



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. Giuseppe Colavecchio **Consigliere**

dott. Marco Smioldo **Consigliere-relatore**

dott. Francesco Albo **Consigliere**

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro **Consigliere**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N.7/A/2025

nel giudizio d'appello, in materia di responsabilità amministrativa,

iscritto al n. 6955R del registro di segreteria, promosso da:

- Nicola CAMPO, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Aiello ed
elettivamente domiciliato in Palermo Via Galileo Galilei n. 9 presso lo
studio dell'avv. Andrea Avola,

appellante

contro

l'Ufficio di Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello
della Corte dei conti per la Regione siciliana;

appellato

e nei confronti di

Scarso Giorgio e Minniti Lucia, rappresentati e difesi come in atti.

intimati

per la riforma

della sentenza della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Sicilia n. 66/2024 della Camera di consiglio del 10 gennaio 2024, depositata il 9 febbraio 2024 e notificata in data 20 febbraio 2024.

Esaminati tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi, nell'odierna pubblica udienza del 05 dicembre 2024, l'avv. Massimo Aiello e il Pubblico ministero, il V.P.G. dott.ssa Maria Luigia Licastro.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. - Con l'impugnata sentenza, in parziale accoglimento della domanda del pubblico ministero, respinta – tra altre – l'eccezione di prescrizione, la sezione territoriale ha riconosciuto la responsabilità amministrativa del sig. Nicola Campo.

Il Campo, all'epoca dei fatti dirigente del Settore Polizia Municipale e Risorse Umane del Comune di Pozzallo, aveva contribuito all'adozione della determinazione n. 19 del 2018, con la quale il Sindaco aveva conferito – in assenza dei requisiti previsti dall'art. 110, c. 1, TUEL, - l'incarico di dirigente a tempo determinato e parziale del Settore Tecnico all'ing. Giancarlo Dimartino, contratto poi risolto anticipatamente in data 31.12.2020.

L'art. 110, comma 1, TUEL, infatti, prevede gli incarichi dirigenziali conferibili ove previsti dallo Statuto per posti in dotazione organica: nel caso in esame non sarebbe stato possibile conferire il predetto incarico perché lo Statuto prevedeva la dirigenza soltanto per la titolarità dei

posti di vertice dei comparti, che, però, non risultavano costituiti all'epoca dei fatti presso il Comune di Pozzallo, i cui rami erano suddivisi in servizi e settori e, quindi, in ambiti più ristretti rispetto al comparto quale definito dallo Statuto.

Nonostante l'impedimento di legge, l'odierno appellante aveva partecipato in modo determinante a tutte le fasi del procedimento di nomina, assicurandosi che l'intera operazione andasse a buon fine, nonostante un conclamato conflitto di interessi in capo all'odierno appellante, atteso che era in gioco un posto apicale cui lo stesso aspirava.

Nella sentenza impugnata si è sottolineato che l'odierno appellante aveva dato continuità, in questa occasione e anche successivamente, all'intento e alla condotta originaria, preordinata al conferimento (interessato) degli incarichi apicali, anche a se stesso.

Per quanto sopra, la Sezione ha ritenuto la responsabilità amministrativa dell'odierno appellante e lo ha condannato a pagare al Comune di Pozzallo, dell'importo di euro 13.197,78, a titolo di risarcimento del danno erariale.

2.- Con appello notificato in data 22.04.2024 e tempestivamente depositato, il sig. Campo ha chiesto la riforma dell'impugnata sentenza eccependo preliminarmente l'erroneità del capo della sentenza che ha respinto l'eccezione di prescrizione.

Rieditando il motivo già prospettato in primo grado, la difesa ha contestato l'indicazione dell'*exordium praescriptionis* operata dal giudice di primo grado con riferimento alla decorrenza dei primi

esborsi, collocati nel 2018, sul rilievo che, atteso che l'ipotesi di responsabilità consegue alla illegittimità di tutti gli atti della procedura di nomina dell'Ing. Di Martino quale dirigente con contratto a tempo determinato nel Settore Tecnico del Comune di Pozzallo, a partire dalla deliberazione della G.M. n. 255/2017 di approvazione della procedura selettiva, e prima ancora della delibera G.M. n. 239 del 9/10/2017 di modifica dell'art. 21 del R.O.U.S., ne discende inesorabilmente che, al momento della notifica dell'invito a dedurre, intervenuta in data 1/12/2022, il termine quinquennale di cui alla suindicata disposizione era già inevitabilmente decorso e la condotta era già stata compiuta, con la conseguenza che l'azione avviata deve ormai ritenersi prescritta.

