



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati

dott.ssa Anna Luisa CARRA Presidente

dott. Alessandro GIOACCHINO Giudice

dott. Salvatore GRASSO Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 222/2024

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **69369** del registro di segreteria,

promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

BANDIERA Edgardo (C.F. BNDDRD74A08I754K), nato a Siracusa

l'8.1.1974 ed ivi residente in Via Dei Servi di Maria n. 4, rappresentato e

difeso per procura alle liti in calce al presente atto dall'avv.to Luigi Borgia

(BRGLGU81E11H163Y) del foro di Siracusa, pec: luigi.borgia@avvocatisiracusa.legalmail.it;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 24 aprile 2024, il relatore dott. Salvatore

Grasso, il Pubblico Ministero, nella persona del S.P.G. dott.ssa Simonetta

Ingrosso e l'Avv. Luigi Borgia per il convenuto.

Ritenuto in

FATTO

I. La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, con atto di

citazione depositato il 7 novembre 2023 e ritualmente notificato, ha convenuto

in giudizio il sig. Bandiera – al tempo dei fatti Assessore Regionale

dell'Agricoltura, dello Sviluppo rurale e della Pesca mediterranea - per sentirlo condannare al pagamento della somma complessiva di euro 5.772,39, in favore dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo rurale e della Pesca mediterranea (d'ora innanzi Assessorato), nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato.

Anzitutto, nel ricostruire la vicenda che ha condotto all'instaurazione del presente giudizio, la Procura regionale ha premesso di aver acquisito, in data 19.02.2020, una denuncia di danno erariale derivante dalla soccombenza in giudizio dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo rurale e della Pesca mediterranea. In particolare, è stato evidenziato che con la sentenza n. 55/2020 del T.A.R. Sicilia - Sez. Catania, in accoglimento del ricorso depositato dal sig. Stefano Privitera, veniva annullato il D.A. n. 09/GAB del 29 gennaio 2019 (di revoca del decreto n. 113/GAB del 12.11.2018) con condanna dell'amministrazione al pagamento delle spese processuali, liquidate in 3.305,00 euro, oltre C.U. di 650,00 euro, IVA, CPA e spese generali ossia, come da ordinativo di pagamento n. 1008 del 2021, per 5.772,39 euro complessivi.

Più in dettaglio, il Requirente, nel descrivere i fatti dai quali è scaturito il predetto contenzioso, ha premesso che nel 2018, l'Assessorato Regionale Agricoltura aveva proceduto al rinnovo delle Commissioni provinciali di esami per l'abilitazione all'esercizio venatorio, ai sensi di quanto disposto dagli artt. 28 e 29 della L.R. n. 33/1997. Al riguardo, è stato puntualizzato come dal combinato disposto dei due articoli si evinca che, non soltanto la procedura di scelta dei candidati, ma anche quella dei componenti della commissione, chiamata a valutare i candidati, fosse improntata al principio di

concorsualità.

In particolare, con riguardo alla selezione dei componenti della commissione provinciale di Catania, la Procura regionale ha prospettato che l'Amministrazione procedeva alla comparazione dei titoli in possesso dei candidati e, con decreto n. 56 del 30 luglio 2018, l'Assessore regionale *pro tempore*, odierno convenuto, nominava componente titolare, esperto nella materia della cinologia, il sig. Orazio Villari e componente supplente il sig. Stefano Privitera. Quest'ultimo, ritenendosi pretermesso, comunicava all'amministrazione l'intenzione di presentare ricorso al T.A.R. Sicilia avverso la nomina del sig. Villari. Nelle more del deposito del ricorso, l'Assessorato, dunque, effettuata una nuova istruttoria e ritenuti i titoli professionali ed i requisiti dichiarati dal sig. Privitera piziori rispetto a quelli posseduti dal sig. Villari, con D.A. del 9 novembre 2018 n. 113/GAB revocava in autotutela il D.A. n. 56/GAB del 30 luglio 2018 nominando componente titolare il Privitera e supplente il Villari. Tuttavia, dopo la presentazione di analoga istanza da parte del candidato Villari (avverso la nomina del sig. Privitera) l'amministrazione rivedeva nuovamente la composizione della Commissione, adottando in autotutela il decreto n. 9 del 29 gennaio 2019. Con quest'ultimo decreto, nello specifico, l'Assessore Bandiera, ritenendo spettante all'amministrazione un potere di scelta "*intuitu personae*" dei candidati, nominava nuovamente il sig. Villari membro titolare ed il sig. Privitera membro supplente. Il sig. Privitera, pertanto, ha proposto ricorso al T.A.R. Sicilia avverso il citato decreto n. 9 del 29 gennaio 2019 lamentando:

