



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Giuseppa Maneggio Presidente

Dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere relatore

Dott. Giuseppe Grasso Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 754/2020

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **66911** del registro di segreteria,

promosso dalla Procura regionale

nei confronti di

- **AMMATUNA Luigi**, c.f.: MMTLGU49L11G953W, nato a Pozzallo

l'11.7.1949 ed ivi residente, alla Via Lucania n. 26, rappresentato e difeso

dall'avvocato Vincenzo Rizza (pec: rizza@legalmail.it) e presso il suo studio

elettivamente domiciliato in Modica, alla Via Trapani Rocciola n. 2;

- **AMMATUNA Roberto**, c.f.: MMTRRT52L27G953J, nato a

Pozzallo il 27.7.1952 ed ivi residente, alla Via Pegaso n. 5, rappresentato e

difeso dall'Avvocato Giovanni Mania (pec:

giovanni.mania@pec.ordineavvocaticatania.it) e presso il suo studio

elettivamente domiciliato in Catania, al Corso Italia n. 46;

VISTO l'atto introduttivo del giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza dell'11 novembre 2020, il Giudice relatore,

dott.ssa Giuseppina Mignemi; il Pubblico Ministero, dott.ssa Simonetta Ingrosso; l'Avvocato Vincenzo Rizza per il convenuto Luigi Ammatuna; l'Avvocato Giovanni Mania per il convenuto Roberto Ammatuna;

FATTO

1. Con atto di citazione del 15 novembre 2019, la Procura regionale conveniva in giudizio Ammatuna Luigi e Ammatuna Roberto, entrambi nella qualità di Sindaco di Pozzallo - il primo, dal 23.5.2012 al 13.6.2017 ed il secondo, dal 14.6.2017 e ancora in carica al momento della citazione in giudizio -, chiedendone la condanna al risarcimento, in favore del predetto Comune, rispettivamente di € 119.647,84 e di € 11.672,96, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio, per il danno derivato dall'illegittimo conferimento e proroga di incarichi ad esperti, ai sensi dell'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992.

A seguito di diversi esposti, a decorrere dall'anno 2013, che segnalavano la *"...violazione delle disposizioni di legge in materia di incarichi di consulenza legale - finanziaria - tributaria, e di "Esperti del Sindaco" ex art. 14 L.R. n. 7/92, a soggetti estranei al Comune di Pozzallo (RG)"*, la Procura regionale avviava un'istruttoria sugli incarichi affidati, ai sensi della legge regionale n. 7 del 1992, dai Sindaci che si sono succeduti dall'anno 2013 all'attualità.

Da tali approfondimenti, emergeva che Luigi Ammatuna, nel periodo considerato, conferiva -e più volte rinnovava- al medesimo esperto, Avvocato Vincenzo Rizza, dapprima a titolo gratuito e successivamente a titolo oneroso, un incarico di consulenza legale, per le necessità emergenti nello svolgimento dell'attività amministrativa dell'Ente.

La Procura elencava nel dettaglio i provvedimenti di conferimento degli

incarichi all'Avvocato Rizza, i periodi di riferimento, l'oggetto e il compenso pattuito.

In particolare:

- con provvedimento n. 30 del 17.5.2013, il Sindaco, Luigi Ammatuna, conferiva all'Avvocato Rizza un incarico avente ad oggetto *“attività di consulenza legale, esame di atti legali riguardanti il Comune e, su richiesta avanzata dal Sindaco o dagli assessori, espressione di parere sui problemi giuridici derivanti dall'applicazione di leggi o di regolamenti”*.

L'incarico veniva conferito a titolo gratuito, per la durata di tre mesi;

- con provvedimento n. 87 del 17.8.2013, l'incarico veniva conferito anche *“...al fine di curare la riorganizzazione del servizio contenzioso, atteso che, nella recente riorganizzazione dell'Ente e del suo organigramma, il Servizio Contenzioso è stato assegnato al Settore I Affari Generali, alla cui direzione è posta una unità di cat. D, incaricata delle funzioni di P.O., e che risulta necessario affiancare a tale unità un legale che possa supportarla attivando pratiche, metodi e procedure, allo stato carenti, in quanto né la stessa figura di P.O. incaricata della direzione della struttura, né altre figure all'interno dello stesso settore o dell'Ente, dispongono della professionalità specifica richiesta, sia per la migliore organizzazione delle relative pratiche, dal punto di vista della tecnica legale, essenziale per la puntuale trattazione delle materie del servizio e l'individuazione indirizzi più opportuni, nell'interesse dell'Ente”*.

L'oggetto dell'incarico conferito all'esperto veniva, quindi, individuato nelle *“a) attività di consulenza legale, esame di atti legali riguardanti il Comune e, su richiesta avanzata dal Sindaco o dagli assessori, espressione e/o*

redazione di parere legali su questioni giuridiche di rilievo, su problemi giuridici derivanti dall'applicazione di leggi o di regolamenti o su procedure di particolare complessità e di difficile e dubbia interpretazione, anche attraverso ricerche normative e giurisprudenziali;

b) consulenza agli organi competenti in ordine alla riorganizzazione del servizio contenzioso, attivando pratiche, metodi e procedure, allo stato carenti, instaurando contatti con eventuali legali esterni incaricati dall'Ente, ove strettamente necessario per la più puntuale ed efficace intesa su pratiche e procedure di natura legale, nell'interesse dell'Ente”.

L'incarico veniva conferito per il periodo 17.8.2013-31.12.2013, a fronte di un compenso mensile di € 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali, oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.894,32;

- con provvedimento n. 5 del 16.1.2014, l'incarico veniva conferito per il periodo 16.1.2014-30.6.2014, per le medesime motivazioni e con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 87/2013, con l'aggiunta della seguente prestazione:

“c) consulenza al Settore Risorse Umane in materia giuridico-amministrativa ed in materia di gestione del personale, della misurazione e valutazione della performance e dei risultati, tenendo anche conto dei compiti che derivano all'Ente dall'applicazione della Legge n. 190/2012, a tal fine anche prestando supporto tecnico-giuridico all'Organismo Indipendente di Valutazione specialmente nella fase di preparazione e redazione del Piano degli Obiettivi e delle Performance.”.

Per l'attività svolta, veniva corrisposto un compenso mensile di € 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali, oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo

	di € 2.918,24;	
	- con provvedimento n. 52 del 30.6.2014, l'incarico veniva conferito per il periodo 1.7.2014-31.12.2014 e aveva ad oggetto le medesime attività previste dal provvedimento n. 5/2014.	
	Il compenso mensile previsto era pari ad € 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali, oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di euro 2.918,24;	
	- con provvedimento n. 2 dell'8.1.2015, l'incarico veniva confermato per il periodo 1.1.2015-30.6.2015, con il medesimo oggetto già previsto dal provvedimento n. 52/2014, in quanto il Comune <i>"... non ha nel proprio organico figure dotate di professionalità specifica in grado di curare - al di fuori delle fondamentali modalità della gestione amministrativa - l'organizzazione peculiare dell'ufficio contenzioso e la formazione specifica dei suoi addetti..."</i> .	
	Per l'attività svolta, veniva corrisposto un compenso mensile pari ad € 2.300,00 al lordo delle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;	
	- con provvedimento n. 50 dell'1.7.2015, l'incarico veniva confermato per il periodo 1.7.2015-31.12.2015, con il medesimo oggetto già previsto dal provvedimento n. 2/2015.	
	Per l'attività svolta, veniva corrisposto un compenso mensile pari ad € 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;	
	- con provvedimento n. 107 del 31.12.2015, l'incarico veniva rinnovato dall'1.1.2016 al 30.6.2016.	
	L'oggetto veniva precisato nel modo seguente:	

“a) attività di consulenza legale, esame di atti legali riguardanti il Comune e, su richiesta avanzata dal Sindaco o dagli assessori, espressione e/o redazione di parere legali su questioni giuridiche di rilievo, su problemi giuridici derivanti dall’applicazione di leggi o di regolamenti o su procedure di particolare complessità e di difficile e dubbia interpretazione, anche attraverso ricerche normative e giurisprudenziali;

b) consulenza agli organi competenti in ordine alla riorganizzazione del servizio contenzioso, attivando pratiche, metodi e procedure, allo stato carenti, instaurando contatti con eventuali legali esterni incaricati dall’Ente, ove strettamente necessario per la più puntuale ed efficace intesa su pratiche e procedure di natura legale, nell’interesse dell’Ente;

c) impulso all’attività pre-contenziosa già svolta e da implementare, per la risoluzione delle controversie in sede stragiudiziale;

d) direzione dell’attività di informatizzazione dell’archivio del contenzioso;

e) consulenza al Settore Risorse Umane in materie giuridico-amministrative attinenti il personale e la misurazione e valutazione della performance e dei risultati, tenendo anche conto dei compiti che derivano all’Ente dall’applicazione della Legge n. 190/2012, a tal fine anche prestando supporto tecnico-giuridico all’Organismo Indipendente di Valutazione specialmente nella fase di preparazione e redazione del Piano degli Obiettivi e delle Performances, nonché della sua gestione.”.