Con un secondo, articolato, motivo, l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza con riferimento al capo relativo all'asserita responsabilità del dr. Campo nella determinazione del danno erariale sia sotto il profilo della sussistenza dell'elemento soggettivo, sia del nesso di causalità, contestando l'assenza di prova e la violazione dell'art. 2697 c.c.

Reiterando anche in questo caso argomentazioni difensive già diffusamente esposte in primo grado, l'appellante ha eccepito la mancanza di prove di una propria responsabilità per danno erariale in riferimento all'ipotizzato raggiungimento di uno scopo non consentito dall'art. 110 TUEL, richiamando le responsabilità del sindaco e degli assessori.

In primo luogo, la difesa ha osservato che la delibera G.M. n. 239 del

9/10/2017 di modifica dell'art. 21 del R.O.U.S, era un provvedimento finalizzato a colmare una evidente lacuna presente all'interno del Regolamento, che non consentiva all'Ente di procedere, in caso di necessità, alla nomina di dirigenti ai sensi dell'art. 110, comma 2, T.U.E.L., modifica regolamentare peraltro irrilevante attesa la sua inapplicabilità al caso in esame.

In secondo luogo, ha rilevato la mera natura ricognitiva del secondo atto contestatogli, ossia, la deliberazione della G.M. n° 94 del 22/3/2018, che integrava una semplice presa d'atto della consistenza del personale in servizio e dei posti vacanti.

In tale prospettiva, la difesa ha sottolineato che nessuna responsabilità può derivare per l'erronea indicazione della fonte afferente all'incarico dirigenziale da mettere a selezione *“fermo restando che gli atti deliberativi che hanno condotto alle nomine anzidette non scaturiscono certo dalla volontà del dr. Campo, essendo viceversa espressione della scelta dell'Organo Collegiale che li ha votati ed approvati, peraltro andando opportunamente a sopperire alle lacune organizzative createsi all'interno dell'apparato burocratico-amministrativo dell'Ente ed all'immobilismo in cui lo stesso si era da tempo venuto a trovare”*.

Ha escluso, inoltre, l'esistenza di conflitti di interesse, per aver inoltrato domanda di partecipazione alla selezione avviata per la copertura dell'incarico dirigenziale di Responsabile del Settore di Polizia Municipale.

La difesa ha, quindi, richiamato la nota protocollo n° 9224 del 3.06.2016, con cui il Ministero dell'Interno aveva espresso valutazione

contraria alla soppressione dei dirigenti, nonché all'adozione degli atti successivi e consequenziali (regolamento) in assenza di una variazione della dotazione organica approvata dalla commissione di stabilità del succitato Ministero. Detta approvazione, ha sottolineato la difesa, non è mai avvenuta per gli anni dal 2012 al 2017, fino a che con la dotazione approvata nel 2018 l'Ente ha provveduto alla modifica, poi approvata dalla Commissione di Stabilità del Ministero dell'Interno e con essa all'approvazione del fabbisogno triennale del personale.

Secondo la difesa, si tratterebbe di un provvedimento che, lungi dal poter essere individuato quale momento interruttivo della fattispecie progressiva posta in atto per la nomina dei predetti dirigenti, costituisce piuttosto il legittimo avallo sul piano economico-finanziario ed organizzativo della scelta operata dall'Ente di dotarsi delle tre figure chiave sino a quel momento non oggetto di copertura in organico.

Sotto questo profilo, secondo la difesa, viene meno tutta la ricostruzione inerente alla pretestuosità della procedura stessa correlata all'erroneo riferimento al comma 2, anziché 1, dell'art. 110 T.U.E.L., errore invero non rilevante ed evidentemente riconoscibile, posto che per il conferimento degli incarichi di cui al comma 2, extra dotazione organica, la normativa non prevede alcuna previa procedura selettiva.

