



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
dott. Guido PETRIGNI	Consigliere
dott. Giuseppe COLAVECCHIO	Consigliere
dott. Marco SMIROLDO	Consigliere
dott. Francesco ALBO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 47 /A/2024

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **6848/R** del registro di segreteria, promosso ad istanza del sig. Sebastiano OLIVERI, nato l'1.01.1962 in Aci Catena ed ivi residente in via Catania n. 22, rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Cangemi, il quale ai sensi dell'art. 28, comma 2, cgc indica il seguente indirizzo di p.e.c.:
avvocatofilippocangemi@pec.it

contro

-Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana;
-Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

e nei confronti di



-sig. Giovanni PULVIRENTI, nato in Catania l'08-08-1973 e residente in Acireale, via Monaco n. 1 e sig. Angelo RUSSO, nato in Catania il 16-01-1979 e residente in Aci Catena, via IV Novembre n. 98, entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati Enrico e Salvatore Buscemi (pec: enrico.buscemi@pec.ordineavvocaticatania.it;

salvatore.buscemi@pec.ordineavvocaticatania.it);

-sig.ra Agata MAIORCA, nata in Catania il 19-03-1957 e residente in Aci Castello, via Antonello da Messina n. 83 e sig.ra Maria Grazia Rosa FORZISI, nata in Catania l'11-04-1978 e residente in Aci Catena, via S. Chiara n. 10, entrambe rappresentate e difese dall'avv. Giuseppe Foti (pec: giuseppe.foti@pec.ordineavvocaticatania.it), e dall'avv.

Ausilioabramo Patanè (pec: ausilioabramo.patane@pec.ordineavvocaticatania.it)

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n. 115/2022, depositata l'8 febbraio 2022 e non notificata

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 11 gennaio 2024, l'avv. Filippo Cangemi per l'appellante e la rappresentante del Pubblico ministero, nella persona del V.P.G. Maria Luigia Licastro. Nessuno comparso né presente per gli altri appellati.



Premesso in

FATTO

I. Con atto di citazione ritualmente notificato e depositato, la Procura regionale conveniva in giudizio il sig. Sebastiano OLIVERI, nonché i sigg.ri Pulvirenti Giovanni, Maiorca Agata, Forzisi Maria Grazia Rosa e Russo Angelo, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Aci Catena (CT), della somma di euro 164.632,71, oltre accessori (ripartita in € 55.877,31 unicamente in capo al sig. Oliveri S. ed € 108.755,40 in solido tra tutti), in quanto, nella qualità, rispettivamente, di Sindaco e di Assessori pro tempore del predetto ente, nel periodo compreso fra il 2017 e il 2020 avrebbero illecitamente conferito - e successivamente prorogato - un incarico apicale esterno a tempo determinato per le funzioni di istruttore direttivo contabile, con titolarità di posizione organizzativa presso il servizio economico-finanziario.

Secondo la prospettazione accusatoria, i convenuti avrebbero conferito tale incarico al dott. Giovanni Bella in violazione della normativa di riferimento (ex art. 51, commi 5 e 5 bis L. n. 142/1990, come recepito nell'ordinamento regionale, per come trasposta nell'art. 110 TUEL), con una serie di provvedimenti sindacali, e segnatamente:

- determina sindacale n. 8/2017, di incarico a tempo pieno e determinato extra dotazione organica ai sensi dell'art. 13 L.R. 7/1992 e art. 51, co. 5-bis, L. 142/1990, per "Istruttore



Direttivo Contabile - Categoria D1”, titolare di posizione organizzativa per il periodo dal 10.07.2017 al 31.12.2017, ritenuta causativa di un contestato danno di € 20.071,23;

- determina sindacale n. 24/2017, con la quale si conferiva incarico al dott. Bella per il biennio 2018/2019 quale “funzionario contabile - capo settore categoria D3” con contratto di lavoro a tempo pieno e determinato in dotazione organica ai sensi dell’art. 51, co. 5, L. 142/1990, dopo avviso di selezione all’esito del quale pervenivano tre domande, ritenuta causativa di un contestato danno di € 108.755,40;

- determina sindacale n. 73/2019, con la quale l’incarico apicale in d.o. al dott. Bella veniva prorogato “per anni 1 (uno) e, comunque, fino al completamento delle procedure necessarie a portare in riequilibrio finanziario l’Ente nonché attivare e completare le ordinarie procedure selettive per la copertura del posto vacante in dotazione organica”; tale provvedimento era ritenuto causativo di un danno di € 35.806,08.

Le determinazioni sindacali n. 24/2017 e 73/2019, la prima delle quali preceduta da una delibera di Giunta comunale di indirizzo, stabilivano che il contratto si sarebbe automaticamente risolto nelle ipotesi di dichiarazione di dissesto da parte dell’Ente, nonché di situazione di deficitarietà strutturale.

Con determina n. 25 del 23 giugno 2020, il Sindaco Sebastiano Oliveri risolveva anticipatamente l’incarico del dott. Giovanni



Bella con decorrenza dal 30 agosto 2020 in considerazione del fatto che con delibera n. 17 del 3 marzo 2020 il Consiglio comunale aveva approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Secondo l'accusa, formulata all'esito di un'indagine ispettiva avviata dall'Assessorato regionale, la nomina del soggetto esterno sarebbe avvenuta in violazione della disciplina di riferimento, senza la preventiva verifica dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse interne dell'Ente locale, senza alcuna verifica del rispetto dei vincoli assunzionali ed in contrasto con il principio generale dell'obbligo di contenimento della spesa.

In particolare, ad avviso della Procura, risultava violato il blocco delle assunzioni previsto dall'art. 9, comma 1-quinquies, del d.l. 113/2016, essendo l'ente inadempiente agli obblighi di approvazione del bilancio e del rendiconto, nonché di trasmissione alla BDAP.

Nel corso del giudizio, si sono costituiti i convenuti Pulvirenti Giovanni e Russo Angelo con il patrocinio degli avvocati Salvatore ed Enrico Buscemi, la convenuta Maiorca Agata con il patrocinio degli avvocati Giuseppe Foti e Ausilio Abramo Patanè, nonché il convenuto Sebastiano Oliveri con il patrocinio dell'avv. Filippo Cangemi. Hanno tutti concluso per il rigetto dell'atto di citazione.

II. Con la sentenza n. 115/2022 dell'8 febbraio 2022, la Sezione



di primo grado disattendeva la richiesta di prova testimoniale (reputando non rilevante l'indisponibilità del personale interno, in ragione della dirimente inesistenza di idonea professionalità interna), nonché di CTU contabile, finalizzata a quantificare l'ammontare delle retribuzioni corrisposte dal Comune al dott. Giovanni Bella (avendo acquisito elementi istruttori a riguardo con ordinanza n. 297/2021).

Nel merito, reputava parzialmente fondata la richiesta attorea, ritenendo la spesa contestata illegittima e foriera di danno, in quanto assunta in palese violazione dei presupposti di legge.

Difatti, anteriormente al primo incarico, il comune non avrebbe effettuato alcuna verifica propedeutica sul personale interno idoneo a ricoprire il ruolo, dando atto, nella determina di incarico, dell'assenza di professionalità analoghe all'interno dell'Ente, sebbene presso l'Ente locale fossero presenti due unità inquadrare come istruttore direttivo contabile D1 (sig. *Omissis* in servizio fino al 31/07/2009 e sig.ra *Omissis*), ed altre due unità con qualifica di istruttore contabile C1 (sig.ra *Omissis* e sig. *Omissis*).