Per l’attività svolta, veniva corrisposto un compenso mensile pari ad € 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 56 del 29.6.2016, l’incarico veniva prorogato per il

	periodo 1.7.2016-31.12.2016 per le medesime motivazioni e con il medesimo	
	oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 107/2015.	
	Per l'attività svolta, veniva corrisposto un compenso mensile pari ad €	
	2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale	
	onnicomprensivo di € 2.918,24;	
	- con provvedimento n. 124 del 30.12.2016, l'incarico veniva ulteriormente	
	rinnovato per il periodo 1.1.2017-30.6.2017, sempre per le medesime	
	motivazioni e con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il	
	provvedimento n. 56/2016, e sempre a fronte di un compenso mensile pari ad	
	€ 2.300,00, al lordo delle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale	
	onnicomprensivo di € 2.918,24.	
	Quindi, la spesa complessiva sostenuta dall'Ente per gli incarichi sopra	
	descritti risultava pari ad € 132.455,82.	
	Peraltro, evidenziava la Procura, solo quella sostenuta in esecuzione dei	
	provvedimenti sindacali n. 5/2014, n. 52/2014, n.2/2015, 50/2015, 107/2015,	
	56/2016 e 124/2016, pari complessivamente ad € 119.647,84, risultava	
	all'interno del quinquennio prescrizione.	
	Rappresentava, inoltre, che il funzionario delegato dal Segretario generale	
	aveva trasmesso alcune relazioni predisposte dall'esperto sull'attività	
	periodicamente svolta, da cui sarebbe emerso che, conformemente ai compiti	
	assegnati, aveva reso numerosi pareri, scritti e verbali, a tutti i settori	
	amministrativi del Comune, riorganizzato l'ufficio contenzioso e formato il	
	personale.	
	Tuttavia, non erano stati rinvenuti riscontri documentali della trasmissione, al	
	Consiglio comunale, della prevista relazione annuale di cui all'art. 14, comma	

4, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, né erano stati adottati, dal Consiglio comunale, specifici atti deliberativi di presa d'atto delle predette relazioni annuali.

Dagli approfondimenti istruttori, emergeva, poi, che anche il Sindaco Roberto Ammatuna, eletto il 14.6.2017 e ancora in carica al momento della citazione, conferiva e più volte rinnovava ad un diverso soggetto, l'Avvocato Giorgio Terranova, analogo incarico di esperto in materia legale, poiché il Comune *"...non dispone(va) nel proprio organico di figure professionali che po(tessero) effettuare la completa gestione del servizio contenzioso"*, in considerazione della *"(...) necessità dell'affiancamento di una figura legale che possa stabilmente dare un apporto nelle valutazioni di tipo giuridico delle diverse situazioni su cui andrà a svilupparsi l'azione dell'Ente, oltre che a consentire di inquadrare il contesto generale di riferimento in ordine alle problematiche di natura legale"*.

L'Organo inquirente indicava, quindi, nel dettaglio, i provvedimenti di conferimento, evidenziando i periodi di riferimento, l'oggetto dell'incarico e il compenso pattuito.

In particolare:

- con provvedimento n. 74 del 7.11.2017, il Sindaco Roberto Ammatuna conferiva all'Avvocato Terranova un incarico, per il periodo 7.11.2017-6.1.2018, con il seguente oggetto: *"attività di consulenza legale, esame di atti legali riguardanti il Comune e, su richiesta avanzata dal Sindaco o dagli Assessori, espressione e/o redazione di pareri legali su questioni giuridiche di rilievo, su problemi giuridici derivanti dall'applicazione di leggi o di regolamenti o su procedure di particolare complessità e di difficile e dubbia"*

interpretazione, anche attraverso ricerche normative e giurisprudenziali; consulenza agli organi competenti in ordine alla migliore organizzazione del servizio contenzioso, per l'attivazione di pratiche, metodi e procedure, di maggiore efficienza ed efficacia ed instaurando contatti con eventuali legali esterni incaricati dall'Ente, ove strettamente necessario per la più puntuale ed efficace intesa su pratiche e procedure di natura legale, nell'interesse dell'Ente; impulso all'attività pre-contenziosa già svolta e da implementare, per la risoluzione delle controversie in sede stragiudiziale”.

A fronte dell'attività svolta, era previsto un compenso mensile pari ad € 2.300,00, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 5 dell'8.1.2018, l'incarico veniva prorogato per il bimestre 7.1.2018-6.3.2018, con oggetto riformulato nel modo seguente:

“1. catalogazione delle pratiche di contenzioso sin dalla ricezione degli atti, in funzione degli adempimenti da svolgere, con particolare riguardo a scadenze, termini, adempimenti ecc..;

2. sistemazione e classificazione delle pratiche del contenzioso esistenti, anche nella prospettiva di una riduzione del contenzioso attraverso accordi transattivi;

3. valutazione, sin dal momento del confronto iniziale sulle varie problematiche, delle linee di azione utili ad evitare soccombenze ed eventuale definizione del contenuto degli atti amministrativi volti a perseguire detta finalità;

4. promozione delle soluzioni stragiudiziali più idonee ad evitare l'instaurazione dei contenziosi nella prospettiva della limitazione dei

conferimenti degli incarichi a professionisti esterni”.

Per l'attività svolta, era previsto un compenso mensile pari ad € 2.300,00, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 11 del 6.3.2018, l'incarico veniva ulteriormente prorogato per il periodo 7.3.2018-6.5.2018, con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 5/2018, e sempre per un compenso mensile pari ad € 2.300,00, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 29 del 9.5.2018, l'incarico veniva ulteriormente prorogato per il periodo 7.5.2018-6.11.2018, con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 5/2018, e sempre a fronte di un compenso mensile pari ad € 2.300,00, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 65 del 9.11.2018, l'incarico veniva ulteriormente prorogato per il periodo 7.11.2018-6.1.2019, con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 5/2018, e sempre a fronte di un compenso mensile pari ad € 2.300,00, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24;

- con provvedimento n. 73 del 27.12.2018, l'incarico veniva ulteriormente prorogato per il periodo 7.1.2019- 6.7.2019, con il medesimo oggetto dell'incarico conferito con il provvedimento n. 5/2018, e sempre a fronte di un compenso mensile pari ad € 2.300, oltre alle ritenute fiscali ed oltre IVA e C.P.; per un totale onnicomprensivo di € 2.918,24.

Per quanto rappresentato dalla Procura, la spesa complessiva sostenuta

dall'Ente, a fronte degli incarichi sopra descritti, risultava di € 11.672,96, relativa unicamente alle determinazioni del Sindaco n. 74 del 2017 e n. 5 del 2018, considerato che, secondo quanto comunicato dal Comune, i corrispettivi da versare a fronte degli incarichi affidati con i provvedimenti n. 11/2018, 29/2018, 65/2018 e 73/2018 non risultavano ancora pagati.

Anche con riferimento agli incarichi affidati dal Sindaco Roberto Ammatuna, il funzionario delegato dal Segretario generale specificava che non era stato possibile risalire alla trasmissione, al Consiglio comunale, della prevista relazione annuale di cui all'art. 14, comma 4, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 e non esistevano, al riguardo, specifici atti deliberativi consiliari di presa d'atto delle predette relazioni annuali.

Delineato dettagliatamente il contesto fattuale ed illustrati gli stringenti limiti, legali, statutari e sistemici che condizionano la facoltà di cui all'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, intestata al Sindaco, di conferire incarichi a tempo determinato ad esperti estranei all'amministrazione, dotati di documentata professionalità, la Procura regionale deduceva la violazione dei limiti esterni all'esercizio della discrezionalità amministrativa e, conseguentemente, l'illegittimità dei provvedimenti di conferimento e proroga degli incarichi.

In particolare, chiariva che la nomina dell'esperto avrebbe dovuto essere strumentale alla funzione di direzione politico-amministrativa del capo dell'amministrazione nelle materie di sua competenza e non potesse riguardare compiti di natura gestionale, *ex lege* attribuiti all'apparato amministrativo dell'Ente.

Le funzioni in concreto attribuite agli esperti, tuttavia, sarebbero state

caratterizzate da genericità ed evanescenza, tali da non consentire di comprendere quali fossero i presupposti legittimanti il conferimento degli incarichi, né le concrete attività che i medesimi erano deputati a svolgere, e quali fossero le deficienze strutturali che necessitassero di un apporto professionale esterno.

Inoltre, tale generica attività di ausilio non aveva come beneficiario esclusivo il Sindaco e non risultava circoscritta alle materie di sua competenza, ma era stata resa “nei confronti dell’Amministrazione”, oppure degli “organi competenti” o, talvolta, “al Settore Risorse Umane”.

Inoltre, essendo le attribuzioni degli esperti principalmente riconducibili ad una generica attività di assistenza, consulenza e di interpretazione della vigente normativa, si sarebbe anche determinata la sovrapposizione tra le competenze attribuite agli stessi e quelle tipiche delle figure istituzionali dell’Ente, con particolare riferimento alle funzioni del Segretario comunale, che, sensi dell’art. 97 del TUEL, svolge “...*compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell’Ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti*”.

Ancora, l’oggetto della prestazione degli esperti -ove esplicitato con maggiore dettaglio- risultava riconducibile ad attività di natura prettamente gestionali, sovrapponibili con i compiti tipicamente attribuiti al Responsabile del Servizio contenzioso e affari legali, come, ad esempio, nel caso delle attività di “riorganizzazione del servizio contenzioso”, “direzione dell’attività di informatizzazione dell’archivio del contenzioso”, “catalogazione delle pratiche di contenzioso”, “sistemazione e classificazione delle pratiche del

contenzioso esistenti”.

Chiariva, la Procura, di non ritenere rilevante l’asserita assenza, nell’organico dell’Ente, di figure professionali idonee alla gestione del servizio contenzioso, dal momento che la figura dell’esperto del Sindaco non è normativamente prevista per sopperire alle carenze di personale dipendente dell’Ente.