L'errore in questione non inficia la legittimità della procedura con la quale sono stati conferiti gli incarichi - comunque previsti dallo Statuto Comunale e dal Regolamento Ordinamento Uffici e Servizi -, legittimità che, come per gli atti successivi, si ribadisce non essere mai stata

messa in discussione nelle sedi a ciò deputate, ovverosia dinanzi al Giudice Amministrativo, così determinandone il pieno consolidamento.

La difesa ha poi escluso il ruolo fondamentale attribuito al dr. Campo nella vicenda oggetto di esame, il quale si è limitato ad abbozzare l'atto ricognitivo della dotazione organica, predisponendo le voci di spesa e l'incidenza del programma di modifica sui costi del personale, senza mai entrare nel merito del relativo contenuto, viceversa approvato dal Responsabile del Settore Finanziario col visto di regolarità contabile e dal Segretario Generale col visto di regolarità tecnica, prima di essere sottoposto alla G.M. per la relativa adozione.

Identiche considerazioni ha svolto la difesa in riferimento all'attività svolta dal dr. Campo nella stesura della nota n. 9231 del 9/4/18 di riscontro alle richieste della Commissione, atteso che detta nota, come si trae dall'esame della documentazione prodotta in giudizio, è stata semplicemente curata nel testo dal dr. Campo per poi venire emendata dal Segretario Comunale e condivisa dal Sindaco che poi l'avrebbe sottoscritta.

Peraltro, ha osservato la difesa, il dr. Campo non poteva di certo astenersi dal sottoscrivere il contratto con l'Ing. Dimartino, trattandosi di incombenza demandatagli dal Segretario Comunale che doveva senz'altro curare.

In definitiva, sotto tutti gli aspetti contestati, si conferma non sussistere alcuna responsabilità per atto illecito che possa attribuirsi al dr. Campo, così come altrettanto non sussiste alcun danno che possa definirsi provocato alle casse dell'Ente dal comportamento dallo stesso

mantenuto nei periodi attenzionati, concretizzatosi in atti e provvedimenti regolarmente autorizzati dall'amministrazione competente.

Quanto all'elemento soggettivo, la difesa ha escluso la responsabilità dolosa, essendosi il Campo attenuto, nell'un caso, all'autorizzazione perfezionatasi per il conferimento degli incarichi presso il Comune di Pozzallo, nell'altro caso, ai suoi compiti istituzionali predisponendo uno schema di deliberazione dal contenuto ricognitivo vincolato.

La difesa ha inoltre sottolineato che i compiti di Segretario Comunale, notaio e garante degli atti dell'Ente, avrebbero dovuto implicare, qualora rilevata l'illegittimità della procedura, l'apposizione del veto ovvero la non sottoscrizione delle deliberazioni stesse. La dr.ssa Minniti ha proceduto non solo a detti incombenzi, ma altresì alla correzione ed integrazione della nota di risposta poi inviata alla Commissione, dunque, avallando ed assumendo la paternità della modifica della pianta organica sulla scorta della mera ricognizione organica elaborata dal dr. Campo evidente dagli atti.

Pertanto, la dr.ssa Minniti, su incarico del Sindaco, ricopriva all'epoca altresì il ruolo di Responsabile della Legalità, Anticorruzione e Trasparenza, che ovviamente le consentiva di opporsi alle iniziative deliberative in questione concretamente bloccando la stesura dei relativi atti qualora ne avesse ravvisato i vizi che ne inficiavano la legittimità

Ciò, ha precisato la difesa, non è avvenuto perché la dr.ssa Minniti aveva assolutamente avallato l'iniziativa dell'Ente, sino al momento in

cui si è rifiutata di firmare gli atti non già per una pretesa tardiva
resipiscenza, invero priva di rilievo in relazione al suo ruolo di garante
della legittimità degli atti della p.a.

Di fronte a tale omessa attribuzione di responsabilità rispetto al ruolo
non si spiega come invece possa attribuirsi responsabilità prevalente
all'appellante in relazione alla sua posizione marginale e non certo
caratterizzata da poteri decisionali.