- i. la violazione del diritto alla partecipazione e all'interlocazione nell'ambito del procedimento di revisione della composizione della

	Commissione, atteso che nella stessa data del 29 gennaio 2019	
	l'amministrazione avrebbe sia comunicato l'avvio del procedimento	
	(concedendo al ricorrente il termine di dieci giorni per produrre	
	memorie), sia adottato il nuovo decreto di composizione;	
	ii. la violazione della L.R. 22/1995, poiché il candidato Villari aveva	
	svolto almeno tre mandati consecutivi (anni 2007, 2011 e 2015) e	
	quindi non avrebbe potuto ulteriormente ricoprire lo stesso incarico,	
	pena la violazione di legge;	
	iii. l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione ed	
	irragionevolezza in quanto l'amministrazione avrebbe	
	immotivatamente disatteso la propria precedente valutazione circa la	
	mancaanza di specifici titoli in capo al sig. Villari dichiarando	
	l'equivalenza dei titoli e avrebbe poi scelto il controinteressato su base	
	meramente fiduciaria.	
	La Sezione distaccata di Catania del T.A.R. Sicilia, definendo il merito, ha	
	ritenuto fondato il ricorso del sig. Privitera con riferimento al primo e terzo	
	motivo di ricorso e, come già accennato, ha condannato l'Assessorato	
	Regionale agricoltura, Sviluppo rurale e Pesca mediterranea al rimborso delle	
	spese processuali, oltre contributo unificato, IVA, CPA e spese generali per	
	come sopra quantificato.	
	A seguito di impugnazione da parte dell'amministrazione, la decisione del	
	T.A.R. Sicilia veniva confermata in appello dal Consiglio di Giustizia	
	Amministrativa per la Regione Siciliana con sentenza n. 339/2020.	
	Tanto premesso, la Procura regionale, acquisita la relativa documentazione,	
	ritiene che l'odierno convenuto abbia chiaramente violato della <i>lex specialis</i>	

prevista dal decreto di indizione della selezione in quanto all'interno dello stesso non vi fosse menzione del potere di scelta *intuitu personae* richiamato espressamente nel citato decreto n. 9/2019. L'Assessore Bandiera, secondo la prospettazione attorea, operando una scelta basata sull'*intuitus personae* avrebbe fatto uso di un potere discrezionale non conferito da alcuna norma, violando i criteri di valutazione già applicati nella scelta del candidato, con ciò determinando la lesione dell'interesse legittimo pretensivo del candidato Privitera e, dunque, contribuendo eziologicamente, con la sua condotta gravemente colposa, al verificarsi del danno cagionato in pregiudizio dell'Assessorato regionale che ha dovuto sostenere un esborso di finanze pubbliche per il pagamento di spese processuali che ben avrebbero potuto e dovuto essere evitate.

Alla luce dei fatti sopra esposti, rilevati gli elementi costitutivi dell'illecito erariale, con atto del 27 luglio 2023 notificato in data 3.8.2023, la Procura Regionale ha emesso invito a dedurre nei confronti dell'odierno convenuto, assegnando al medesimo il termine di 45 giorni per presentare difese.