Inoltre, le reiterate proroghe costituirebbero, di per sé, un ulteriore elemento di illiceità espressivo, quanto meno, di grave negligenza funzionale, poiché comprovanti la circostanza che i Sindaci si sarebbero avvalsi del potere di nomina fiduciaria -che, per sua natura, sarebbe limitato nel tempo e rispetto al quale, la proroga potrebbe giustificarsi solo con motivate e imprevedibili sopravvenienze- come fosse uno strumento di amministrazione ordinaria.

Oltre alla rilevata inutilità ed illiceità degli incarichi, secondo la Procura, le fattispecie in esame sarebbero caratterizzate da un ulteriore profilo sintomatico di estrema leggerezza funzionale e intolleranza ai vincoli legali da parte dei Sindaci conferenti, i quali, in spregio al dettato dell’art. 14, comma 4, della L.R. n. 7/1992, avrebbero omesso di trasmettere al Consiglio comunale la dettagliata relazione sull’attività svolta dagli esperti nominati, con ciò impedendo all’Assemblea di esercitare un controllo democratico sul corretto utilizzo della prerogativa di nomina fiduciaria, per di più connotata da una sequenza di proroghe.

Di talché, sarebbe stata inutile e dannosa la spesa sostenuta per la remunerazione dei professionisti esterni.

Peraltro, l’azione di responsabilità risultava utilmente promovibile solo per la porzione non coperta da prescrizione, pari ad € 131.320,80 e non per tutti gli

esborsi sostenuti, pari complessivamente ad € 144.128,78.

Tenuto conto dell'apporto causale riconducibile a ciascuno dei soggetti che si erano avvicendati nella carica di Sindaco (adozione dei provvedimenti di conferimento degli incarichi o di proroga degli stessi), detto importo, da maggiorare degli accessori, era imputato, nella misura di € 119.647,84, a Luigi Ammatuna (Sindaco che aveva adottato i provvedimenti n. 5/2014, n. 52/2014, n. 2/2015, n. 50/2015, n. 107/2015, n. 56/2016 e n. 124/2016), e, nella misura di € 11.672,96, a Roberto Ammatuna, (Sindaco che aveva adottato i provvedimenti n. 74/2017 e n. 5/2018).

2. Con memoria depositata in data 17 marzo 2020, si costituiva in giudizio Luigi Ammatuna, che, in fatto, evidenziava come la decisione di procedere alla nomina di un esperto in materie giuridiche fosse stata condivisa e legittimata dal parere del Segretario comunale e convalidata dai pareri degli Uffici contabili dell'Ente.

Il conferimento dell'incarico sarebbe stato necessario per l'esame delle complesse questioni giuridiche connesse all'ingente numero di sbarchi di immigrati ed alla precaria situazione finanziaria dell'ente, in relazione alla quale l'esperto avrebbe evitato la dichiarazione di dissesto, grazie alla "*elaborazione, preparazione e redazione*" di un emendamento legislativo (art. 5, comma 11-*septies*, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modifiche, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19), ed avrebbe avuto un ruolo nevralgico, nella fase di predisposizione del piano di riequilibrio, sul quale avrebbe inciso la gestione del contenzioso e la promozione di transazioni extra-giudiziali con i creditori più importanti del Comune.

Evidenziava, altresì, il convenuto, in ordine alla situazione organizzativa della

gestione ordinaria del contenzioso, l'assenza di un Ufficio e di dipendenti con le necessarie competenze.

In diritto, a sostegno della legittimità del conferimento degli incarichi, il convenuto citava giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, la sentenza n. 112 del 19.9.2017 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, confermativa dell'orientamento già espresso dalla medesima Sezione, con la sentenza n. 27 del 12.3.2001.

Secondo il convenuto, rientrerebbero nella sfera di competenza del Sindaco l'impulso, il controllo e la vigilanza sulle attività connesse ad accadimenti specifici come, nel caso del Comune di Pozzallo, l'enorme afflusso di immigrati ed il risanamento delle finanze dell'Ente.

Rientrerebbe, altresì, nella sfera delle attribuzioni del Sindaco anche la gestione economicamente razionale delle liti, il controllo e la direzione politica degli Uffici che gestiscono il contenzioso, l'adozione delle decisioni tecnicamente e processualmente più consone per la migliore tutela degli interessi del Comune.

Facoltà, queste ultime, che richiederebbero il possesso di nozioni e di capacità professionali tali da rendere indispensabile l'ausilio di un esperto.

Il Sindaco *pro-tempore*, Luigi Ammatuna, quindi, avrebbe nominato l'esperto in materie giuridiche, qualificato dal possesso di appropriati requisiti di professionalità ed esperienza, nell'osservanza dei limiti numerici rapportati alla dimensione del Comune di Pozzallo, prima gratuitamente e, poi, con un compenso di €. 2.300,00 mensili.

Il compenso sarebbe stato molto inferiore a quello consentito, ragguagliato allo stipendio dirigenziale e, tra l'altro, con la previsione di una serie di

attività aggiuntive rispetto a quelle del semplice “affiancamento” del Sindaco per la realizzazione del suo programma politico e per la valutazione di complesse e continue questioni giuridiche, involgenti, il più delle volte, anche responsabilità personali dell’amministratore.

L’esperto avrebbe formulato molteplici pareri e avrebbe collaborato nella trattazione di innumerevoli questioni contenziose e contrattuali, che richiedevano competenze giuridiche specifiche ed avrebbe assistito il Sindaco in innumerevoli riunioni.

Rappresentava, il convenuto, che anche il Segretario comunale dell’epoca aveva sollecitato la nomina di un esperto, predisponendo i relativi atti deliberativi e assicurando il deducente della perfetta legittimità di tale nomina.

In perfetta buona fede ed in osservanza delle norme vigenti, quindi, il Sindaco avrebbe ritenuto che la nomina di un esperto in materie giuridiche potesse avvenire senza alcuna violazione di norme finanziarie o di qualunque altro tipo.

L’affiancamento del Sindaco da parte dell’esperto sarebbe stato estremamente impegnativo ed i compiti ad esso assegnati sarebbero stati minuziosamente individuati.

Evidenziava, il convenuto, come il conferimento dell’incarico all’esperto era giustificato anche dalla necessità di un risanamento della situazione finanziaria dell’Ente, su cui incidevano pesantemente le ingenti spese per il contenzioso.

Inoltre, in aggiunta ai compiti propri, il professionista avrebbe svolto ulteriori compiti di affiancamento e di formazione di alcuni dipendenti nella fase di

organizzazione e di avvio della nuova struttura dell'Ufficio contenzioso, cui si intendeva assegnare un ruolo strategico nell'organizzazione della struttura comunale.

Con riguardo alla sussistenza dell'elemento psicologico della responsabilità erariale, il convenuto rappresentava che sia il Sindaco precedente che il Sindaco successivo avevano proceduto alla nomina di esperti in materie giuridiche, ritenendoli indispensabili in considerazione della peculiarità della situazione del Comune di Pozzallo.

Sulla nomina di un avvocato quale esperto del Sindaco precedente, la Procura regionale aveva avviato un'indagine che non aveva avuto seguito, così rafforzando la convinzione che non vi fossero, in quella tipologia di nomina, aspetti di illegittimità o di responsabilità contabile.

Peraltro, sulla questione, non vi sarebbero stati rilievi da parte dei Revisori contabili dell'Ente e la nomina era stata preceduta dal positivo parere di legittimità del Segretario comunale.

Inoltre, sarebbero state previste, nell'ambito dell'incarico, molte attività ulteriori rispetto a quelle dell'art. 14 della Legge regionale n. 7/1992, nella convinzione di recare vantaggio all'Ente.

Mancherebbe, quindi, il danno erariale contestato al convenuto.

E, di contro, sussisterebbero tutti i presupposti normativamente previsti per l'attribuzione dell'incarico in questione.

Tra le diverse attività svolte dall'esperto, il convenuto evidenziava la valutazione di congruità delle parcelle dei professionisti incaricati della difesa del Comune o di dipendenti ed amministratori con diritto al patrocinio legale.

L'esperto avrebbe anche redatto un Regolamento relativo al diritto al

rimborso delle spese legali collegate ai compiti d'Ufficio; avrebbe contribuito alla realizzazione dell'archivio informatico delle pratiche; avrebbe partecipato alla redazione della Relazione sullo stato del contenzioso dell'Ente, allegata al Piano di riequilibrio del Comune.

Secondo la prospettazione del convenuto, la gestione del contenzioso sarebbe stata determinante per il risanamento finanziario dell'Ente, costituente il punto programmatico principale dell'Amministrazione comunale.

Il Piano di riequilibrio attualmente in essere sarebbe strutturato, nella sua centralità, sulle questioni relative al contenzioso e alla sua gestione complessiva, come risulterebbe dalla *“Relazione sullo stato del contenzioso del Comune di Pozzallo e sulla sua prevedibile incidenza sugli equilibri di bilancio degli esercizi futuri”*; documento portante del Piano di riequilibrio pluriennale, che solo l'esperto avrebbe potuto redigere.

La difesa del convenuto rappresentava, poi, come la reiterazione dell'incarico fosse funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico ed alla concreta situazione dell'Ente, caratterizzata, come più volte evidenziato, dalle problematiche connesse agli sbarchi dei migranti e alla situazione finanziaria.

I risultati conseguiti dall'esperto e le necessità perduranti, avrebbero indotto il Sindaco a conferire - sempre con scadenza predeterminata ed in considerazione delle continue sopravvenienze - ulteriori incarichi di assistenza tecnico giuridica del Sindaco stesso, nell'ambito delle funzioni proprie di quest'ultimo, anche attesa l'esigenza di completare un lavoro organizzativo, che aveva apportato notevoli benefici alla struttura ed alle finanze dell'Ente.