La difesa ha concluso chiedendo al Collegio d'appello di:

1) Ritenere e dichiarare nulla ovvero annullare la sentenza di primo
grado nella parte in cui ha disposto la condanna dell'odierno appellante
al pagamento della somma di euro 13.197,78 a titolo di risarcimento
del danno erariale in favore del Comune di Pozzallo per intervenuta
prescrizione ovvero per insussistenza di alcuna responsabilità in capo
allo stesso appellante dr. Nicola Campo;

2) In subordine disporsi nei confronti del dr. Campo, facendosi riscontro
al potere riduttivo, la condanna ad un risarcimento in misura
percentuale non superiore al 30% del danno allo stesso ascritto con la
sentenza impugnata.

3.- In data 26.09.2024 il rappresentante dell'Ufficio di procura generale
ha depositato le proprie conclusioni, prendendo posizione sui singoli
motivi d'appello e chiedendone il rigetto con condanna alle spese.

4.- All'odierna pubblica udienza del 05 dicembre 2024, le parti hanno
ampiamente argomentato, come da verbale, le reciproche posizioni e
confermato le relative conclusioni.

Terminata la discussione, la causa è passata in decisione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Il primo motivo d'appello, col quale la difesa ripropone l'eccezione di prescrizione dell'azione, è infondato.

Nel rinviare ex art. 39, c. 2, lett. d) c.g.c. e 17 N. di A. del c.g.c. a quanto sul punto chiarito dal giudice di *primae curae* ed alla giurisprudenza ivi richiamata, si ribadisce che l'eccezione è infondata poiché, per giurisprudenza consolidata, il termine prescrizione non inizia a decorrere dal momento della commissione della condotta (del. di Giunta n. 255/2017, di approvazione della procedura selettiva e n. 239 del 9/10/2017, di modifica dell'art. 21 del R.O.U.S.) ma all'atto degli esborsi illeciti (cfr: Sezioni Riunite, n. 14/QM/2011) che, nel caso di specie, iniziano nel 2018, e pertanto alla data della notifica dell'invito a dedurre il termine quinquennale non si era ancora consumato.

Per quanto precede, il motivo è respinto.

2.- Con un secondo, articolato, motivo, l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza con riferimento al capo relativo all'asserita responsabilità del dr. Campo nella determinazione del danno erariale sia sotto il profilo della sussistenza dell'elemento soggettivo, sia del nesso di causalità, contestando l'assenza di prova e la violazione dell'art. 2697 c.c.

Anche tale motivo si rivela complessivamente infondato: la difesa, infatti, ha sostanzialmente reiterato argomentazioni difensive già svolte in primo grado e disattese dal giudice di *primae curae*, alle cui motivazioni è possibile quindi rinviare ex art. 39, c. 2, lett. d) c.g.c. e 17 N. di A. del c.g.c.

La struttura del motivo in esame ed i suoi contenuti difensivi non sono idonei a superare le ragioni esposte in sentenza a fondamento dell'affermazione della responsabilità dell'odierno appellante, a quanto sul punto chiarito dal giudice di *primae curae*.

Dagli atti di causa, infatti, emerge in modo palese come il Campo abbia partecipato in modo causalmente rilevante a tutte le fasi del procedimento di nomina: ha proposto la delibera di G.M n. 239 del 09.10.2017, di modifica dell'art. 21 del Regolamento degli Uffici e dei Servizi, apponendovi il parere favorevole di regolarità tecnica; ha redatto la proposta di delibera di G.M. n. 94 del 22.03.2018 di rideterminazione della dotazione organica (7 posti di qualifica dirigenziale a capo dei settori); al fine di coprirne subito i tre posti apicali a tempo determinato ex art. 110 TUEL, ha risposto prontamente, con la nota prot. n. 9231 del 09.04.2018, ai rilievi sollevati dal Ministero alla suddetta delibera di G.M. del 30.03.2018 in ordine alle assunzioni ex art. 110 TUEL.

Le condotte sopra indicate descrivono, come ben chiarito dal giudice di primo grado, una previsa serie causale preordinata al conferimento (interessato) degli incarichi apicali.

In tale prospettiva va letta, infatti, la nota indirizzata dal medesimo al Ministero dell'Interno, nella quale si dichiarava che si sarebbe proceduto alle assunzioni ai sensi del comma 1 dell'art. 110 TUEL, nella consapevolezza che non ci sarebbe stata alcuna legittima possibilità di agire in conformità alle risposte fornite, atteso che lo Statuto non prevedeva la possibilità di ricorrere all'istituto invocato.