L'assessore Bandiera ha esercitato le proprie facoltà difensive depositando deduzioni in data 2 ottobre 2023.

Il Pubblico Ministero non ha, tuttavia, ritenuto che le deduzioni difensive potessero consentire di superare le contestazioni mosse e, pertanto, la Procura regionale ha citato in giudizio l'odierno convenuto.

II. Con memoria depositata in data 26 marzo 2024, si è costituito in giudizio il sig. Bandiera riproponendo difese sostanzialmente sovrapponibili a quelle sviluppate in fase preprocessuale.

Anzitutto, nel confermare sostanzialmente la sequenza dei fatti, con riguardo

alle contestazioni connesse al mancato rispetto delle garanzie partecipative riconosciute dall'art. 10 lett. b) della L. 241/1990, il convenuto ha puntualizzato di non aver ricoperto il ruolo di responsabile del procedimento. Tanto troverebbe conferma nella nota prot. 157 GAB del 29/01/2019, indirizzata al sig. Privitera, con cui si comunicava l'avvio del procedimento di revoca in autotutela del decreto n. 113/GAB del 12/11/2018. Tale nota, infatti, sarebbe stata sottoscritta dal capo di Gabinetto *pro tempore* il quale, invero, era da ritenersi il responsabile del procedimento in parola. Al contempo, è stato osservato che la L. 241/1990 individua il responsabile del procedimento all'articolo 5 come il funzionario preposto all'unità organizzativa, ove il medesimo funzionario non abbia assegnato ad altri la relativa istruttoria. Nel caso di specie la materia *de qua* sarebbe, peraltro, di competenza del Servizio 3 Gestione Faunistica del Territorio e, all'epoca dei fatti, il Dirigente era il dott. Guzzo mentre il responsabile del servizio era il dott. Gufo.

Del resto, la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa escluderebbe che l'Assessore Bandiera potesse ricoprire contestualmente il ruolo di responsabile del procedimento. Pertanto, la violazione dei diritti partecipativi in parola, per quanto detto non potrebbe essere oggetto di contestazione nei confronti dell'odierno convenuto.

Con l'occasione, comunque, è stato puntualizzato che il sig. Privitera non esercitò detti diritti partecipativi. Sebbene il decreto di revoca fosse stato adottato il 29/01/2019 (stesso giorno in cui è stato comunicato l'avvio del procedimento) tuttavia, come acclarato dal medesimo Tar con la sentenza n. 55/2020, il sig. Privitera non presentò nessuna memoria infraprocedimentale, nonostante il decreto impugnato – pur datato 29 gennaio – venne pubblicato

solo in data 15 marzo. In ogni caso, la contestata violazione dei diritti partecipativi avrebbe costituito un vizio in grado di riverberarsi sull'atto finale stante il disposto dell'articolo 21-octies secondo comma secondo cui: "...*Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato...*".

Con riferimento alle contestazioni connesse alla preferenza del sig. Villari al sig. Privitera, nel richiamare la sequenza provvedimentale, è stato rimarcato come la scelta tra i due candidati sia stata particolarmente travagliata. Al riguardo, è stato ricordato che il Dirigente dell'epoca del Servizio 3- Gestione Faunistica del Territorio- dott. Salvatore Ticali (subentrato al dott. Guzzo nella qualità di Dirigente del Servizio) con nota prot. 1937 del 25.01.2019 indirizzata all'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, a seguito delle istanze di riesame, dopo aver esaminato i *curricula* dei due candidati, ritenne che i due richiedenti non avessero titoli particolari che potessero indurre alla preferenza di uno rispetto all'altro e che i loro titoli si equivalevano.

Stante la predetta equipollenza, l'Assessore Bandiera decretò la nomina del candidato Villari, facendo leva sul potere di scelta *intuitu personae* spettante all'amministrazione, peraltro, confermata dallo stesso dott. Ticali con nota prot. n. 13124 del 08/05/2019 indirizzata all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania.