Inoltre, l'incarico esterno di istruttore direttivo contabile D1 e di responsabile del settore economico-finanziario non si sarebbe potuto configurare quale incarico extra dotazione organica ex art. 110, co. 2, TUEL, come fatto con la prima determina sindacale di incarico n. 8 del 7 luglio 2017 per il periodo dal 10/07/2017 al 31/12/2017; pertanto, anche la prima nomina,



essendo anch'essa qualificabile come incarico esterno di posto in dotazione organica, doveva essere preceduto dalla selezione prevista dall'art. 110, co. 1, TUEL.

L'incarico era sorretto da motivazione priva di fondamento giuridico, atteso che il personale pubblico non può "dimettersi" da un incarico esigibile rispetto al profilo professionale di appartenenza; inoltre, la fruizione delle ferie non può costituire alcuna giustificazione per l'assegnazione di incarichi a soggetti esterni.

Per di più, alla data della determina (07/07/2017), il sig. *Omissis* era in servizio in quanto avrebbe apposto sulla stessa il visto di regolarità contabile e l'attestazione di copertura finanziaria.

Veniva, inoltre, affermato in capo al dott. Giovanni Bella il possesso delle necessarie competenze professionali, nonostante lo stesso in precedenza non avesse svolto funzioni di responsabile del settore economico-finanziario in alcun Ente locale o altro Ente pubblico, non potendo essere ricondotto a tale categoria l'incarico di responsabile della gestione alloggi svolto nel 2003 presso lo IACP di Acireale.

Anche il secondo incarico, attribuito al dott. Bella con determinazione sindacale n. 24 del 28.12.2017 per il biennio 2018-2019, pur essendo stato questa volta qualificato correttamente quale incarico ex art.110, co. 1, TUEL ed essere stato preceduto da una selezione, risultava viziato sotto



molteplici profili.

Al netto del primo incarico, illegittimo, il dott. Bella non possedeva, infatti, il bagaglio curriculare richiesto.

Inoltre, non era stata fatta alcuna valutazione comparativa rispetto alle altre due candidature, quella del sig. *Omissis* e quella del sig. *Omissis*, sebbene il primo avesse rivestito dal 2010 l'incarico di responsabile del servizio economico-finanziario in diversi Comuni siciliani.

Per quanto riguarda la proroga dell'incarico effettuata con determinazione sindacale n. 73 del 31.12.2019, il Collegio l'ha ritenuta disposta in mancanza di bilancio di esercizio 2019 approvato e quando l'Ente locale era in condizione di grave squilibrio di bilancio (come attestato dalla Sezione di controllo all'esito delle verifiche sui rendiconti 2014, 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018), poi esitata in deficitarietà strutturale nei rendiconti 2017 e 2018 e nel bilancio di previsione 2018/2020.

Tale ultima condizione, ulteriormente culminata in predissesto, avrebbe imposto *ex lege*, ad avviso del Giudice di prime cure, la risoluzione di diritto dell'incarico (art. 110, comma 4, Tuel).

Infine, alla data di adozione dei suddetti incarichi (7 luglio 2017, 28 dicembre 2017 e 31 dicembre 2019), il Comune non era in regola con il rispetto dei termini di approvazione dei bilanci dell'ente e dell'invio dei relativi dati alla BDAP per cui si trovava nell'assoluta impossibilità a potere assumere personale a



qualsiasi titolo ex art. 9, co. 1-quinquies, del d.l. 113/2016 e, alla data del 7 luglio 2017, non risultavano essere stati inviati alla BDAP i dati del bilancio di previsione del 2017, che era stato approvato dal commissario in data 12/05/2017.

Del danno, tuttavia, quantificato in euro 163.517,17, oltre accessori, veniva ritenuto responsabile solamente il Sindaco Oliveri (in capo al quale veniva riscontrata una *<<cosciente e volontaria violazione delle norme di settore, finalizzata all'assunzione del dott. Bella, desumibile dalle inequivocabili previsioni normative, dalla consolidata giurisprudenza in materia e dal lungo protrarsi della condotta illecita>>*), mentre gli altri convenuti (sigg. Pulvirenti Giovanni, Maiorca Agata, Forzisi Maria Grazia Rosa e Russo Angelo), componenti *pro tempore* della Giunta comunale, venivano ritenuti estranei agli addebiti.

III. Avverso la sentenza n. 115/2022 insorge il sig. Sebastiano OLIVERI, rappresentato e difeso dall'Avv. Filippo Cangemi, il quale articola i profili di censura di seguito esposti.

1 - Violazione e falsa applicazione dell'art.110 D. Lgs. n. 267/2000- erronea ricostruzione del fatto.

La sentenza avrebbe erroneamente affermato l'inesistenza di una prodromica verifica dell'assenza di professionalità analoghe all'interno dell'ente, che sarebbe sconfessata dalle relazioni, in atti del giudizio, dei dott. Milazzo e Casabona, avvicendatisi nella carica di Segretario generale dell'ente, dalle quali emergeva l'inesistenza di dipendenti dotati di professionalità e requisiti



necessari per l'espletamento della funzione, con riguardo sia alla posizione del sig. *Omissis* (di inferiore qualifica D1), sia, a fortiori, dei sigg.ri *Omissis* e *Omissis* (appartenenti alla cat. C).

In base alla disciplina regolamentare dell'ente, per l'accesso dall'esterno alla funzione di capo settore economico – finanziario era sufficiente il mero possesso della laurea in economia e commercio.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 111 della Cost. – Violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

Si censura un passo della sentenza, riguardante la determina sindacale n. 8/2017, che richiama per *relationem* (punto 3.3) una lunga elencazione di norme non prese in considerazione dall'Accusa; quest'ultima, nel libello introduttivo, avrebbe fatto riferimento solo alla presunta violazione delle norme in materia di programmazione triennale del fabbisogno del personale (art. 39 L. 449/1997 ed art. 91 D. lgs. n. 267/2000) e di termini di approvazione dei bilanci e derivanti comunicazioni (art. 9, comma 1 *quinquies*, d.l. n. 113/2016, cfr. pag. 22).

3) Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 110 TUEL – Erronea ricostruzione del fatto.

La difesa stigmatizza il punto 5 della sentenza, laddove il giudice di prime cure, con riferimento al secondo incarico, ex art.110, co. 1, TUEL (determinazione sindacale n. 24 del 28.12.2017 per il biennio 2018-2019), avrebbe ritenuto che la selezione sarebbe



stata del tutto apparente ed inficiata dal fatto che il dott. Bella era stato già destinatario del precedente incarico illegittimo di responsabile del settore economico-finanziario. Al netto di quest'ultimo incarico, dal curriculum professionale dello stesso non emergeva il possesso del previsto requisito dell'esperienza professionale pregressa in materia di contabilità, presso Enti locali o comunque di diritto pubblico, non potendo essere all'uopo sufficiente l'incarico svolto nel 2002 e nel 2003 presso lo IACP di Acireale.

Secondo la difesa, con delibera n. 66/2017, munita dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di legittimità, resi dal Segretario generale dell'ente, la Giunta comunale di Aci Catena deliberò di indire selezione per la "copertura del posto vacante nella dotazione organica dell'Ente di <Funzionario contabile> categoria D3", espressamente escludendo che si trattasse di una procedura concorsuale ed esplicitamente precisando che la scelta, tra le disponibilità acquisite, sarebbe stata effettuata su base squisitamente fiduciaria.

Con essa sarebbero stati fissati, quali requisiti, il possesso del titolo di studio della laurea quinquennale in economia e commercio e l'aver svolto incarichi professionali in materia di contabilità, presso enti locali e presso enti di diritto pubblico.