La difesa del convenuto, quindi, prospettava l'applicabilità, alla fattispecie,

dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, limitativa del potere di controllo sugli atti politici di pertinenza del Sindaco, nonché la responsabilità, quantomeno in via solidale, dei funzionari responsabili del controllo e del potere di spesa.

Invocava, inoltre, il convenuto, l'applicazione del potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 52440, trattandosi di fattispecie espressive di atti di indirizzo politico e di condotte, in relazione alle quali, nessun rilievo sarebbe stato formulato dagli Uffici amministrativi competenti, anche in considerazione del fatto che l'odierno convenuto non possedeva alcuna competenza in materia giuridica.

In via del tutto subordinata, invocava l'applicabilità del principio della "*compensatio lucri cum damno*", poiché, comunque, l'Ente locale avrebbe beneficiato dell'attività espletata dall'esperto.

In ordine all'addebito per l'omessa trasmissione delle relazioni annuali al Consiglio comunale, la difesa del convenuto rappresentava di avere dato, su indicazione dell'esperto, disposizione all'Ufficio dello staff del Sindaco di trasmettere le relazioni da questi redatte a conclusione di ciascun periodo di incarico, al Presidente del Consiglio comunale per gli adempimenti di competenza di quest'ultimo.

A seguito di una ricerca resa difficoltosa dall'avvicinarsi con un'altra amministrazione, sarebbe stato possibile rinvenire solo una trasmissione, documentata dalla nota prot. n. 1010 del 14.1.2014.

Non sarebbe stato possibile rinvenire altro materiale documentale, anche se le informazioni assunte presso la Responsabile *pro-tempore* dell'Ufficio di

staff (Dott.ssa Virginia Giugno) deporrebbero per la regolare effettuazione della trasmissione anche per le altre relazioni.

In ogni caso, della omessa trasmissione non potrebbe ritenersi responsabile il convenuto, che, avendo dato disposizioni in tal senso, avrebbe, in buona fede, ritenuto il regolare espletamento, da parte degli uffici, della disposizione verbalmente impartita.

Peraltro, la documentazione trasmessa e quella da trasmettere sarebbero state accessibili a tutti i Consiglieri comunali, i quali avrebbero potuto proficuamente esercitare i loro poteri di controllo, anche sulla base degli atti amministrativi adottati dal Sindaco in materia di esperti e fruendo del diritto di accesso derivato dal loro ruolo istituzionale.

Rassegnava, quindi, il convenuto, le seguenti conclusioni: *“Per tutti i superiori motivi, si chiede che l’Ecc.ma Corte dei Conti - Sez. Giurisdizionale per la Sicilia, voglia*

- Ritenere e dichiarare la legittimità degli atti adottati dal deducente ai sensi della Legge Regionale n. 7/1992;

- Dare atto della insindacabilità della nomina, ai sensi dell’art. 1, comma 1 della Legge 20/1994;

In via subordinata e progressiva:

- Ritenere e dichiarare la mancanza dell’elemento psicologico della colpa grave anche per effetto della dichiarazione di legittimità espressa di volta in volta dal Segretario Generale dell’Ente e confermata dai visti di regolarità dei Responsabili degli Uffici Finanziari e del Contenzioso;

- Ritenere e dichiarare l’esistenza di un precedente giudizio sulle medesime questioni con avvenuta archiviazione dell’indagine.

- Fare applicazione del principio compensatio lucro cum danno, dando atto

delle ingenti economie finanziarie rese possibili dalla presenza dell'esperto;

- Dare atto, nel caso di ritenuta responsabilità, della concorrente

responsabilità -quanto meno in via solidale- dei funzionari comunali

responsabili del controllo e del potere di spesa, da evocarsi in giudizio ex

officio se ritenuti litisconsorti da parte della Ecc.ma Corte dei Conti.

- Dare atto della mancanza di responsabilità riguardo al mancato inoltro

delle relazioni dell'esperto al Consiglio Comunale da parte dell'Ufficio di

staff, nonostante la relativa disposizione sindacale. ”.

3. Con memoria depositata in data 17 marzo 2020, si costituiva in giudizio Roberto Ammatuna.

Riassunti i fatti di causa, la difesa del convenuto eccepiva la nullità degli atti istruttori compiuti dalla Procura, con riguardo agli addebiti mossi a Roberto Ammatuna.

Secondo la prospettazione della difesa del convenuto, le contestazioni della Procura riguarderebbero l'esercizio di prerogative di stretta competenza del Sindaco, risolvendosi in uno sconfinamento della giurisdizione nel merito dell'azione amministrativa.

Sotto altro profilo, l'attività istruttoria avviata dalla Procura scaturirebbe dalla segnalazione di un privato cittadino ricevuta nel 2013, prima della elezione del convenuto a Sindaco e prima del conferimento dell'incarico all'Avvocato Giorgio Terranova; segnalazioni riferite a fatti cui il convenuto sarebbe totalmente estraneo.

La Procura, quindi, avrebbe dovuto limitarsi ad indagare sui fatti di cui alle predette segnalazioni e non procedere ad un controllo generalizzato e

permanente su tutti gli incarichi assegnati dai Sindaci in carica dal 2013 all'attualità.

L'indagine, pertanto, sarebbe stata svolta in assenza di una concreta e specifica notizia di danno e, di conseguenza, tutti gli atti istruttori sarebbero affetti da nullità, ai sensi dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, nella l. n. 102 del 2009 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.lgs. n. 103 del 2009.

Nel merito, la difesa del convenuto insisteva nell'affermare la legittimità del conferimento degli incarichi di esperto attribuiti dal Sindaco per supportarlo in una serie di problematiche inerenti a proprie competenze e responsabilità dirette o indirette, quale legale rappresentante del Comune, organo di indirizzo politico-amministrativo, nonché titolare di funzioni amministrative proprie, quali le decisioni relative alla costituzione in giudizio per conto ed in rappresentanza dell'Ente o di promuovere la conciliazione o transazione della lite; l'adozione di provvedimenti di stretta competenza sindacale, anche in via d'urgenza come, ad esempio, le ordinanze contingibili; l'adozione di atti di alta amministrazione, rimessi alle valutazioni di Sindaco e Giunta, in materia urbanistica, concorsuale, di appalti e regolamentare; gli atti di indirizzo dell'azione amministrativa rimessi al Sindaco, quale organo monocratico o quale componente della Giunta, quali l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, il controllo sul funzionamento della macchina amministrativa, il corretto esercizio dei poteri amministrativi.

Il convenuto citava giurisprudenza di questa Corte (Sez. App. Sicilia, sent. n. 38 del 13 febbraio 2018), in base alla quale, proprio per consentire al Sindaco di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti -gran parte dei

quali ad alto contenuto specialistico-, l'art. 14 della L.R. n. 2 del 1997 gli avrebbe attribuito il potere di avvalersi, in via generale e non soltanto per specifiche esigenze, dell'apporto di estranei all'amministrazione, indipendentemente dal fatto che determinati compiti potessero essere svolti anche da altri organi o uffici comunali, attraverso il conferimento di incarichi, anche continuativi, ma che, comunque, non eccedessero la durata del suo mandato.

Sarebbero, pertanto, legittimi gli incarichi conferiti dal convenuto, non solo in relazione alle attività rientranti nelle attribuzioni del Sindaco, ma anche a quelle di supporto alle attività di competenza di altri uffici e organi comunali.

Elencava, quindi, il convenuto, in via esemplificativa, i molteplici casi in cui l'esperto lo aveva supportato in relazione alle attività di propria competenza.

Evidenziava, poi, la difesa del convenuto, altri due risultati che il Sindaco avrebbe raggiunto, con il supporto dell'esperto, relativi alla rimodulazione della dotazione organica dell'Ente e alla approvazione del Piano di riequilibrio finanziario da parte della Sezione di Controllo della Corte dei conti, predisposto secondo l'indirizzo politico dettato dal Sindaco.

Contestava, poi, il convenuto, la circostanza che gli incarichi conferiti sarebbero stati caratterizzati da estrema genericità ed evanescenza.

Evidenziava, in proposito, che, per natura, il conferimento di un incarico ad un esperto legale non può contenere l'esatto elenco delle specifiche problematiche, che saranno quelle che si porranno nel corso del mandato.

Con riguardo alla mancata trasmissione della relazione annuale sull'attività dell'esperto al Consiglio comunale, il convenuto evidenziava come la norma che la prevede non contempli alcuna sanzione, ma solo un onere di

informazione, il cui mancato assolvimento potrebbe generare, al più, profili di responsabilità politica.

In ogni caso, il controllo del Consiglio comunale sarebbe stato comunque possibile, considerato che i Consiglieri comunali godono di un diritto di accesso generalizzato su tutti gli atti e/o provvedimenti dell'amministrazione comunale.

Ove, peraltro, la mancata trasmissione della relazione non avrebbe alcuna incidenza sulla determinazione del danno erariale.

Non sussisterebbe, poi, alcuna colpa grave, considerato che il Sindaco avrebbe improntato la propria azione amministrativa al rispetto dei principi di efficacia ed efficienza ed ai canoni di buona amministrazione, così come configurati anche dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. App. Sicilia, sent. n. 11 del 2020).

Mancherebbe, infine, anche il danno erariale, considerato che la nomina dell'esperto avrebbe determinato un importante giovamento per il Comune e, comunque, anche nell'ipotesi di ritenuta sussistenza del danno, andrebbero considerati i vantaggi conseguiti dall'Ente.

In via subordinata, il convenuto invocava la riduzione degli addebiti.