Secondo la difesa del convenuto, quanto sopra dovrebbe essere sufficiente ad escludere in radice la negligenza e persino la colpa lieve nell'operato dello stesso. La difesa ha, poi, posto in evidenza che, stante l'incontestata

equivalenza dei titoli dei due partecipanti, anche laddove fosse stato adottato il criterio residuale della qualifica di dipendente regionale, la scelta sarebbe comunque ricaduta sul sig. Villari che, all'epoca dei fatti, era dipendente dell'Assessorato Regionale all'Agricoltura in servizio presso l'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Catania; il sig. Privitera era, invece, dipendente del Comune di Acireale.

La difesa ha, peraltro, aggiunto che, essendo il sig. Privitera fuori sede rispetto al luogo in cui si sarebbero tenuti gli esami della Commissione, avrebbe percepito il rimborso di spese di missione e di viaggio a carico della Regione. La scelta del sig. Villari avrebbe, quindi, prodotto anche un risparmio di spesa per le casse dell'erario.

Nel ribadire una richiesta istruttoria formulata in sede preprocessuale, è stato, altresì, richiesto di accertare che il sig. Villari, al tempo dei fatti contestati, aveva svolto, per circa 20 anni, il ruolo oggetto di contesa, mentre il sig. Privitera era stato tuttalpiù supplente in ragione del fatto che il sig. Villari era stato sempre in possesso del titolo preferenziale di dipendente dell'Amministrazione regionale.

Infine, per completezza espositiva, è stato rilevato che il sig. Privitera ha sempre ricoperto il ruolo di Presidente regionale dell'Associazione "Liberi Cacciatori Siciliani" e, pertanto, con la nomina in questione, il sig. Privitera avrebbe ricoperto un ruolo di componente di una commissione deputata proprio all'espletamento di detti esami, con evidente conflitto d'interessi.

La difesa dell'odierno convenuto, quindi, nel rimarcare che le scelte oggetto di contestazione sono state sempre supportate dai pareri dei Dirigenti preposti, ha chiedendo di rigettare la domanda, poiché inammissibile, improcedibile ed

improponibile, nonché, nel merito infondata in fatto.

III. Nel corso della pubblica udienza del 24 aprile 2024, il Pubblico Ministero, nel rilevare che le difese ricalcano quelle già oggetto di esame in sede preprocessuale, si riporta agli atti evidenziando, al contempo, la delicatezza oggetto dell'esame in quanto lo stesso attiene all'utilizzo delle armi da fuoco.

Parte convenuta ha osservato come vengano contestati al sig. Bandiera fatti che non erano invero a lui riconducibili. Ha rimarcato, inoltre, come il sig. Villari possedesse il titolo preferenziale della qualità di dipendente regionale ancorché non fosse stato oggetto di apposito rilievo nel corso del processo innanzi al TAR. Le parti hanno quindi insistito come in atti e, pertanto, il giudizio è stato posto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente giudizio verte sull'accertamento della responsabilità dell'odierno convenuto per il danno erariale derivante dalla condanna alle spese legali dell'Assessorato regionale contenuta nella sentenza n. 55/2020, pronunciata dal T.A.R. Sicilia -Sez. Catania e liquidate in complessivi 5.772,39 euro.

2. In assenza di questioni pregiudiziali o preliminari può passarsi all'esame del merito del giudizio.

Il Collegio ritiene opportuno, anche per esigenze di sintesi, di fare applicazione del criterio della ragione più liquida, che trova fondamento costituzionale negli artt. 24 e 111 della Cost., secondo cui al Giudice, nella decisione della causa, è consentito sostituire il profilo dell'evidenza a quello

dell'ordine logico-giuridico delle questioni da trattare *ex art.* 100, co. 2 c.g.c.

e art. 276 c.p.c. e, pertanto, decidere la causa sulla base della questione ritenuta

di più agevole soluzione anche se logicamente subordinata senza che sia

necessario esaminare previamente le altre questioni (cfr., *ex multis*: C. conti,

Sez. III App., sent. n. 620/2016; Cass. civ., Sez. V, sent. n. 11458/2018 e

Cass., SS.UU., n. 9936/2014).