Pertanto, il dott. Bella era l'unico, tra i manifestanti disponibilità, ad essere dotato di entrambi i requisiti richiesti e quindi era l'unico che poteva essere chiamato ad espletare



l'incarico, la cui attribuzione allo stesso era l'unica possibile allo stato degli atti e pertanto in concreto vincolata ai fini della scelta, anche a voler prescindere dal legittimo *intuitu personae*, comunque caratterizzante quel procedimento.

4. Violazione del principio del contraddittorio e del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato – Violazione e falsa applicazione del IV comma dell'art. 110 e degli artt. 188, 242 e 243 bis del TUEL- Erronea ricostruzione del fatto

Si censura la sentenza impugnata nella parte in cui fa riferimento al divieto assunzionale in presenza di procedura di riequilibrio finanziario, non considerata dall'atto introduttivo.

Deduce la difesa che il comune non era né in dissesto né in deficitarietà strutturale, circostanza quest'ultima, non comprovata in assenza di tabella relativa ai parametri ministeriali.

Inconferente sarebbe il richiamo alla delibera n. 87/2019/PRSP della Sezione di controllo, adottata ai sensi del comma 1 quater dell'art. 188 TUEL, che disciplinerebbe un caso diverso e che non conterrebbe alcuna analisi circa la ricorrenza della presenza della metà dei parametri di cui all'art. 242 TUEL.

Del pari inconferente sarebbe il richiamo della delibera del Consiglio comunale di Aci Catena del 10-12-2019 di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis del TUEL, essendo anche in questo richiamata la presenza di squilibri finanziari, senza analisi degli scostamenti dalle soglie limite di



deficitarietà strutturale.

Inammissibile e non pertinente sarebbe infine il richiamo della delibera n. 66/2020/PRSP del 03-062020 della Sezione di controllo della Corte dei conti, non in atti del giudizio e temporalmente irrilevante, in quanto successiva ai fatti di causa.

5. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d.l. n. 113/2016, dell'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 - Erronea ricostruzione del fatto.

Essendo il primo divieto assunzionale sopraggiunto nel settembre 2018, in assenza di previsione di copertura del posto nel piano triennale, i primi due incarichi, risalenti al 2017, ad avviso della difesa non sarebbero vietati.

L'ultimo incarico, invece, attribuito con determina n. 73 del 31.12.2019, sarebbe perfettamente in linea con le previsioni del piano triennale vigente al momento, approvato con delibera di G.M. n. 30 del 4.4.2019.

6. Violazione e falsa applicazione del comma 6 dell'art. 6 del d.lgs. n.165/2001 applicabile "ratione temporis" - Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 TUEL – Erronea ricostruzione del fatto.

Osserva l'appellante che nel libello introduttivo non è contestata la violazione di divieti assunzionali e che pertanto l'argomento non poteva essere vagliato dal giudicante.

In ogni caso, risulterebbe *per tabulas* che nessuna violazione a



divieti di legge, riferibili ai piani triennali di fabbisogno del personale (che prevedevano regolarmente la copertura dei posti in questione), è sussistente nei periodi di causa.

Come affermato dallo stesso P.M., nell'invito a dedurre e poi in atto di citazione, nessun divieto è posto dalla legge, anteriormente al settembre 2018, in assenza di previsione di copertura del posto nel piano triennale.

Orbene, mentre i primi due incarichi sono stati attribuiti al dott. Bella nel corso dell'anno 2017 e quindi non si porrebbero in contrasto con alcun divieto di legge, è del 4.4.2019 la delibera di G.M. n. 30/2019, di approvazione del piano triennale del fabbisogno del personale 2019/2021, ove è stata prevista per l'anno 2019 la copertura di un posto di funzionario contabile D3; pertanto, l'ultimo incarico attribuito al dott. Bella, con determina n. 73 del 31.12.2019, sarebbe perfettamente in linea con le previsioni del piano triennale vigente al momento.

7. Violazione e falsa applicazione del comma 1 bis dell'art. 1 della L. n. 20/1994- Erronea ricostruzione del fatto .

Il giudice di prime cure non avrebbe tenuto conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'incarico contestato, nella fattispecie riconducibili, come chiarito dalla relazione del Segretario generale, dott. Gentile, alla conclusione di transazioni con i creditori del Comune (comportante un risparmio per la P.A. di ben € 500.000,00), nonché all'ottenimento di sgravi fiscali per € 965.826,00, che il suo predecessore non avrebbe chiesto.



8. Errore di fatto nella quantificazione del danno - Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. n. 20/1994.

Ad avviso della difesa, se si afferma che le retribuzioni erogate al dott. Bella costituiscono danno perché le sue funzioni potevano essere espletate da altri dipendenti di inquadramento inferiore, si dovrebbe detrarre quanto sarebbe stato conseguentemente necessario corrispondere a tali dipendenti in aggiunta alla loro retribuzione ordinaria per mansioni superiori. A tal fine, chiede in via istruttoria CTU contabile.

9. Erronea ricostruzione del fatto in punto di valutazione dell'elemento soggettivo - Violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 110 TUEL e dell'art.36 del d.lgs. n. 165/2001 - Plurima violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della l. n. 20/1994 - Violazione e falsa applicazione degli artt. 49, 147, 153 e 183 del TUEL

La sentenza avrebbe trascurato il fatto che, prima dell'attribuzione degli incarichi al dott. Bella, il Segretario generale dell'epoca, dott. Raffaele Milazzo, eseguì la verifica, con esito negativo, circa la eventuale presenza di dipendenti idonei alla funzione.

Errata sarebbe la sentenza anche laddove ascrive l'intera responsabilità al sindaco, che avrebbe sottoscritto le determine, in quanto queste individuerebbero il soggetto esterno, con il quale però è necessario che il dirigente stipuli un contratto; solo in tale momento doveva essere valutata la eventuale presenza di



divieti di legge a ciò ostativi.

Inoltre, nessun dolo o colpa grave potrebbe ravvisarsi nel comportamento del Sindaco per atti adottati con il conforto dei prescritti pareri di conformità a diritto, resi dalla struttura burocratica, all'uopo preposta, che avrebbe eseguito quelle verifiche di fatto, le cui risultanze, considerate errate in sentenza, vengono dalla stessa imputate al Sindaco.

Anche nella denegata ipotesi di sussistenza di una colpa grave dell'odierno appellante, la quantificazione del danno dovrebbe tener conto degli apporti preponderanti della struttura burocratica dell'ente e (art. 1, comma 1 ter, l. n. 20/94) dell'esclusione di responsabilità degli organi politici per attività tecniche ed amministrative.

In via subordinata, chiede di riformare la sentenza in parte qua, valutando la concorrente responsabilità parziaria degli assessori comunali, riducendo in conformità quella dell'odierno appellante.

10. Violazione e falsa applicazione degli artt. 94 e 95 del cgc.

Errata sarebbe la sentenza nella parte in cui avrebbe disatteso la richiesta di prova testimoniale per difetto di rilevanza.

Se il Sindaco ha previamente richiesto a dipendenti dell'Ente di svolgere la funzione apicale del settore economico finanziario, ricevendone rifiuto, ciò escluderebbe in re ipsa la sussistenza di una sua volontà precostituita di attribuire lo stesso incarico ad un soggetto esterno, così come escluderebbe una sua colpa



grave, atteso che la struttura burocratica del Comune mai lo avrebbe avvertito che quanto richiesto a tali dipendenti non necessitava di loro consenso, ma costituiva loro obbligo.

La prova richiesta era quindi rilevante ed ammissibile e la relativa richiesta istruttoria viene reiterata in questa sede.

11. Erronea ricostruzione del fatto – Violazione e falsa applicazione dell’art. 1 L. n. 20/1994 – Violazione e falsa applicazione dell’art. 52 R.D. n. 1214/1934 e dell’art. 83 R.D. n. 2440/1923.

Contesta il mancato esercizio del potere riduttivo.