Rassegnava, quindi, le seguenti conclusioni: *“Tutto ciò premesso e dedotto, si chiede che l'Ecc.ma Corte dei Conti adita Voglia rigettare integralmente, in quanto inammissibile e/o infondata per le ragioni sopra esposte, la domanda di condanna proposta dalla Procura nei confronti del dott. Roberto Ammatuna (ovvero, in via estremamente subordinata, disporre comunque la riduzione dell'addebito).*

Con vittoria di spese e compensi.”.

4. L'udienza, inizialmente fissata per l'8.4.2020, veniva rinviata, a causa dell'emergenza sanitaria per il COVID-19, alla data del 10.6.2020, e ne veniva prevista la modalità telematica.

L'Avvocato Mania, con nota dell'8 giugno 2020, e l'Avvocato Rizza, con nota del 9 giugno 2020, dichiaravano di non prestare il consenso per lo svolgimento dell'udienza da remoto e ne chiedevano il rinvio.

La trattazione del giudizio veniva, pertanto, rinviata all'udienza dell'11 novembre 2020.

All'udienza dell'11 novembre 2020, il Pubblico Ministero e le difese dei convenuti ribadivano le argomentazioni già prospettate negli scritti e concludevano come in atti.

La causa, quindi, passava in decisione.

DIRITTO

1. Il giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura regionale nei confronti di Ammatuna Luigi e Ammatuna Roberto, entrambi nella qualità di Sindaco di Pozzallo - il primo, dal 23.5.2012 al 13.6.2017 ed il secondo, dal 14.6.2017 e ancora in carica al momento della citazione in giudizio -, per il risarcimento, in favore del predetto Comune, rispettivamente di € 119.647,84 e di € 11.672,96, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio, per il danno derivato dall'illegittimo conferimento e proroga di incarichi ad esperti.

2. Preliminarmente, in ordine alle considerazioni difensive che vorrebbero applicata, alla fattispecie di cui è causa, la cosiddetta "esimente politica", va rilevato che, a norma dell'articolo 1, comma 1-ter, della legge numero 20 del 1994, "*nel caso di deliberazione di organi collegiali, la*

responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato consentito l'esecuzione.”.

L'esimente politica, nel porsi quale corollario del principio di separazione tra compiti di direzione politica, spettanti agli organi politici di governo, e compiti di gestione amministrativa, attribuiti con autonomia decisionale e di spesa all'apparato dirigenziale ed amministrativo dell'ente, è finalizzata ad escludere la responsabilità degli Organi politici, che, in buona fede, abbiano autorizzato o consentito l'esercizio di atti di competenza propria degli Uffici, che abbiano determinato un danno erariale (Corte dei Conti – Sez. I d'App., sent. n. 407 del 17.10.2017 e Sez. III d'App., sent. n. 129 del 21.3.2017).

L'ambito operativo dell'esimente è circoscritto, quindi, alle ipotesi di questioni di particolare complessità tecnico amministrativa, necessitanti di una competenza non esigibile dagli Organi politici, per atti comunque rientranti nelle competenze degli Uffici.

Nel caso di specie, il danno contestato si assume derivato direttamente da atti di competenza propria del Sindaco e non degli Uffici.

Sicché, è da escludersi l'applicabilità dell'esimente (Sez. I d'App. sent. n. 526 del 5.12.2017).

Va, altresì, rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, come modificato dall'art. 3, della legge 23 ottobre 1996, n. 543, ha previsto che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con

dolo o colpa grave, “(...) *ferma restando l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (...)*”.

L’innovazione legislativa è stata introdotta nell’ottica di evitare che il sindacato giudiziale, attraverso la valutazione delle scelte discrezionali, penetri nel merito delle scelte operate, travalicando così lo spazio di azione definibile come riserva di amministrazione (Atti seduta della Camera dei Deputati 18 dicembre 1996, n. 109, nonché Corte dei conti, Sezione I d’App., sent. n. 292 del 23 settembre 2005, Cass. SS.UU. 29 gennaio 2001, n. 33).

Orbene, l’agire libero degli amministratori e dei dipendenti pubblici entro gli spazi normativamente assentiti si traduce in una condotta giuridicamente consentita e, perciò, in un requisito positivo del comportamento, finalizzato a tradurre una scelta tra più opzioni di merito tutte ugualmente lecite e legittime in un provvedimento decisivo destinato all’attuazione di un determinato fine di pubblico interesse, rispondente alla causa del potere esercitato.

Ciò, tuttavia, non ha comportato la creazione di un’area di sostanziale deresponsabilizzazione erariale nell’adozione di atti, di provvedimenti, o anche di negozi a rilievo privatistico, conseguenti alla scelta operata, specialmente per le ipotesi in cui la stessa poteva apparire, *ab initio*, foriera di conseguenze perniciose per l’Ente pubblico territoriale, a causa dell’errata valutazione comparativa degli interessi protetti o per la lesione della funzionalizzazione degli stessi, frutto ad esempio di macroscopica negligenza, inadeguatezza e sproporzionalità (Corte dei conti, Sez. III d’App., sent. n. 94 del 23.2.2017).

La giurisprudenza consolidata ritiene che il giudice contabile possa sindacare la legittimità della spesa pubblica non solo alla luce di regole giuridiche ben

individuare, ma anche in ragione di parametri obiettivi, valutabili *ex ante*, quali la congruità, la logicità, la razionalità, l'efficacia, l'economicità, la ragionevolezza e la proporzionalità (Corte dei conti, SS.RR. n. 4/1999/QM; Corte dei conti, Sez. I d'App., sent. n. 407 del 17.10.2017 e sent. n. 533 del 12.12.2017; Sez. III d'Appello, sent. n. 396 del 3.8.2016 e sent. n. 94 del 23.2.2017; Sez. App. Sicilia, sent. n. 86 dell'11.7.2017); parametri idonei a consentire l'apprezzamento della coerenza della scelta rispetto ai fini di pubblico interesse, emergenti nell'esercizio della funzione analizzata.

Tale maggiore penetrazione del sindacato di questa Corte ha trovato conferma nella decisione n. 7024, del 28 marzo 2006, delle Sezioni Unite della Cassazione, il cui orientamento è stato ribadito dalle pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4283 del 21 febbraio 2013 e n. 10416 del 14 maggio 2014.

La Corte di Cassazione, in sintesi, ha ritenuto che la disposizione dell'art. 1, della legge n. 20/1994, dovesse essere posta in correlazione con l'art. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ossia con i criteri di economicità ed efficacia (ma anche con gli altri principi ivi indicati), quali criteri che assumono, nel divenire dell'azione amministrativa, rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità.

Il criterio di economicità, quale diretta attuazione del canone costituzionale e comunitario di buona amministrazione, vincola la P.A. all'uso accorto, immune da sprechi, delle proprie risorse, traducendosi nell'obbligo di perseguire comunque i propri obiettivi, con il minor dispendio di mezzi personali, finanziari, procedurali.

Analogamente, il principio di efficacia indica il rapporto tra risultati ottenuti

e obiettivi prestabiliti ed esprime l'esigenza che l'Amministrazione adotti tutte le misure che appaiono più idonee a conseguire i propri fini.

I suddetti principi, a loro volta, costituiscono corollario del canone consacrato nell'art. 97 della Costituzione, che impone alle amministrazioni pubbliche il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati, agendo con il minor dispendio di mezzi, come buona amministrazione.

Il sindacato della Corte dei conti, in sede di giudizio di responsabilità, pertanto, non deve limitarsi a verificare se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali, ma deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo, escludendone soltanto quelle in relazione alle quali la legge attribuisca all'amministrazione una scelta elettiva tra diversi comportamenti, negli stretti limiti di tale attribuzione (Corte di Cass., sent. n. n.7024/2006).

E', pertanto, suscettibile di scrutinio, da parte di questo giudice, la condotta del Sindaco che abbia nominato, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992, un esperto esterno all'Amministrazione, non essendo, detta nomina, l'espressione di attività politica, ma trattandosi di prerogativa comunque legittimamente esercitabile entro parametri normativamente fissati.

3. Va, poi, sempre preliminarmente, rigettata l'eccezione di nullità degli atti istruttori compiuti dalla Procura, per l'asserita assenza di una concreta e specifica notizia di danno.

Con riguardo alla connotazione della notizia di danno, quale specifica e concreta, la giurisprudenza contabile intervenuta sull'art. 17, comma 30-ter, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 -e da ritenersi utile anche per l'interpretazione dell'analogo art. 51 c.g.c.-, ha provveduto a chiarire come «(...) la

disposizione di cui all'art. 17, comma 30-ter, cit., laddove sanziona con la nullità "qualunque atto istruttorio o processuale" posto in essere dalla Procura in mancanza di specifica e concreta notizia di danno, non può che essere interpretata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale sopra indicati. Il che conduce a ritenere che l'attività istruttoria sia esente da nullità ogni qual volta la Procura si sia attivata non in base a "mere ipotesi o supposizioni" di danno, ovvero con modalità che esorbitino in "un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività amministrativa" (Corte costituzionale, sentenza n. 209/1994, cit.), ma sulla base di una "notitia damni" che appaia sufficientemente determinata e realistica (appunto, "specifica e concreta"); e, cioè, una notizia di danno tale da ingenerare il sospetto della esistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità che, comunque - va pure ricordato - secondo le norme tuttora vigenti mantiene i caratteri della doverosità ed indisponibilità. E' poi del tutto ovvio che, nella disamina delle fattispecie portate all'attenzione del Giudice sotto il profilo della dedotta nullità, l'atto istruttorio o processuale deve essere valutato soltanto in relazione all'esistenza o meno di una specifica e concreta notizia di danno, senza che il giudizio sia in alcun modo influenzato da una (impropria) delibazione di fondatezza nel merito dell'azione di responsabilità che il Procuratore abbia già iniziato, o per la quale il medesimo Requirente abbia avviato un'istruttoria.