Tanto premesso, secondo il Collegio la prospettazione accusatoria della

Procura regionale non può trovare accoglimento per l'assorbente ragione della

carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave su diversi elementi della

condotta contestata, con assorbimento di tutte le ulteriori questioni

controverse relative agli altri elementi costitutivi dell'illecito erariale.

A tal riguardo, occorre premettere che il ricorso al T.A.R. Sicilia avverso il

citato decreto n. 9 del 29 gennaio 2019 scaturito nella sentenza n. 55/2020 è

stato accolto per i seguenti motivi:

- la violazione del diritto alla partecipazione e all'interlocuzione

nell'ambito del procedimento di revisione della composizione della

Commissione;

- l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione ed

irragionevolezza in quanto l'amministrazione avrebbe immotivatamente

disatteso la propria precedente valutazione circa la mancanza di specifici titoli

in capo al sig. Villari dichiarando l'equivalenza dei titoli e avrebbe poi scelto

il controinteressato su base meramente fiduciaria.

2.1. Tanto premesso, con riguardo al primo motivo di accoglimento, risulta

incontestato che il responsabile del procedimento non fosse l'odierno

convenuto ma il capo di Gabinetto *pro tempore* e, pertanto, era quest'ultimo

il soggetto deputato, ai sensi dell'art. 10 bis della l. n. 241/90, *prima della formale adozione di un provvedimento negativo*, a comunicare *tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda*.

Pertanto, il Collegio non ritiene che possa ricondursi all'odierno convenuto la citata violazione che ha in parte contribuito alla dichiarazione di illegittimità del citato decreto n.9/2019.

2.2. Parimenti, con riguardo al secondo motivo di annullamento - ossia l'eccesso di potere - il Collegio non ritiene che l'accoglimento di detto motivo di ricorso in sede amministrativa possa essere riconducibile ad una condotta gravemente colposa dell'odierno convenuto, per le seguenti considerazioni.

Anzitutto, deve rilevarsi come la procedura per la nomina della commissione di esami per l'abilitazione all'esercizio venatorio presso le Ripartizioni faunistico venatorie abbia determinato nel complesso l'insorgere di un consistente contenzioso innanzi al Giudice amministrativo. Ne sia riprova il fatto che, come emerge dalla nota prot. 23544 del 22.10.2018 diretta all'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello sviluppo rurale e della Pesca Mediterranea - Uffici di diretta collaborazione dell'assessore, si dà atto della presenza di ricorsi – tutti incentrati sulla corretta valutazione dei titoli - per le province di Palermo (due ricorsi), Messina (due ricorsi), Trapani ed Agrigento cui va aggiunto il ricorso del sig. Privitera. Deve, pertanto, rilevarsi la particolare “litigiosità” del settore in argomento e, conseguentemente, il sostanziale incremento statistico delle possibilità di soccombenza dell'Amministrazione regionale.

In un tale contesto, va, poi, considerato che anche il Decreto n. 113/2018 con

il quale si disponeva, in un primo momento, l'attribuzione dell'incarico di titolare al sig. Privitera e successivamente revocato conteneva il medesimo riferimento all'*intuitu personae* di cui al decreto n. 9/2019. Pertanto, anche il decreto che secondo la prospettazione di parte attrice sarebbe di fatto rimasto efficace in assenza di revoca era affetto dal medesimo vizio di illegittimità e, conseguentemente, non può escludersi che lo stesso – in caso di impugnazione innanzi al giudice amministrativo– potesse subire la medesima sorte.

Anche per il presente giudizio, pertanto, non risulta dirimente accertare se il procedimento di scelta dei componenti fosse fondato o “fondabile” *sull'intuitu personae* quanto, piuttosto, di verificare se la condotta posta in essere dall'odierno convenuto sia stata causalmente connessa al prodursi del danno e se la stessa sia stata connotata da colpa grave.