Ha pertanto concluso chiedendo in via gradata:

- l’integrale riforma della sentenza n. 115/2022; in subordine:
- la riduzione della quantificazione del preteso danno erariale, per effetto anche del concorso, nella sua causazione, dei dirigenti e funzionari del Comune Aci Catena, nonché, per gli atti di cui alla delibera GC n. 66/2017, degli assessori Agata Maiorca, Maria Grazia Rosa Forzisi, Angelo Russo e Giovanni Pulvirenti.

In via ancor più subordinata, chiede di esercitare il potere riduttivo nella sua massima estensione.

In via istruttoria, chiede:

- a) ammettersi prova testimoniale sul seguente capitolo:

“Vero è che nel mese di Giugno 2017 il sindaco di Aci Catena, sig. Sebastiano Oliveri, mi ha invitato ad assumere l’incarico di responsabile dell’Area Economico-Finanziaria dell’ente e che nell’occasione ho opposto fermo rifiuto” si indicano a testi i



sigg.ri: a) *Omissis*, domiciliato in *Omissis*, via *Omissis* n. *Omissis*; b) *Omissis*, domiciliato in *Omissis*, via *Omissis* n. *Omissis*; c) *Omissis*, domiciliata in *Omissis*, via *Omissis* n. *Omissis*;

b) disporre C.T.U contabile per quantificare, sulla base dei documenti versati in atti e della documentazione esistente presso il Comune di Aci Catena, l'ammontare delle maggiori retribuzioni che lo stesso Comune avrebbe dovuto corrispondere, a far data dal Luglio 2017 e fino al suo pensionamento al sig. *Omissis* ove gli fosse stata attribuita la posizione organizzativa, nonché ancora le maggiori retribuzioni che l'ente avrebbe dovuto corrispondere ad un dipendente C1, nel periodo luglio 2017 / agosto 2020, per effetto dell'attribuzione della stessa posizione organizzativa.

Con vittoria di spese del doppio grado di giudizio.

IV. La Procura generale, nelle proprie conclusioni ritualmente pervenute, ha contestato punto per punto la fondatezza dei motivi di appello, di cui ha chiesto il rigetto con ogni conseguente statuizione sulle spese.

In data 4 luglio 2023, la Procura generale ha depositato la richiesta di rinvio a giudizio nei confronti del sig. Oliveri Sebastiano da parte della Procura della Repubblica di Catania, per il reato di cui all'art. 323 c.p. .

V. I sigg. Pulvirenti Giovanni, Maiorca Agata, Forzisi Maria Grazia Rosa e Russo Angelo, sebbene ritualmente intimati, non



si sono costituiti in giudizio.

VI. All'udienza del 20 luglio 2023, erano presenti l'avv. Filippo Cangemi per l'appellante e il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Maria Concetta Carlotti. Il Collegio, in accoglimento della richiesta preliminare dell'appellante, ha disposto rinvio all'odierna udienza dell'11 gennaio 2024, con termine alle parti al decimo giorno antecedente per il deposito di memorie e documenti.

In data 29 dicembre 2023, l'avvocato Cangemi ha depositato in atti il fascicolo della Procura della Repubblica di Catania, con annessa informativa di reato.

VII. All'odierna udienza dell'11 gennaio 2024, erano presenti l'avv. Filippo Cangemi per l'appellante e la rappresentante del Pubblico ministero, nella persona del V.P.G. Maria Luigia Licastro. Nessuno presente e comparso per gli altri appellati.

Ha preso la parola l'avvocato Cangemi, che, ripercorsi i motivi di impugnazione, ha insistito sulla insussistenza del nesso eziologico e dell'elemento soggettivo, nonché sull'opportunità di accogliere la prova testimoniale e di disporre la consulenza tecnica d'ufficio. Ha messo in evidenza che il conferimento dell'incarico godeva dei presupposti *ex lege* e sarebbe stato supportato dai pareri favorevoli del segretario generale. In ogni caso, si tratterebbe di atto meramente interno che troverebbe concreta efficacia ed esecuzione a seguito della stipula del contratto di lavoro di competenza dirigenziale. Il tutto, in un



contesto organizzativo in cui non vi era personale interno avente la qualifica richiesta per l'espletamento dell'incarico e in cui, pertanto, l'assegnazione di mansioni superiori avrebbe imposto la corresponsione di differenze retributive di cui chiede il conteggio ai fini della decurtazione dal *quantum* risarcitorio. Precisa che il comune di Aci Catena non si trovava in condizioni di deficitarietà strutturale.

Ha altresì lamentato la violazione dell'art. 112 c.p.c., essendo stata stigmatizzata in sentenza la violazione di disposizioni normative non contestate dalla Procura e non oggetto di contraddittorio tra le parti. Ha concluso riportandosi agli scritti difensivi.

Successivamente, ha preso la parola il P.M., che ha insistito per l'accoglimento delle proprie conclusioni, ribadendo la ricorrenza, a suo avviso, di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e negando che vi sia stata alcuna violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Ha concluso per la reiezione dell'appello, con ogni conseguente statuizione in punto di spese.

Ha preso la parola per una breve replica l'avv. Cangemi, il quale ha ribadito che il comune non era strutturalmente deficitario e che gli atti contestati erano muniti dei pareri di legittimità e di regolarità tecnica e contabile.

Al termine della discussione, la causa è stata posta in decisione.

Ritenuto in



DIRITTO

1. Il Collegio, preliminarmente, verificata la rituale intimazione degli appellati sigg. Pulvirenti Giovanni, Maiorca Agata, Forzisi Maria Grazia Rosa e Russo Angelo, non costituiti in giudizio, ne dichiara la contumacia ai sensi dell'art. 93 del cgc.

La pronuncia di assoluzione emessa nei loro confronti, siccome non impugnata in questa sede, passa in giudicato.

2. L'odierno giudizio riguarda il risarcimento del danno, quantificato in primo grado in euro 163.517,17 oltre accessori, che il sig. Sebastiano OLIVERI, nella qualità di sindaco pro tempore del comune di Aci Catena (CT), nel periodo compreso fra il 2017 e il 2020, avrebbe cagionato al predetto ente per aver illecitamente conferito (dapprima con incarico fuori dotazione organica, giusta determina sindacale n. 8/2017 e, successivamente, in dotazione organica, giuste determine n. 24/2017 e 73/2019) un incarico apicale esterno a tempo determinato per le funzioni di istruttore direttivo contabile, con titolarità di posizione organizzativa presso il servizio economico-finanziario.

Con la sentenza n. 115/2022, qui gravata, in parziale accoglimento delle richieste attoree, i detti incarichi venivano riconosciuti illegittimi e forieri di danno sotto i molteplici profili, di seguito sintetizzati:

-Anteriormente al primo incarico, il comune non avrebbe effettuato alcuna verifica propedeutica sul personale interno



idoneo a ricoprire il ruolo, dando atto dell'assenza di professionalità analoghe all'interno dell'Ente, sebbene presso l'Ente locale fossero presenti due unità inquadrare come istruttore direttivo contabile D1, ed altre due unità con qualifica di istruttore contabile C1;

- il primo incarico esterno di istruttore direttivo contabile D1 e di responsabile del settore economico-finanziario per il periodo dal 10/07/2017 al 31/12/2017 non si sarebbe potuto configurare quale incarico extra dotazione organica ex art. 110, co. 2, TUEL, trattandosi di posto in dotazione organica, che rendeva necessaria la previa selezione ex art. 110, co. 1, TUEL, mai posta in essere;