E comunque, ai fini della valutazione della specificità e concretezza della notizia di danno, si deve tenere presente che - sulla base della previsione dell'art. 17, comma 30-ter - la notizia di danno e l'attività istruttoria si

pongono su piani assolutamente differenziati, costituendo la prima solo l'impulso e il limite oggettivo del potere d'indagine delle Procure regionali, dando effettività ai caratteri della "obiettività, imparzialità e neutralità", che secondo la Corte costituzionale debbono connotare tale potere, proprio per l'ampiezza con cui esso è (e resta) configurato dall'ordinamento.

Detto in altri termini, la "specifica e concreta notizia di danno", che legittima la Procura ad "iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale", non deve certo equivalere ad una notizia così precisa e circostanziata da contenere tutti gli elementi necessari per dare corso all'azione di responsabilità: diversamente, l'attività istruttoria della Procura non tanto sarebbe legittimata dalla notizia di danno, ma diventerebbe addirittura superflua, e altrettanto superfluo sarebbe tutto il procedimento preprocessuale che prende avvio con l'invito a dedurre.

In sostanza, la disposizione di cui trattasi permane nel solco dei principi costituzionali di riferimento, ove venga intesa - come del resto pienamente consentono la lettera ma, prima ancora, la ratio della norma stessa - nel senso che la sanzione della nullità colpisce solo quegli atti istruttori e processuali che trovino origine in mere supposizioni, o che siano espressione di un'impropria e generalizzata (e non consentita) forma di controllo.

(...) Anche la stessa giurisprudenza contabile sinora intervenuta in materia, evidenzia chiaramente come la ratio della norma sia, appunto, quella di garantire che l'istruttoria contabile del PM, nella fase di avvio, sia suffragata da elementi concreti e specifici e non si fondi su mere ipotesi o astratte supposizioni, non essendo ammissibile che la richiesta istruttoria si diriga in modo generico ad un intero settore di attività amministrativa per un rilevante

periodo di tempo, poiché ciò si risolverebbe in una vera e propria attività di controllo da parte di un organo non abilitato ad effettuarlo; ad esempio, non potrebbe il PM trasformare l'indagine istruttoria in una verifica di tutti gli atti amministrativi di una certa tipologia, prescindendo da quelli inclusi in un'originaria denuncia di danno (cfr., in terminis, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia, 17.12.2009, n. 81/ord.; Sezione giurisdizionale Veneto, 11.11.2009, n. 756).

Più in particolare, ritiene il Collegio che il termine notizia - comunque non equiparabile a quello di denuncia - sia da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione (anche) di pubblico dominio. Con l'aggettivo specifica la norma si riferisce poi ad un'informazione ragionevolmente circostanziata, che abbia cioè una sua peculiarità e individualità e non sia relativa ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da apparire generica; l'aggettivo concreta, da ultimo, è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni.

L'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter) cit., va allora intesa, nel suo complesso, come notizia relativa non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, che abbiano verosimilmente causato pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici. Quanto innanzi, allo scopo di evitare che l'indagine del PM contabile si ponga come assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato su tutto un determinato settore di attività amministrativa.

E dunque, per riassumere la risposta al quesito generale di cui alla questione di massima precisata al n. 8 del giudizio n. 337/SR/QM (quale sia il significato da attribuire all'espressione "specificata e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter), va affermato il seguente principio di diritto: "Il significato da attribuire all'espressione "specificata e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specificata è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato."» (Corte dei conti, Sezioni Riunite, sentenza n. 12 del 3.8.2011)

Le Sezioni Riunite, nella medesima sentenza 12/QM/2011, hanno poi precisato, con riguardo alle citazioni in giudizio originate da fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza, l'Arma dei carabinieri, uffici ispettivi

di varie amministrazioni, come debba ritenersi che «una relazione da parte dei su detti organi possa anch'essa costituire fonte di conoscenza qualificata, nel senso richiesto dalla legge, con riferimento a fatti riguardanti episodi e soggetti anche non interessati dall'originaria delega alle indagini: sempre che, naturalmente, quell'attività istruttoria fosse stata a sua volta iniziata dalla Procura legittimamente, per verificare cioè l'attendibilità di segnalazioni di danno specifiche e concrete, e dall'esito di tali indagini siano poi emerse ulteriori ipotesi dannose, anch'esse specifiche e concrete.

Questa, del resto, è la soluzione adottata dalla pacifica giurisprudenza contabile sin qui intervenuta, che per ipotesi analoghe ha costantemente escluso la sanzione della nullità, prevista dalla legge sopra citata: v., ex multis, v. Sezione II app., 11 novembre 2010, n. 460, che ha ritenuto non sussistere alcuna nullità nell'istruttoria basata sulla relazione di una verifica amministrativo-contabile condotta su una ASL, nella quale venivano segnalate talune irregolarità nella stipula di contratti e convenzioni con case di cura private (relazione che aveva poi originato le successive indagini del PM, che avevano rilevato varie fattispecie dannose); Sezione I app., 1.9.2010, n. 492 e 5.4.2011, n. 152, le quali hanno escluso la nullità dell'istruttoria del Procuratore regionale, originata da una verifica ispettiva compiuta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso un comune di grandi dimensioni, verifica dalla cui relazione conclusiva emergevano diverse irregolarità gestionali; Sezione I app., 12.4.2011, n. 155, che ha parimenti escluso che sussistesse nullità, per una vicenda in cui l'istruttoria del PM era stata originata da una relazione della Guardia di finanza, nella quale erano state evidenziate talune fattispecie dannose riguardanti episodi

diversi da quelli oggetto della specifica delega alle indagini. Cfr., inoltre, Sezione giurisdizionale Campania, 22.12.2009, n. 466/ord. e 31.5.2010, n. 1037; Sezione giurisdizionale Toscana, 4.3.2010, n. 29/ord.».

Di conseguenza, concludevano le Sezioni Riunite, affermando che «Sono idonei ad integrare gli estremi di una “specifica e concreta notizia di danno”(…); c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza; (…))».

Avuto riguardo ai principi di diritto innanzi riportati, deve ritenersi che l’attività istruttoria propedeutica all’esercizio dell’azione di responsabilità sia stata ritualmente avviata.

Infatti, diversamente da quanto affermato dalla difesa del convenuto, l’attività della Procura ha tratto origine non da un’unica denuncia presentata nel 2013, ma da una serie di denunce (la seconda, di privato cittadino, acquisita dalla Procura regionale al prot. n. 21598 del 27.8.2014; la terza, di privato cittadino, acquisita al prot. 0000975 del 15.1.2015; la quarta, proveniente dall’Autorità Nazionale Anticorruzione che trasmetteva la nota di un privato cittadino del 22.12.2014, peraltro inviata anche direttamente alla Procura regionale, acquisita al prot. n. 0008212 del 20.3.2015; la quinta, sempre di privato cittadino, acquisita al prot. n. 0005506 del 18.2.2016, integrata con documentazione acquisita al prot. 0006248 del 24.2.2016) che, pur se analoghe nei contenuti, sono da considerarsi autonome, nella misura in cui fanno specifico riferimento al perseverare della condotta dei Sindaci, succedutisi nel tempo, relativa alle nomine di esperti, in violazione dell’art. 14 della L.R. n. 7 del 1992 e ss.mm.ii.

Quindi, nel caso di specie, le notizie di danno, facendo specificamente

riferimento a condotte ben individuate e ritenute foriere di danno erariale, erano certamente idonee a costituire legittimo *incipit* dell'attività istruttoria della Procura.

In ordine, poi, alla circostanza che la Procura abbia esteso l'istruttoria anche al Sindaco Roberto Ammatuna, eletto dopo l'ultima delle denunce, per condotte, quindi, successive a quelle rappresentate nelle denunce stesse, va rilevato che la giurisprudenza di questa Corte, ha sostanzialmente affermato che le risultanze istruttorie *«possono anch'esse costituire fonte di conoscenza qualificata, nel senso richiesto dalla legge, anche «con riferimento a fatti riguardanti episodi e soggetti non interessati dall'originaria delega alle indagini (...)»* (Sez. II d'App., sent. n. 346 del 27.9.2019), *«sempre che, naturalmente, quell'attività istruttoria fosse stata a sua volta iniziata dalla Procura legittimamente, per verificare cioè l'attendibilità di segnalazioni di danno specifiche e concrete, e dall'esito di tali indagini siano poi emerse ulteriori ipotesi dannose, anch'esse specifiche e concrete (cfr. anche Corte dei conti, Sezione Seconda Centrale di appello 27 settembre 2019, n. 346).»* (Sez. II App., sent. n. 25 del 2020; nello stesso senso, Sez. III d'App., sent. n. 54 del 2019).

Deve, quindi, ritenersi che, a fronte delle denunce presentate dal 2013 al 2016, tutte recanti notizie di danno specifiche e concrete, ragionevolmente e legittimamente, la Procura abbia esteso l'ambito di indagine all'attualità, con riferimento a condotte identiche (nomina di esperto in materie giuridiche), poste in essere da soggetto avente identica carica istituzionale (Sindaco).

E', quindi, priva di fondamento l'eccezione di nullità degli atti istruttori compiuti dalla Procura.

4. Nel merito, la domanda della Procura regionale è infondata, con riguardo ad entrambi i convenuti, la cui posizione può essere trattata congiuntamente, avendo, gli incarichi conferiti dai Sindaci, caratteristiche analoghe.