Al riguardo, occorre rammentare che nella decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 339/2020 è stato evidenziato che *L'Amministrazione, essendosi autovincolata a una procedura selettiva di tipo paraconcorsuale (per titoli), non avrebbe successivamente potuto invocare il c.d. intuitu personae per preferire un candidato all'altro, essendo invece tenuta ad attenersi rigorosamente fino alla fine della selezione all'applicazione delle regole di valutazione comparativa – di tipo oggettivo – che si era autoimposta: e ciò quand'anche, ex ante, non fosse stata obbligata a porsi siffatto autovincolo, ovvero si fosse trattato di una nomina fiduciaria. Più non rileva dunque – una volta che sia stata effettuata la scelta di autovincolarsi alla procedimentalizzazione della nomina – verificare se, in assenza dell'autovincolo, la scelta sarebbe stata di carattere discrezionale, fiduciario, o altro. Infatti, nel caso di specie, è stato pubblicato un avviso, con*

l'indicazione dei titoli che "per la scelta dei componenti ... saranno valutati", il riferimento alla "materia prescelta", a presidio delle varie specializzazioni di esperti volute dalla legge, e persino una clausola di chiusura sulla preferenza ("a parità di condizioni è titolo preferenziale essere dipendente dell'Amministrazione regionale").

Ebbene, sul punto, come evidenziato dalla difesa del convenuto, si osserva che, dal tenore letterale della citata decisione nonché della pronuncia di primo grado, non si ha evidenza del fatto che nel corso del giudizio amministrativo sia stato rilevato che il sig. Villari fosse in possesso del titolo preferenziale della qualità di dipendente dell'Amministrazione regionale, né può escludersi che tale argomentazione potesse assumere valore decisivo ai sensi del 21-*octies* della l. 241/1990.

Deve aggiungersi, altresì, che i due decreti (il 113/2018 ed il 9/2019) oltre che per l'esito, differiscono soltanto in ordine alla corretta valutazione dei titoli in possesso dei sig.ri Villari e Privitera. Tale valutazione, tuttavia, benché trasfusa all'interno del Decreto Assessoriale, invero, non costituisce il frutto di una valutazione autonoma dell'odierno convenuto quanto, piuttosto, il precipitato dei pareri formulati all'interno dei relativi procedimenti, rilasciati rispettivamente dai dott.ri Candore, Guzzo e Gufo (prot. 23544/2018) e dal dott. Ticali (n. prot. 1937/2019).

Pertanto, anche la valutazione tecnica dei titoli – corretta o non corretta che fosse -non si ritiene possa essere ricondotta ad una condotta gravemente colpevole dell'odierno convenuto.

Tali considerazioni, in sintesi, non consentono, a parere di questo Collegio, di colorare l'elemento soggettivo del convenuto con il grado di gravità della

colpa richiesta per l'affermazione della responsabilità amministrativa contestata da parte attrice.

Il Collegio, quindi, nella fattispecie concreta, reputa doversi escludere quella inescusabile negligenza o scriteriata imperizia e trascuratezza nella cura dell'interesse pubblico, idonee ad integrare l'elemento soggettivo della colpa grave richiesto, in considerazione di tutto quanto innanzi illustrato.

Tanto premesso, si ritiene che l'odierno convenuto debba essere mandato assolto da ogni addebito.

3. Le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, respinge le richieste della Procura regionale e, per l'effetto, assolve Bandiera Edgardo da ogni addebito e liquida in suo favore le spese legali, ai fini del rimborso da parte della Regione Siciliana - Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo rurale e della Pesca mediterranea, nella misura di euro 1.500,00 oltre spese forfettarie, IVA e c.p.a. come per legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 24 aprile 2024.

L'estensore

La Presidente

Salvatore Grasso

Anna Luisa Carra

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria nei modi di legge.