- col provvedimento di conferimento del primo incarico, si dava atto che il dott. Giovanni Bella fosse in possesso delle necessarie competenze professionali, nonostante lo stesso in precedenza non avesse svolto funzioni di responsabile del settore economico-finanziario in alcun Ente locale o altro Ente pubblico, non potendo essere ricondotto a tale categoria l'incarico di responsabile della gestione alloggi svolto nel 2003 presso lo IACP di Acireale;

- il secondo incarico attribuito al dott. Bella per il biennio 2018-2019, pur essendo stato questa volta preceduto da selezione, risultava viziato in quanto il dott. Bella non possedeva il bagaglio curriculare richiesto e non era stata fatta alcuna valutazione comparativa rispetto alle altre due candidature;



- l'ultima proroga dell'incarico è stata disposta in mancanza di bilancio di esercizio 2019 approvato e quando l'Ente locale era in condizione di grave squilibrio di bilancio (come attestato dalla Sezione di controllo all'esito delle verifiche sui rendiconti 2014, 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018), poi esitata in deficitarietà strutturale nei rendiconti 2017 e 2018 e nel bilancio di previsione 2018/2020. Tale ultima condizione, ulteriormente sfociata in predissesto, avrebbe imposto ex lege la risoluzione di diritto dell'incarico (art. 110, comma 4, Tuel);

-Infine, alla data di adozione dei suddetti incarichi (7 luglio 2017, 28 dicembre 2017 e 31 dicembre 2019), il Comune non era in regola con il rispetto dei termini di approvazione dei bilanci dell'Ente e dell'invio dei relativi dati alla BDAP per cui si trovava nell'assoluta impossibilità a potere assumere personale a qualsiasi titolo ex art. 9, co. 1-quinquies, del d.l. n. 113/2016 e, alla data del 7 luglio 2017, non risultavano essere stati inviati alla BDAP i dati del bilancio di previsione del 2017, che era stato approvato dal commissario in data 12/05/2017.

Siffatte violazioni venivano imputate all'odierno appellante a titolo di dolo.

Avverso la predetta sentenza insorge il sig. Sebastiano Oliveri, che, con articolati motivi che si passeranno di seguito in rassegna, ne chiede la riforma integrale, rivendicando la legittimità del proprio operato, ed invocando la propria buona fede (stante la presenza di pareri tecnici favorevoli) e comunque



l'assenza di nesso di causalità, di danno, nonché di dolo o colpa grave.

3. Il Collegio, preliminarmente, ai fini di un migliore inquadramento delle fattispecie all'odierno esame, reputa indispensabile ricostruire succintamente la normativa che regola negli enti locali siciliani il conferimento di incarichi apicali esterni.

Quest'ultima è stata introdotta dall'art. 51, commi 5 e 5-bis, della l. n. 142/1990, recepita nell'ordinamento regionale siciliano (in forza della riserva prevista dall'art. 14, co. 1, lett. o, dello Statuto speciale) prima dall'art. 1, lett. h), della l.r. n. 48/1991 con riferimento all'art. 51, co. 5 della L. 142/1990, e poi dall'art. 2, co. 3, della l.r. n. 23/1998 che ha recepito il comma 5-bis dell'art. 51, della L. 142/1990 (a sua volta introdotto dall'art. 6, co. 4, della l. n. 127/1997), con un rinvio dinamico alla successiva legislazione statale intervenuta.

L'intera materia, regolante rapporti di lavoro privatizzati e soggetti a vincoli imposti in sede di coordinamento della finanza pubblica, è stata successivamente trasfusa nella disciplina nazionale contenuta nell'art. 110 del d.lgs. 267/2000 (d'ora in poi TUEL).

L'art. 51 della L. 142/1990 (trasfuso nell'art. 110, co.1, TUEL) al comma 5 ha stabilito che *“Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire*



*mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, **fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire***". Valorizzando il principio di autosufficienza organizzativa, l'art. 11, co. 1, lettera a), D.l. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014 ha introdotto un terzo periodo in seno all'art. 110, co. 1, TUEL, a mente del quale "*Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti **previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico***".

Secondo la giurisprudenza delle Sezioni unite e del Consiglio di giustizia amministrativa, qui condivisa, tale selezione è finalizzata ad accertare tra coloro che hanno presentato domanda quale sia il profilo professionale maggiormente rispondente alle esigenze di copertura dall'esterno dell'incarico (Cfr., ex multis: CGA Reg. Sic., n. 171/2020; Cons. Stato, sez. V, n. 2867/2019; Cass, SS.UU., 21600/2018).

Il successivo 5-bis, poi trasfuso nell'art. 110, co.2, TUEL ha stabilito, invece, al 1° e 3° periodo che "*Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte*



*specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire” ... “Negli altri enti locali (privati, cioè, di qualifiche dirigenziali), il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, **solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente**, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, **fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire**”.*

A tale disciplina di rango primario si ispira quella di natura statutaria e regolamentare dell'ente, contenuta, rispettivamente, nell'art. 109, comma 1 e 2, dello statuto (indice foliaro difesa, primo grado, allegato 8) e nell'art. 155, commi 1 e 2, del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (indice foliaro difesa, primo grado, allegato 9).

4. Così brevemente ricostruito il perimetro normativo di riferimento, il Collegio può passare allo scrutinio dei motivi d'appello, che reputa solo parzialmente fondati, nei termini di seguito esposti.

4.1 Non coglie nel segno il primo motivo d'appello, con il quale il sig. Oliveri censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto l'illiceità e dannosità del primo incarico esterno a tempo pieno e determinato extra dotazione organica (conferito con determina sindacale n. 8/2017 per il periodo dal 10/07/2017 al 31/12/2017), siccome in realtà finalizzato alla



copertura di un posto previsto in dotazione organica, che avrebbe reso necessaria la preventiva selezione degli aspiranti, come richiesto dall'art. 110, comma 1, TUEL.

Secondo la difesa, al 7 luglio 2017 il piano di fabbisogno del personale dell'Ente non prevedeva la copertura dell'incarico di Capo settore economico – finanziario, e pertanto l'incarico in parola, attribuito al dott. Bella, risponderebbe senz'altro al requisito *extra ordinem* di cui al secondo comma dell'art. 110, comma 2, TUEL, per il quale il regolamento dell'Ente richiedeva solo il requisito della laurea in economia e commercio, di cui il soggetto incaricato era munito.

In subiecta materia, questa Sezione in linea con la giurisprudenza - propria e delle Sezioni centrali d'appello - nel delimitare i confini tra le due diverse tipologie di incarichi dirigenziali esterni, ha più volte chiarito che quello conferito in dotazione organica, ex art. 110, comma 1, TUEL riguarda funzioni stabili dell'ente, previste nell'organigramma, mentre quello regolato dal secondo comma dell'art. 110 concerne esigenze straordinarie, che giustificano la necessità di affidare temporaneamente funzioni dirigenziali – o comunque apicali - oltre la previsione della dotazione organica (cfr., da ultimo, Sez. appello Sicilia n. 24/A/2023; Sez. III/A, n. 54/2019).

Alla stregua di queste premesse ermeneutiche, appaiono corrette le conclusioni cui è pervenuto il Collegio di primo grado, laddove ha stabilito che il primo incarico, fuori dotazione organica,



risultava conferito in violazione dell'art. 110, comma 2, del Tuel, non potendo l'ente farvi ricorso, *extra ordinem*, per la copertura di un posto apicale in un settore, quale quello economico finanziario, indefettibilmente inserito nell'organigramma funzionale dell'ente.

Perde di concreta rilevanza, dunque, il tentativo difensivo teso a giustificare – invero con motivazione postuma - la correttezza della scelta dell'incarico apicale nel settore finanziario invocando l'assenza di professionalità analoghe all'interno dell'ente (comprovata dalle relazioni dei dott. Milazzo e Casabona, avvicendatisi nella carica di Segretario generale dell'ente; cfr. indice foliaro difesa, all. n. 18 e 19), costituente uno dei presupposti richiesti dall'art. 110, comma 2, Tuel per l'incarico *extra ordinem*, fuori dotazione organica.