Tutti gli incarichi sono stati conferiti ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992 e ss.mm.ii., a norma del quale, per quel che qui rileva, *“1. Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione.*

(...) 3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, il provvedimento deve essere ampiamente motivato.

4. Il Sindaco annualmente trasmette al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti da lui nominati.

5. Agli esperti è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale.

6. Nessuno può avere conferiti più di due incarichi contemporaneamente.”.

Al fine di valutare la legittimità dei conferimenti, andrà, pertanto, innanzitutto, verificata l'attinenza dell'oggetto degli incarichi con le materie di competenza del Sindaco e, quindi, la sussistenza di tutti gli altri presupposti normativi.

Quanto alle competenze del Sindaco, l'art. 13 della L.R. n. 7 del 1992 prevede che: *“1. Il Sindaco convoca e presiede la Giunta, compie tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificatamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti. Nomina il responsabile degli*

uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modifiche, come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché dello statuto e dei regolamenti afferenti del comune. Nomina, altresì i componenti degli organi consultivi del comune, nel rispetto delle norme e dei criteri stabiliti dalla legge e dallo statuto comunale.

2. Il Sindaco non può nominare rappresentante del comune presso aziende, enti, istituzioni e commissioni il proprio coniuge ed i parenti e gli affini entro il secondo grado.

3. Restano riservate alla Giunta le delibere per le materie indicate nell'articolo 15 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44, che non siano di competenza del consiglio.”.

Secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte (Sez. App. Sicilia, sent. 37 del 29.7.2020 e sent. n. 21 del 14.2.2019), la legge innanzi citata, introducendo nell'ordinamento degli Enti locati della Regione siciliana l'elezione diretta dei Sindaci, ha dettato anche nuove disposizioni sulle competenze e sul funzionamento degli Organi comunali, allo scopo di introdurre, anche in questo ambito territoriale, il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo, riservate al Sindaco e agli altri Organi politici (Giunta e Consiglio municipale) e le competenze di natura prettamente gestionale e amministrativa, affidate dalla stessa legge alle strutture amministrative dell'Ente locale (Sez. App. Sicilia, sentt. n. 65 del 2.7.2019 e n. 21 del 14.2.2019).

Per quanto precisato dalla giurisprudenza (Sez. App. Sicilia, sent. n. 38 del

13.2.2018) proprio con specifico riferimento alle competenze del Sindaco, come delineate dal predetto art. 13, *“La ratio delle cennate disposizioni, nonostante lo scarso quadro normativo di riferimento, si coglie agevolmente partendo dalla constatazione che la distribuzione delle competenze tra gli organi politici e amministrativi del comune (consiglio, giunta, sindaco e dirigenti) non è effettuata dall'ordinamento soltanto per materia, ma anche per funzione, e considerando le novità introdotte dalle recenti leggi di riforma dell'ordinamento degli enti locali e del sistema di elezione del sindaco.*

Il sindaco, dopo tali leggi, ha sostanzialmente mantenuto le sue principali e tradizionali competenze (quelle delegate dallo Stato e dalla Regione; la qualità di ufficiale di governo e di rappresentante dell'ente; i poteri di impulso, direzione ed esecuzione nei confronti dei due organi collegiali dell'ente locale - espliciti soprattutto attraverso la potestà di proposta e di parere nelle materie di competenza del consiglio comunale e della giunta comunale, ma che possono anche concretarsi in forme di collaborazione attiva, di tipo informativo e istruttorio, ed esterna esercitate nell'ambito dei processi decisionali rientranti nella competenza degli organi collegiali; il potere di convocare e presiedere la giunta - partecipando in tal modo al governo dell'amministrazione locale con ulteriori compiti di natura organizzativa e amministrativa anche di natura residuale (...); il potere di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, di nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, di vigilare sull'andamento dei servizi - intervenendo ogniqualvolta ciò sia necessario per garantire da parte degli uffici comunali il rispetto della legge e delle regole di buon andamento, ecc...), acquistandone poche altre, quali il potere

residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza degli altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti, di nominare, designare o revocare i rappresentanti del comune presso enti e aziende, o di concludere contratti a trattativa privata fino ad un determinato importo, e così via.

Un siffatto limitato aumento di competenze di per sé solo non può di certo essere ritenuto sufficiente a giustificare il diverso trattamento riservatogli dall'art. 14 della l.r. n. 2 del 1997 rispetto agli altri organi di vertice dell'amministrazione comunale (consiglio e giunta), che pure svolgono compiti di non minore impegno e rilevanza.

Ciò che giustifica una tale diversità è, dunque, soltanto il fatto che il sindaco è ora eletto direttamente dai cittadini sulla base del programma che si è impegnato a realizzare, con l'ausilio di una giunta designata già all'atto della sua candidatura e senza che sussista più, necessariamente, un rapporto fiduciario con il consiglio comunale.

L'attuale sistema di elezione, in sostanza, pone il sindaco in una posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini e, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale; ruolo, in qualche misura funzionalmente autonomo, che viene esercitato non solo attraverso lo svolgimento dei compiti specificamente attribuiti al sindaco dall'ordinamento, ma anche, soprattutto, con l'accentuazione dei compiti generali di direzione, di indirizzo, di impulso, di stimolo, di proposta, di coordinamento e di controllo, che spettano al primo cittadino, distintamente, nei confronti degli organi collegiali e degli uffici

comunali e che sono diretti al perseguimento degli interessi pubblici che fanno complessivamente capo all'ente locale.

L'art. 14 della l.r. n. 2 del 1997 dunque, proprio per consentire al sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti (gran parte dei quali ad altissimo contenuto specialistico) assegnatigli dall'ordinamento, gli ha attribuito il potere di avvalersi, in via generale e non soltanto per specifiche esigenze, come è dimostrato dal fatto che il numero degli esperti è commisurato al numero di abitanti, dell'apporto, personale e diretto, di esperti estranei all'amministrazione comunale, indipendentemente dal fatto che determinati compiti possano essere svolti anche da altri organi o uffici comunali, attraverso il conferimento di incarichi temporanei, anche continuativi, ma che comunque non possono eccedere la durata del suo mandato.”.

In ragione dell'evidente carattere fiduciario del conferimento previsto dall'articolo 14 innanzi richiamato, per gli incarichi in argomento, non trovano applicazione i criteri di selezione comparativa per l'individuazione dell'esperto, fermo restando l'obbligo, di natura generale e inderogabile, di motivare adeguatamente il provvedimento di nomina.

E data la natura essenzialmente politica delle competenze del Sindaco, detti incarichi non possono consistere in forme di supporto alla struttura amministrativa dell'Ente locale.

Orbene, poiché il conferimento di tale tipologia di incarico deve intendersi strumentale allo svolgimento delle funzioni proprie del Sindaco, sarà onere di questo organo individuare, in concreto, le attività per le quali necessita di supporto e, di conseguenza, delineare l'oggetto dell'incarico di

collaborazione, così come l'utilità che, prevedibilmente, può derivarne (Sez.

App. Sicilia, sent. n. 65 del 2.7.2019).

Al fine della valutazione della fattispecie, pare, poi, anche opportuno

precisare, nel solco di un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico

(*ex multis*, Sez. App. Sicilia, sent. n. 38 del 13.2.2018; Sez. I d'App., sent. n.

347/2018), che, in linea generale, i profili di illegittimità degli atti

costituiscono solo un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che

all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle prescrizioni

che ne regolano lo svolgimento non genera, di per sé, una responsabilità

amministrativa in capo all'agente, ma certamente può assurgere a elemento

rilevante a tale scopo, nell'eventualità in cui quegli atti si risolvano in una

manifestazione di una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un

nocumento economico per l'Amministrazione.

Il Collegio è ben consapevole dell'orientamento giurisprudenziale (*ex*

pluribus: Sez. II d'App., sent. n. 257 del 6.11.2020; Sez. III d'App., sent. n.

152 del 22.9.2020; Sez. I d'App., sent. n. 352 del 20.9.2017; Sez. I App, sent.

n. 237 del 28.5.2008; Sez. III App, sent. n. 173 del 5.4.2006; Sez. II d'App.,

sent. n. 122 del 20.3.2006; Sez. II d'App., sent. n. 107 del 16.2.2006; Sez. III

d'App., sent. n. 74 del 6.2.2006; Sez. App. Sicilia, sent. n. 284 del 1.10.2008,

sent. n. 206 del 29.5.2008 e sent. n. 122 del 2.4.2008), secondo cui, qualora

lo specifico contesto normativo di riferimento imponga stringenti vincoli,

inequivocabilmente preordinati a preservare il pubblico erario dall'abuso di

strumenti operativi (altrimenti impiegabili secondo le comuni regole),

eventuali violazioni di prescrizioni procedurali vertenti su profili nevralgici

della disciplina finiscono per integrare, per ciò solo, un documento per il patrimonio dell'Amministrazione.

Secondo detta giurisprudenza, il rispetto delle limitazioni di carattere modale al conferimento di incarichi a soggetti esterni è presupposto di legittimità della spesa sostenuta per la remunerazione dei medesimi e, quindi, le lacune procedurali, rilevabili per il tramite della motivazione del provvedimento, non sarebbero meri vizi inficianti l'azione amministrativa, con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità del provvedimento, ma si riverbererebbero anche sugli effetti economici prodotti da questo, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente

Pertanto, quando, il legislatore pone agli amministratori pubblici determinati vincoli di spesa, ritenendo implicitamente non utili tutti quegli esborsi che non rispettino i limiti posti dalla normativa di riferimento, sarebbe sufficiente che la spesa si effettui *contra legem* perché si realizzi il danno.