A ciò si aggiunga il rilievo, sul piano soggettivo, dell'aperto conflitto di interesse in cui l'odierno appellante si trovava, atteso che lo stesso Campo aveva già presentato, in data 31.10.2017, la domanda di partecipazione alla procedura di selezione ex art. 110 TUEL per Dirigente del Settore di Polizia Locale.

Sempre sul piano soggettivo, ulteriore elemento che dimostra la pervicace determinazione a raggiungere il risultato in vista del quale aveva ideato ed attuato l'intero iter procedimentale, si rivela il fatto che in data 24.12.2018, lo stesso si incaricava di sottoscrivere il contratto di lavoro con l'Ing. Dimartino, onde superare il rifiuto della Segretaria comunale, a lui era ben noto per essergli stato espressamente indirizzato.

In tale contesto è bene sottolineare che, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa, per la deliberazione di Giunta n. 255/2017 relativa all'assunzione del Dimartino, la dott.ssa Minniti non ha espresso alcun parere di regolarità sull'atto deliberativo, come risulta agevolmente dalla lettura del medesimo, trattandosi di un atto di mero indirizzo.

Conclusivamente può essere confermata la sentenza di primo grado quando afferma che *“la condotta complessivamente tenuta dall'odierno appellante dimostra la piena compartecipazione sia sotto il profilo oggettivo sia sotto quello soggettivo, all'iter che ha determinato l'assunzione quale dirigente del dott. Di Martino, oltre che l'interessata condivisione della sequela e dell'atto adottato dal Sindaco, atteso che detta assunzione era legata anche alla propria quale dirigente apicale, cui era direttamente interessato a titolo personale, come dimostra il*

fatto che neppure considerò la nota della Segretaria comunale del 21 maggio 2018, indirizzata al Sindaco Ammatuna e al dr. Campo, con la quale si rappresentava la sussistenza di plurimi motivi ostativi alla sottoscrizione del suo contratto”.

Non hanno pregio, peraltro, le eccezioni di parte appellante circa il carattere discrezionale delle scelte sottese alle delibere sopra riferite o circa la mancata impugnazione delle stesse dinanzi al Giudice Amministrativo.

Come rilevato dal pubblico ministero d'appello, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, di cui all'art.1 L.20/1994, attiene alla sfera dell'opportunità delle scelte dell'Amministrazione ma trova il proprio limite nei principi di economicità ed efficacia che, in quanto principi di legittimità, sono sindacabili da parte della giurisdizione della Corte dei conti.

Altrettanto destituita di fondamento si appalesa l'argomentazione difensiva legata alla presunzione di legittimità delle deliberazioni oggetto del presente giudizio, per intervenuta inoppugnabilità, in quanto non impugunate dinanzi al GA.

Correttamente il pubblico ministero ricorda la distinzione tra illegittimità dell'atto e illiceità del comportamento e sottolinea che *“il Giudice amministrativo si limita a valutare esclusivamente la legittimità formale dell'atto amministrativo dedotto in giudizio alla legge; il Giudice contabile syndaca la legittimità sostanziale della condotta concretamente tenuta dal pubblico dipendente stigmatizzandola laddove sia produttiva di danno erariale”* (cfr. Corte dei conti, Sez. I

Appello, n. 57/2022).

È corretta, sotto il profilo giuridico e logico argomentativo, quindi, e merita conferma, l'impugnata sentenza sia nello stabilire la responsabilità dolosa dell'odierno appellante, sia nel quantificare il danno al medesimo imputabile nell'importo di euro 13.197,78.

3. – Tutto quanto sopra considerato e ritenuto, il Collegio respinge l'appello in epigrafe.

Le spese di giustizia del presente grado seguono la soccombenza ex art. 31 del c.g.c. e sono liquidate di seguito nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe.

Le spese di giustizia, pari ad euro 64,00 sono poste a carico del soccombente Campo.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 05 dicembre 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Cons. Marco Smioldo

Pres. Vincenzo Lo Presti

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 24/01/2025

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra

F.to digitalmente

