogato l'incarico di formazione, stante la palese irrazionalità della proroga stessa, in assenza di elementi che lascino finanche solo dubitare della sufficienza formativa del primo periodo, durato -lo si ripete - ben quattro mesi, in un settore lavorativo piuttosto modesto, non rinvenibili né nella deliberazione stessa, né altrove .

La spesa sostenuta per il rinnovo dell'incarico in parola, dunque, costituisce danno, sebbene a scomputo dello stesso possono essere considerate, in termini di *utilitas*, ex art. 1 della l. n°20/ 1994 (nel testo introdotto dall'art. 3 della l. n°639/1996), parte delle attività lavorative comunque regolarmente espletate dal rag. Guidi, non risultando doglianze neanche sulla corretta esecuzione di tale secondo incarico, ovviamente non considerando in esse quelle rivolte alla non più necessaria formazione del neoassunto istruttore contabile.

XVII) A questo proposito, sciogliendo la riserva apposta nel precedente paragrafo XIII d), il Collegio nell'alternativa di valutare o meno “l'utilità di fatto come utilità di diritto”, ai fini dell'applicazione della richiamata norma sulla *compensatio* (v. pag. 18 della citazione), ritiene che, nel contesto dell'art. 1 della l. n°20/1994, l'*utilitas* abbia una dimensione puramente economica e vada valutata a scomputo del danno ogni qualvolta essa sia individuabile nell'illecito causativo del danno stesso, salvo naturalmente il limite di norme speciali che vietino la spesa, a tutela di superiori interessi generali, in relazione ai quali non è neanche ipotizzabile una *utilitas* da portare a scomputo del danno, come chiarito nel precedente paragrafo XIII d)

In realtà, nella logica del ripetuto art. 1, comma *l-bis* della l. n°20/1994, l'*utilitas* si collega sempre e comunque ad una condotta “*contra legem*”, per usare le parole di parte

attrice (v. ancora pag. 18 della citazione).

Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il danno per la proroga del secondo incarico resta fissato in €1.000, tenuto conto dell'utilità derivata dall'attività posta in essere dal Guidi, desunta dal carattere eminentemente pratico-operativo delle prestazioni eseguite.

XVIII) - Tale voce di danno, ovviamente, si aggiunge a quella connessa al conferimento del primo incarico, ex deliberazione n°113/ 2001 (pari a £ 10.000.000, ora € 5.165), così che il danno complessivo resta stabilito, in cifra tonda, in €6.000 .

XIX) - Sul piano dell'imputazione soggettiva, il danno di cui sopra va addebitato ai soli convenuti Benedetti Agnese, Dominici Fausto e Benedetti Giuseppe, avendo il Collegio ritenuto legittima la spesa di cui alla deliberazione n°81/2002, con cui è stato conferito il secondo incarico (primo periodo) al rag. Guidi .

Pertanto, essendo quella ora detta l'unica deliberazione alla quale ha partecipato - con voto favorevole - l'assessore Cucci, risultato estraneo alle altre, è evidente che il medesimo va assolto dalla domanda attrice, per non aver contribuito in alcun modo al realizzarsi del danno.

XX) - Quanto alle percentuali di riparto, ex art. 1, comma 1-*quater* della l. n°20/1994 (nel testo modificato dall'art. 3 della l. n°639/1996), il Collegio condivide i criteri di massima indicati in proposito da parte attrice, anche se le misure del riparto stesso vanno leggermente variate, rispetto a quelle precisate in citazione, per la necessità di ridistribuire tra i responsabili medesimi la quota parte del danno che l'accusa ha attribuito all'assessore Cucci (10% dell'importo complessivo) per la sua partecipazione all'adozione della deliberazione n°81/2002.

Il Collegio, al quale comunque spetta il potere di “stabilire quanta parte del danno sia ascrivibile a ciascun convenuto” (cfr. Sez. I^a Centr. d'Appello n°101-A/2001 e, di questa stessa Sezione, sent. n°54-EL/2004), ritiene che il 90% del danno vada distribuito -nella

uguale misura del 45% ciascuno- al sindaco Agnese Benedetti ed al vicesindaco Dominici, quali componenti della Giunta che hanno adottato le censurate deliberazioni, mentre il restante 10% vada posto a carico segretario comunale Giuseppe Benedetti.