Fuori bersaglio appare, inoltre, la tesi difensiva secondo la quale, per l'accesso dall'esterno alla funzione di capo settore economico – finanziario era sufficiente il mero possesso della laurea in economia e commercio, di cui il dott. Bella era in possesso.

In tal modo, infatti, la difesa omette di considerare l'ulteriore requisito, richiesto ex lege a partire dal 2014, del “possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico”, con ogni evidenza non sussistente in capo al soggetto incaricato.

Come correttamente osservato dalla Procura generale, il dott. Bella aveva in precedenza (dal 2003) svolto un incarico – quello



di responsabile della gestione alloggi svolto presso lo IACP di Acireale – con mansioni di “rideterminazione dei canoni” e di “ricostruzione della morosità pregressa”, non certamente assimilabili a quelle di responsabile apicale del settore finanziario di un ente locale (peraltro in forti difficoltà finanziarie), connotate da elevato tecnicismo, soprattutto dopo l’entrata a regime, nel 2015, della contabilità armonizzata (d.lgs. n. 126/2014, e, in Sicilia, l.r. n. 12/2015).

5. Non coglie nel segno il secondo motivo d’appello, teso a censurare un passo della sentenza (parte in fatto, punto 3.3) che richiama *per relationem* una lunga elencazione di norme (al cui rispetto è subordinata l’assunzione di personale negli enti locali), ben più ampio di quelle considerate dalla Procura.

Quest’ultima, nell’atto di citazione, si sarebbe limitata a contestare solo la violazione delle norme in materia di programmazione triennale del fabbisogno del personale (art. 39 l. 449/1997 ed art. 91 d. lgs. n. 267/2000) e di termini di approvazione dei bilanci e delle conseguenti comunicazioni alla BDAP (art. 9, comma 1 *quinquies*, d.l. 113/2016, cfr. pag. 22).

La lunga elencazione di norme contenuta in sentenza, dalla valenza inizialmente descrittiva, sarebbe stata, poi, richiamata nella parte in diritto, attraverso un inciso (“*Si aggiunga che prima dell’assegnazione dell’incarico non risulta essere stata esperita alcuna verifica sul rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e dei limiti assunzionali per come richiamati in*



precedenza”), con il quale, ad avviso della difesa, si adombrerebbe una violazione delle stesse, mai contestata nell’atto introduttivo ed esulante dal *thema decidendum* sul quale si era formato il contraddittorio tra le parti.

Ad avviso del Collegio, la censura difensiva si rivela priva di pregio, essendosi la sentenza limitata a constatare, quale semplice dato di fatto, che dalla motivazione della determina sindacale non si evince se vi sia stata una preventiva verifica del rispetto delle discipline vincolistiche precedentemente richiamate (punto 3.3): tale affermazione non esclude che la verifica sia stata effettivamente fatta, né, tantomeno, consente di ritenere che le suddette norme siano state violate.

L’assunto difensivo risulta, dunque, suggestivamente basato su un’errata equazione (mancata verifica del rispetto dei vincoli = violazione dei vincoli), che da un eventuale vizio formale della motivazione vorrebbe far discendere un inedito profilo di illiceità della condotta, potenzialmente foriera di danno.

6. Con il terzo motivo, la difesa censura il punto 5 della sentenza, laddove il giudice di prime cure, con riferimento al secondo incarico, ex art.110, co. 1, Tuel, avrebbe ritenuto che la selezione sarebbe stata del tutto apparente, senza, cioè, alcuna valutazione comparativa rispetto alle altre due candidature, quella del sig. *Omissis* e quella del sig. *Omissis*, il primo dei quali aveva rivestito dal 2010 l’incarico di responsabile del servizio economico-finanziario in diversi Comuni siciliani.



Inoltre, la selezione darebbe stata inficiata dal fatto che il dott. Bella era già stato destinatario di precedente incarico di responsabile del settore economico-finanziario conferito illegittimamente e dunque non spendibile in termini curriculari. Al netto di quest'ultimo incarico, dal curriculum professionale dello stesso non emergeva il possesso del previsto requisito dell'esperienza professionale pregressa in materia di contabilità, presso Enti locali o comunque di diritto pubblico, non essendo all'uopo sufficiente l'incarico svolto nel 2002 e nel 2003 presso lo IACP di Acireale.

Secondo la difesa, la sentenza di primo grado erra nel non considerare tale esperienza maturata presso lo IACP, e comunque oblitera totalmente quella maturata con il primo incarico apicale di responsabile del servizio finanziario ex art. 110, comma 2, Tuel, comunque esperito dal dott. Bella, e dunque pienamente valutabile.

Osserva, a riguardo, il Collegio, in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione, che la procedura di reclutamento prevista dall'art. 110, comma 1, del Tuel non mira ad una selezione comparativa di candidati svolta sulla base dei titoli o prove finalizzate a saggiarne il grado di preparazione e capacità, essendo piuttosto finalizzata ad accertare, tra coloro che hanno presentato domanda, quale sia il profilo professionale maggiormente rispondente alle esigenze di copertura dall'esterno dell'incarico dirigenziale/apicale; cfr. Cass., SSUU



civili, 4/9/2018, n. 21600, id. 9/5/2016, n. 9281).

Nella fattispecie, dunque, non appare censurabile la mancanza di una vera e propria procedura comparativa (con nomina della commissione, predeterminazione dei punteggi di valutazione, ecc.), in quanto normativamente non richiesta.

Per queste ragioni, la delibera della Giunta comunale n. 66/2017, oltre a stabilire i requisiti professionali richiesti ai candidati (ossia il possesso del titolo di studio della laurea quinquennale in Economia e commercio e l'avere svolto incarichi professionali in materia di contabilità, presso Enti locali e presso Enti di diritto pubblico cfr. indice foliaro difesa, all. 14), si premurava di precisare che, in ragione della natura fiduciaria dell'incarico, la "selezione pubblica" non aveva natura propriamente concorsuale.

Ciononostante, pur a voler ammettere che gli altri due candidati non fossero in possesso dei requisiti professionali richiesti (il dott. *Omissis* era in possesso di Diploma di Laurea in Scienze bancarie e assicurative, mentre il dott. *Omissis*, pur dotato del titolo di studio necessario, avrebbe esposto nel proprio curriculum esperienze lavorative soltanto private), non può condividersi la conclusione difensiva secondo cui il dott. Bella era l'unico a possedere entrambi i requisiti professionali richiesti per la copertura del posto.

Questi, infatti, pur essendo in possesso della laurea quinquennale in economia e commercio, non era in possesso



dell'ulteriore requisito della "comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico", richiesto dall'art. 110, comma 1, Tuel, non potendosi all'uopo considerare né l'esperienza maturata presso lo IACP per le ragioni esposte in precedenza (cfr. supra, sub 4.1) né, tantomeno, quella relativa al primo incarico espletato, la cui breve durata (pochi mesi, nel corso del 2017) non consentiva certamente di ritenere soddisfatto il requisito dell'esperienza pluriennale.

6. Risulta, invece, fondato il quinto motivo di appello, che censura la sentenza impugnata nella parte in cui reputa illecitamente disposta la seconda proroga dell'incarico (ex art. 110, comma 1, Tuel, giusta determinazione sindacale n. 73 del 31.12.2019), in quanto avvenuta quando l'Ente locale si trovava in una situazione strutturalmente deficitaria, che avrebbe imposto ex art. 110, comma 4, Tuel, la risoluzione di diritto del contratto, estensibile all'ipotesi di riequilibrio finanziario pluriennale, deliberato dall'ente il 10/12/2019.