E, tuttavia, detta giurisprudenza, pure comprensibilmente tesa a garantire un impiego oculato delle scarse risorse pubbliche, svislisce la connotazione prevalentemente risarcitoria propria dell'azione di responsabilità amministrativa.

Affinché si possa pretendere da un operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte il risarcimento di un danno erariale, occorre che il documento, in una delle molteplici accezioni in cui può manifestarsi, sia stato effettivamente patito dall'amministrazione.

Non è cioè sufficiente che vi sia stata la violazione di una norma preordinata, in astratto, ad evitare che un certo danno si produca.

In tal senso, si comincia ad orientare la accorta, più recente, giurisprudenza

di questa Corte (Sez. App. Sicilia, sent. n. 37 del 29.7.2020, sent. n. 11 dell'11.2.2020, sent. n. 38 del 2018, sent. n. 112 del 2017; Sez. I d'App., sent. n. 142 del 2.7.2020) che, sia pure spesso ricorrendo alla valorizzazione dell'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, al cospetto della violazione delle norme relative al conferimento degli incarichi, si è soffermata sulle concrete circostanze che hanno indotto gli amministratori pubblici a disporli, mandandoli esenti da responsabilità, laddove sia risultato che la nomina di esperti e le attività realmente da questi svolte, a prescindere dalla violazione della disciplina normativa, non solo non abbiano recato alcun danno, ma siano stati, anzi, comprovatamente, di giovamento per l'Ente.

Ha chiarito, in tal senso, la giurisprudenza che: *“L'evidenziazione dell'illiceità delle condotte di conferimento degli incarichi (...) è il necessario punto di partenza per la verifica, in concreto, della presenza degli elementi costitutivi della responsabilità.”* (Sez. III d'App., sent. n. 144 del 16.9.2020), con ciò evidenziando l'impossibilità di derivare “automaticamente” il danno erariale dalla violazione della normativa di riferimento.

Poste tali premesse, occorre apprezzare se, nella vicenda in esame, vi sia stato uno scostamento o meno della condotta dei convenuti dal parametro normativo, con limitato riguardo ai profili contestati dalla Procura, che attengono alla genericità degli incarichi, alla circostanza che gli stessi abbiano riguardato non solo attività di supporto al Sindaco, ma anche attività di supporto ad altri Organi, nonché attività gestionali proprie degli Uffici, sovrapponendosi, talvolta, all'attività propria del Segretario generale; alla legittimità delle proroghe o, comunque, alla rilevanza delle stesse ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, alla effettiva utilità

dell'attività svolta dagli esperti; alla omessa trasmissione delle relazioni, di cui all'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992, al Consiglio comunale.

Ebbene, va anzitutto rilevato che, nel caso di incarichi fiduciari conferiti ai sensi del predetto art. 14, non è previsto un termine diverso da quello logicamente correlato all'oggetto dell'incarico o alla durata del mandato del Sindaco e, pertanto, alle reiterate proroghe non può annettersi, per principio, valenza negativa, né in termini di illiceità della condotta, né in termini di sussistenza della colpa grave.

Va, poi, constatato che tutti i provvedimenti sindacali di conferimento e proroga degli incarichi contestati risultano dotati di motivazione estremamente dettagliata sia in ordine alle ragioni che hanno indotto i Sindaci al conferimento e alla proroga degli incarichi, sia in ordine alle attività demandate agli esperti -e, quindi- all'oggetto dell'incarico-, così come in ordine ai costi.

Orbene, la Procura non ha contestato che gli esperti incaricati abbiano effettivamente esercitato funzioni di supporto ai Sindaci *“per l'espletamento di attività connesse con le materie di (loro) competenza”*.

E, d'altro canto, che tale attività sia stata effettivamente svolta risulta comprovato dalla documentazione versata in atti.

Quindi, con riguardo al conferimento degli incarichi per l'espletamento di tali attività, la condotta dei Sindaci è da considerarsi legittima.

Ciò che viene contestato dalla Procura è che, oltre alla funzione di supporto ai Sindaci per le attività connesse con le materie di loro competenza, gli esperti abbiano anche reso consulenze ad Organi diversi dal Sindaco e svolto attività di gestione.

E, peraltro, non è dedotto né provato che detta attività aggiuntiva, rispetto all'attività di supporto ai Sindaci *“per l'espletamento di attività connesse con le materie di (loro) competenza”*, abbia determinato un aggravio di spesa.

Non è comprovato, cioè, che l'esborso sostenuto dall'Ente per il pagamento degli esperti, contenuto al di sotto dei limiti di cui all'art. 14, sarebbe stato inferiore, se l'oggetto dell'incarico fosse stato limitato alla mera attività di supporto al Sindaco.

Non risulta, pertanto, sufficientemente comprovata la sussistenza di un danno effettivo.

Con l'ulteriore specificazione che l'iniziale inesistenza di un Ufficio legale e la perdurante assenza di personale dipendente idoneo non solo ad occuparsi delle rilevanti questioni giuridiche e della complessiva gestione del contenzioso legale giudiziale e stragiudiziale, ma anche a organizzare e gestire adeguatamente l'Ufficio, è dirimente ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità erariale.

Dagli atti, emergono -e, peraltro, non sono contestate dalla Procura- la complessità delle questioni giuridiche afferenti alla situazione dei migranti, nonché la pesante incidenza del contenzioso sui bilanci dell'Ente e, quindi, la centralità della gestione del contenzioso nelle determinazioni di indirizzo politico dei Sindaci.

Orbene, in mancanza di un Ufficio legale e, comunque, in assenza di personale qualificato e formato nella gestione del contenzioso, è evidente che qualsivoglia indirizzo politico inteso alla razionalizzazione e riduzione dei costi derivati dalla caotica gestione del contenzioso giudiziale e stragiudiziale sarebbe rimasto lettera morta.

Sicché, non può ritenersi connotata da grave colposità la condotta dei Sindaci, che, senza aggravio di costi, abbiano esteso l'oggetto del supporto degli esperti a quelle attività gestorie, quali, ad esempio, l'organizzazione dell'Ufficio legale, l'informatizzazione dello stesso, la formazione dei dipendenti, la consulenza e trattazione diretta delle pratiche più rilevanti, direttamente ed immediatamente incidenti sulla concretizzazione dell'indirizzo politico dei Sindaci.

La condotta dei Sindaci, infatti, lungi dall'essere volta ad aggirare i limiti posti dalla normativa di settore alla nomina di esperti o dall'essere connotata da spregio per i doveri connessi alla funzione, anche in ragione dell'affidamento generato da un precedente caso analogo che non ha avuto seguito in termini di responsabilità erariale, risultano piuttosto connotati dalla intenzione di massimizzare la resa delle nomine, mediante l'inserimento, nell'oggetto dei conferimenti di incarico, di tutte quelle attività, che, pure non strettamente riconducibili al supporto alle attività di indirizzo politico dei Sindaci, risultavano ad esse strettamente connesse perché essenziali per la realizzazione dello stesso, laddove, dopo la riforma degli Enti locali, il Sindaco è responsabile, nei confronti dei cittadini, della realizzazione del programma politico.

E neppure può sostenersi la sovrapposizione della funzione degli esperti a quella del Segretario generale, rilevando la diversa prospettiva dell'attività resa: *“il Segretario Comunale, figura individuata quale escludente ex se figure parallele, svolge un'attività di assistenza in ordine alla conformità dell'azione amministrativa, mentre l'esperto ex art. 14 svolge una attività di consulenza e collaborazione anche per tutta l'attività non solo*

amministrativa ma prettamente politica di competenza del Sindaco” (Sez.

App. Sicilia, sent. n. 38 del 2018).

Il dettagliato resoconto - non contestato dalla Procura - delle innumerevoli attività proficuamente svolte dagli esperti, innanzitutto con riguardo a quelle di supporto alle funzioni politiche dei Sindaci, non consente di convenire con l’Organo requirente in ordine alla “inutilità” dei conferimenti.

Infine, diversamente da quanto prospettato dalla Procura, non può attribuirsi rilevanza alla mancata trasmissione al Consiglio comunale delle relazioni sull’attività degli esperti di cui all’art. 14, ininfluenza sulla sussistenza di ciascuno dei presupposti della responsabilità erariale, trattandosi di obbligo essenzialmente attinente alla responsabilità politica.

In conclusione, quindi, la domanda della Procura regionale deve essere respinta e, per l’effetto, Ammatuna Luigi ed Ammatuna Roberto devono essere assolti da ogni addebito.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, a carico del Comune di Pozzallo (art. 31, n. 2, c.g.c.), in € 3.000,00, oltre spese forfettarie, IVA e CPA, in favore di Ammatuna Luigi e di € 1.000,00, oltre spese forfettarie, IVA e CPA, in favore di Ammatuna Roberto.

P.Q.M.

la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 66911 del registro di segreteria, respinge la domanda della Procura regionale e, per l’effetto, assolve Ammatuna Luigi e Ammatuna Roberto dagli addebiti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, a carico del Comune di Pozzallo, in € 3.000,00, oltre spese forfettarie, IVA e CPA, in favore di

Ammatuna Luigi e di € 1.000,00, oltre spese forfettarie, IVA e CPA, in favore di Ammatuna Roberto.

Così deciso in Palermo, l'11 novembre 2020.

L'Estensore

Il Presidente

Dott.ssa. Giuseppina Mignemi

Dott.ssa Giuseppa Maneggio

F.ta digitalmente

F.ta digitalmente

Depositata nei modi di legge

Palermo 2 dicembre 2020

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Rita Casamichele

f.to digitalmente