In tal senso, va disattesa la richiesta degli avv. Ghirga e Bogini di attribuire la parte più consistente del danno al segretario comunale, atteso che, pur nell'importanza che rivestono i segretari comunali per l'“istruttoria degli atti da emanare” e per la risoluzione dei problemi giuridici “legati alle decisioni da assumere”, sui quali i predetti difensori hanno particolarmente insistito (v. pagg. 10-11 della loro memoria di costituzione in giudizio), il Collegio ritiene che le deliberazioni restino comunque atti propri di chi le ha votate (v., chiarissimo in proposito l'art. 1, comma 1-ter , della l. n°20/1994, nel testo modificato dall'art. 3 della l. n°639/1996), mentre -nel caso di specie - non risulta che i deliberanti abbiano affrontato problematiche giuridiche di tale complessità da impegnare il segretario comunale o per le quali il segretario comunale medesimo abbia espresso pareri e/o svolto istruttorie che abbiano in qualche modo fuorviato, in concreto, i deliberanti medesimi.

Al contrario, risulta che essi hanno votato senza “sollevare alcun dubbio sulla legittimità dell'incarico” e, soprattutto, senza -in concreto - voler programmare la sostituzione del Guidi, come correttamente osservato in citazione da parte attrice; così che, soprattutto con riferimento ai profili discrezionali delle scelte operate, ai quali deve ritenersi sostanzialmente estraneo il segretario comunale, la responsabilità di questi si riduce notevolmente e resta stabilita nella misura del 10% dell'importo complessivo del danno, in ragione del parere favorevole, comunque espresso dal medesimo.

In conclusione, il sindaco Agnese Benedetti ed il vicesindaco Dominici vanno condannati al pagamento della somma di €2.700 ciascuno, pari al 45% ciascuno del danno complessivo, mentre il segretario comunale Giuseppe Benedetti va condannato al pagamento della somma di € 600, pari al restante 10% del danno complessivo; somme

comprehensive degli oneri rivalutativi chiesti in citazione da parte attrice, che sostanzialmente vengono abbuonati, nell'esercizio del potere riduttivo, pure chiesto dalle difese dei convenuti.

XXI) - Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno ripartite come segue:

- a) - nella misura intera, per gli atti propri di ciascuno dei convenuti condannati, nel senso che ognuno dei condannati paga le spese di giudizio dei relativi atti;
- b) - nella indicata percentuale del 45% ciascuno per il sindaco Agnese Benedetti e per il vicesindaco Dominici e del 10% per il segretario comunale Giuseppe Benedetti, per gli atti comuni a tutti i convenuti, detraendo da esse la parte relativa al convenuto assolto, assessore Cucci, pari ad $\frac{1}{4}$ delle spese relative a tali atti comuni.

XXII) - A favore dell'assessore Cucci vanno liquidate le spese legali, ai sensi dell'art. 3 della l. n°639/1996, quale interpretato dall'art. 10-*bis*, comma 10, della l. n°248/2005, che il Collegio determina forfetariamente in € 1.250, in mancanza di apposita parcella del difensore, tenuto conto sia del fatto che la memoria difensiva presentata per il medesimo riguarda anche gli altri amministratori convenuti, e sia del modesto valore della causa.

XXIII) - Sulle somme di condanna andranno corrisposti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza stessa al soddisfo.

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale dell'Umbria

ASSOLVE

dalla domanda attrice il sig. Cucci Lorenzo, a favore del quale liquida le spese legali nella misura di €1.250 (milleduecentocinquanta euro).

CONDANNA

invece i sigg. Benedetti Agnese, Dominici Fausto e Benedetti Giuseppe al pagamento, a

favore del Comune di Vallo di Nera, della somma di € 2.700 (duemilasettecento euro) ciascuno, quanto ai primi due convenuti condannati, ed al pagamento della somma di €600 (seicento euro), quanto al terzo.

Liquida altresì, a favore dello Stato, le spese di giudizio, da ripartire tra i convenuti condannati secondo i criteri fissati in motivazione, nella misura, alla data di pubblicazione della sentenza, di €863,11 (ottocentosessantatre/11).

Sulle somme di condanna come sopra stabilite andranno corrisposti gli interessi legali, con decorrenza dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 6/6/2006.

L'Estensore
(Fulvio Maria Longavita)

Il Presidente
(Lodovico Principato)

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2006

Il funzionario di cancelleria
(Elvira Fucci)