La deficitarietà strutturale sarebbe stata acclarata anche dalla locale Sezione di controllo, che con delibera n. 87/2019/PRSP del 5 marzo 2019 (indice foliaro Procura, all. n. 8), all'esito del controllo di legalità e di regolarità finanziaria sui rendiconti 2014, 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018, aveva già assoggettato il Comune di Aci Catena alle limitazioni di spesa ex art. 188, co. 1-quater, TUEL con divieto di assumere impegni



e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.

Il Collegio, esaminata la documentazione in atti, non rinviene documentazione idonea a comprovare – come affermato in sentenza e labialmente ribadito dalla Procura generale - che il comune di Aci Catena versasse in condizione di deficitarietà strutturale.

Tale situazione, come correttamente affermato dalla difesa, è comprovabile esclusivamente tramite la tabella ministeriale allegata al rendiconto di gestione, laddove almeno la metà dei parametri presentino valori negativi, come previsto dall'art. 242, comma 1, Tuel. Di ciò non vi è alcuna evidenza in atti.

Né può affermarsi che la deficitarietà strutturale era stata acclarata dalla Sezione di controllo. Quest'ultima, con la delibera n. 87/2019 in atti, aveva accertato, per il periodo 2014/16 (temporalmente irrilevante rispetto al 2019), il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale (il parametro n.3, relativo al volume dei residui attivi), mentre, ai fini della condizione di deficitarietà – e delle annesse limitazioni-, occorreva che almeno quattro parametri su otto superassero i rispettivi valori limite.

Non versando l'ente né in dissesto, né in condizione di deficitarietà strutturale, non poteva ritenersi violato l'obbligo di risoluzione automatica del contratto dirigenziale previsto dall'art. 110, comma 4, Tuel, obbligo che, in assenza di specifiche disposizioni a riguardo (cfr. artt. 243 bis e ss. del Tuel,



recante anche misure di contenimento della spesa del personale), non è certamente estensibile analogicamente – come sostenuto dal Giudice di prime cure - ai casi di riequilibrio finanziario pluriennale, trattandosi di disposizione impattante negativamente sulla sfera giuridica di soggetti, e dunque di stretta interpretazione.

Non pertinente, inoltre, appare il riferimento al blocco della spesa imposto dalla Sezione di controllo ex art. 188, comma 1, quater, del TUEL, atteso che il divieto, ivi previsto, di assumere impegni e pagare spese per servizi fino ad integrale ripiano del disavanzo e copertura dei debiti fuori bilancio, non si applica espressamente alle spese obbligatorie per legge, tra cui quelle di personale (*a fortiori* di quello preposto all'elaborazione della manovra di risanamento pluriennale e alla sua sovrintendenza). Inammissibile e non pertinente risulta, infine, il richiamo della delibera della Sezione di controllo n. 66/2020/PRSP del 03-06-2020 non in atti del giudizio e comunque anch'essa temporalmente irrilevante, in quanto successiva ai fatti di causa.

7. Risulta infondato il motivo n. 5, con il quale si censura la sentenza di primo grado nella parte in cui stigmatizza la violazione dei divieti assunzionali per mancato rispetto dei termini di approvazione dei bilanci dell'ente e dell'invio dei relativi dati alla BDAP ex art. 9, co. 1-quinquies, d.l. 113/2016.

Ad avviso della difesa, dalla violazione delle predette norme sarebbe discesa una sorta di inefficacia temporanea dei



contratti, che non trova riscontro né a livello normativo (laddove si prevede che gli enti inadempienti “non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto”) né a livello fattuale, avendo la Procura provato che nelle diverse date di adozione dei suddetti incarichi (rispettivamente, 7 luglio 2017, 28 dicembre 2017 e 31 dicembre 2019), il Comune non era in regola con il rispetto dei termini di approvazione dei bilanci dell’Ente e di invio dei relativi dati alla BDAP.

In particolare, la delibera n. 51 del 9.6.2017 di approvazione del rendiconto di gestione del 2016 è stata trasmessa alla BDAP il 7.11.2018 (indice foliaro Procura, doc. 11 pag. 151), sicché i primi due incarichi, conferiti nel 2017, violavano il blocco delle assunzioni.

Per quanto concerne, invece, l’incarico del 31 dicembre 2019, la delibera del Consiglio comunale n. 76 del 26.11.2019 di approvazione del rendiconto di gestione 2018 è stata trasmessa alla BDAP solo il 13.1.2020 (ibidem, doc. 11 pag. 151) e quindi oltre il termine di 30 giorni, ma soprattutto il bilancio di previsione 2019/2021 è stato approvato dal Consiglio comunale solo il 3.3.2020 e trasmesso alla BDAP l’11.3.2020 (ibidem, doc. 11 pag. 151).



Né la difesa può, a riguardo, utilmente invocare la competenza dirigenziale per tali adempimenti con finalità esimenti per l'organo politico, considerato che la materia del bilancio appartiene alla competenza della Giunta, presieduta dal Sindaco, e quest'ultimo non può certo ignorare la tardiva approvazione degli schemi di bilancio di previsione e di rendiconto di gestione e gli adempimenti postumi ivi connessi.

Né può parimenti invocarsi la competenza dirigenziale per la stipula dei contratti di lavoro, dai quali il danno avrebbe origine, in quanto questi, come correttamente osservato dalla Procura generale, rinvergono il loro imprescindibile momento genetico nella determinazione sindacale di conferimento dell'incarico apicale, che deve rispettare i limiti di legge a pena di illiceità degli esborsi che ne conseguono.

L'esimente politica è inoltre esclusa dal fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL rientra tra le primarie prerogative del sindaco, al quale – non a caso - i soggetti nominati sono legati da vincolo fiduciario fino alla scadenza del mandato elettorale (art. 110 comma 3 Tuel).

8. Privo di pregio risulta il sesto ordine di censure, secondo il quale il primo divieto assunzionale sarebbe sopraggiunto nel settembre 2018, in assenza di previsione di copertura del posto nel piano triennale, il che renderebbe legittimi i primi due incarichi, risalenti al 2017. L'ultimo incarico, invece, attribuito con determina n. 73 del 31.12.2019, sarebbe perfettamente in



linea con le previsioni del piano triennale vigente al momento, approvato con delibera di G.M. n. 30 del 4.4.2019.

Orbene, la circostanza che l'ultimo incarico attribuito al dott. Bella fosse perfettamente in linea, come affermato dalla difesa, con le previsioni del piano triennale vigente al momento della sua sottoscrizione è inidonea a scalfire l'illiceità dell'intera spesa scaturente dai tre incarichi, tenuto conto sia dell'accertata assenza, in capo al dott. Bella, dei necessari requisiti professionali all'atto del primo incarico, sia della ripetuta assenza dei presupposti stabiliti dall'art. 110, comma 1, TUEL, sia ancora del fatto che tutti e tre gli incarichi a tempo determinato erano inibiti – in sede di sottoscrizione e per tutta la loro durata - dal blocco assoluto delle assunzioni previsto dall'art. 9, comma 1 *quinquies*, dl n. 113/2016.

9. Nonostante l'insussistenza di alcuni profili di illiceità, nei termini in precedenza chiariti (cfr. sub 6), la spesa relativa a tutti e tre gli incarichi per cui si controverte in questa sede (ciascuno dei quali attinto da specifici profili di illiceità) costituisce comunque danno erariale, cagionato dal Sindaco, organo di vertice dell'ente danneggiato, mediante plurime condotte violative di disposizioni imperative dalle quali è direttamente scaturito il nocumento per cui è causa.

In ordine all'elemento psicologico, la Sezione di primo grado ha ritenuto che le condotte illecite fossero assistite da dolo, in considerazione della <<*cosciente e volontaria violazione delle*



norme di settore, finalizzata all'assunzione del dott. Bella, desumibile dalle inequivocabili previsioni normative, dalla consolidata giurisprudenza in materia e dal lungo protrarsi della condotta illecita>>.

Questa Sezione d'appello, condividendo le argomentazioni difensive articolate nel motivo n. 10, ritiene che le condotte illecite poste in essere dal sindaco Oliveri non possano essere ascritte a dolo, in quanto logicamente incompatibile con il preventivo interpelllo, da parte dello stesso, dei dipendenti sig. *Omissis* (cat. D1) e, *ad abundantiam*, dei sigg.ri *Omissis* e *Omissis* (inquadriati in cat. C e dunque non interpellabili), dallo stesso infruttuosamente invitati ad assumere l'incarico apicale di responsabile del settore finanziario.

Tali circostanze (non contestate dalla Procura) per ragioni di economia processuale si ritengono comprovate ai sensi dell'art. 94, comma 4, cgc (tenuto anche conto di quanto previsto dal nuovo art. 257 bis cpc) sulla base delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rilasciate dai tre soggetti, in atti del giudizio, la cui escussione testimoniale è dunque superflua.

In altri termini, se il sig. Oliveri, come comprovato in atti, ha previamente richiesto ai dipendenti *Omissis*, *Omissis* e *Omissis* la loro disponibilità a svolgere la funzione apicale del settore economico finanziario, ricevendone rifiuto, tale circostanza esclude *in re ipsa* la sussistenza di una sua volontà precostituita di attribuire lo stesso incarico ad un soggetto esterno, come



sostenuto nella sentenza qui gravata.

Nella fattispecie all'odierno esame, la condotta del Sindaco Oliveri risulta più propriamente connotata da grave negligenza e da inescusabile inosservanza di disposizioni vincolistiche primarie che chi è chiamato a guidare un ente locale non poteva ignorare, anche perché direttamente refluenti sulla stessa possibilità di esercitare la basilare prerogativa di nomina fiduciaria di figure apicali soggette a *spoil system*.

10. Ai fini della quantificazione del danno concretamente imputabile all'odierno appellante, il Collegio, tuttavia, in accoglimento della richiesta formulata nel motivo n. 9, ritiene di dover considerare il contributo causale reso a vario titolo da altri soggetti (in particolare, da coloro che hanno istruito i provvedimenti sindacali forieri di danno, che hanno firmato gli atti - amministrativi e negoziali - che davano loro attuazione senza esercitare il dovere di rimostranza, nonché da coloro che hanno abdicato alle funzioni di consulenza giuridica ai fini della conformità dell'attività amministrativa a leggi, statuto e regolamenti), rimasti estranei all'odierno giudizio, nonché di coloro che hanno partecipato alle prodromiche deliberazioni di indirizzo della Giunta comunale, anche se prosciolti in primo grado con sentenza non impugnata.

Vertendosi in materia di responsabilità parziaria per colpa grave, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del Cgc, si ritiene di rideterminare il danno riferibile all'appellante nella misura di euro 85.000,00



(ottantacinquemila/00).

11. Non possono trovare accoglimento, invece, le richieste (motivo 8) di scomputo dal danno – e le richieste istruttorie di CTU contabile a ciò finalizzate – di quanto sarebbe stato necessario corrispondere per mansioni superiori a dipendenti interni, in aggiunta alla loro retribuzione ordinaria, laddove fossero stati chiamati ad assumere le funzioni apicali.

L'assunto difensivo, con ogni evidenza, muove da un presupposto erroneo, non essendo in questa sede in contestazione il mancato utilizzo di personale interno e non potendosi, comunque, scomputare da una voce di spesa certa, già sostenuta e quantificata con esattezza (vedasi, a tal fine, l'ordinanza istruttoria emessa da giudice di prime cure n. 297/2021) una voce di spesa potenziale, mai sostenuta dall'ente. La scelta delle mansioni superiori, inoltre, sarebbe stata per lo stesso ente difficilmente percorribile, tenuto conto dei rigorosi presupposti e limiti di durata stabiliti dalla normativa di settore (art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 e art. 8 del CCNL 14.6.2000, *ratione temporis* applicabile).

La richiesta difensiva va dunque respinta, in quanto tesa a scomputare dalla spesa illecita e dannosa una voce di spesa potenziale e, per di più, parimenti foriera di danno.

12. Risultano, infine, insuscettibili di scomputo, ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della l. n. 20/94, i vantaggi comunque conseguiti dall'incarico contestato, che ad avviso della difesa



(motivo n. 7) sarebbero nella fattispecie riconducibili, come chiarito dalla relazione del Segretario generale dott. Gentile, alla conclusione di transazioni con i creditori del Comune (con un risparmio per la P.A. di ben € 500.000,00), nonché all’ottenimento di sgravi fiscali per € 965.826,00, che il predecessore non aveva chiesto.

Come correttamente osservato dalla Sezione territoriale, l’assenza dei requisiti professionali richiesti per l’incarico e la violazione di norme dell’ordine pubblico economico-finanziario poste a presidio del bilancio quale bene pubblico rendono la relativa spesa pubblica sostenuta dall’Ente locale interamente dannosa senza la possibilità di alcuna valutazione compensativa (Cfr., ex multis: Sez. App. Sicilia, sent. n. 48/2007).

Difatti, gli stringenti limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni sono posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, a presidio degli equilibri di finanza pubblica nonché a garanzia dell’imparzialità dell’azione amministrativa e della parità di trattamento dei possibili interessati a partecipare alla selezione.

In ogni caso, secondo consolidata giurisprudenza, anche di questa Sezione, cui si intende in questa sede dare continuità, la cd. “*compensatio lucri cum damno*” è legittimamente invocabile “solo quando il danno e il vantaggio siano conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto, che deve essere idoneo a produrre entrambi gli effetti, con il conseguente venir meno del



primo per effetto del secondo” (cfr. Sez. app. Sicilia n. 7/A/2020; Sez. II/A n. 21/2022).

Orbene, nel caso de quo, i presunti vantaggi non possono costituire conseguenza diretta e immediata dei decreti di nomina causativi del danno: danno e vantaggio non sono conseguenza diretta ed immediata dell’evento dannoso.

13. Da ultimo, non merita accoglimento la richiesta, formulata al motivo n. 11, di riduzione dell’addebito, non ricorrendone i presupposti soggettivi e/o oggettivi, ed essendo stata già fatta una compiuta valutazione circostanziale ai fini della determinazione del *quantum* risarcitorio.

14. Conclusivamente, in parziale accoglimento dell’appello, va riformata la statuizione di condanna contenuta nella sentenza n. 115/2022, che viene rideterminata nella misura di euro 85.000,00 (ottantacinquemila/00), oltre accessori.

14.1 Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in favore dello Stato come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione d’appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l’appello proposto da Sebastiano Oliveri avverso la sentenza n. 115/2022 della locale Sezione territoriale di primo grado e, per l’effetto, ridetermina la statuizione di condanna, ivi emessa nei suoi confronti, nella misura di euro 85.000,00 (ottantacinquemila/00), oltre accessori.



Condanna l'appellante al pagamento delle spese di giustizia in favore dello Stato, che si liquidano in euro 64,00.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024.

L'estensore

(dott. Francesco Albo)

Firma digitale

Il Presidente

(dott. Vincenzo Lo Presti)

Firma digitale

Sentenza depositata in Segreteria il 20/02/2024

Il Funzionario preposto

(dott.ssa Pietra Allegra)

Firma digitale