



Originale della sentenza € 112,00

Totale spese € 112,00

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Rita Casamichele

f.to digitalmente

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Giuseppa Maneggio Presidente

Dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere relatore

Dott. Giuseppe Grasso Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 612/2020

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **66762** del registro di segreteria,

promosso dalla Procura regionale

nei confronti di

PARLATO Vincenzo, c.f.: PRLVCN72A03E532L, nato a Lentini, il

3.1.1972 e residente in Sortino, alla Via Padre Gaudenzio Cianci n. 40

rappresentato e difeso dagli Avvocati Andrea Scuderi (c.f.:

SCDNDR41D08C351E, pec: andrea.scuderi@pec.ordineavvocaticatania.it,

fax: 095-447397) e Rosario Calanni Fracono (c.f.: CNLRSR65S22L308C,

pec: rosario.calanni@pec.ordineavvocaticatania.it, fax: 095-447397), presso

il loro studio, elettivamente domiciliato in Catania, alla Via Vincenzo

Giuffrida n. 37;

VISTO l'atto introduttivo del giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 28.10.2020, il Giudice relatore, dott.ssa

Giuseppina Mignemi; il Pubblico Ministero, dott. Vincenzo Liprino;

l'Avvocato Rosario Calanni Fraconco, per il convenuto;

FATTO

1. Con atto di citazione, notificato in data 22.10.2019, la Procura regionale conveniva in giudizio Parlato Vincenzo, nella qualità di Sindaco di Sortino, chiedendone la condanna al risarcimento, in favore del predetto Comune, di € 32.248,00, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio, per il danno derivato dall'illegittimo conferimento dell'incarico di esperto a Enza Marchica.

A seguito dell'esposto di un privato cittadino del 14.2.2019, la Procura regionale avviava una istruttoria, dalla quale emergeva che il Sindaco di Sortino, con determina sindacale n. 13 del 4.5.2018, aveva conferito, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992, un incarico a Enza Marchica - responsabile dei servizi finanziari del Comune di Melilli, nonché titolare di analogo incarico conferito dal Sindaco del Comune di Carlentini e revisore dei conti dell'Industria Acque Siracusane - «*in materia: 1. di Bilancio Contabilità; 2. di Programmazione Finanziaria; 3. di Tributi Locali*».

L'incarico era a tempo determinato, con decorrenza dal 4.5.2018 al 31.12.2018.

Il compenso mensile previsto era pari ad € 2.000,00 lordi, oltre al rimborso delle spese di viaggio, nelle forme di legge.

Nel disciplinare d'incarico, le attività oggetto dell'incarico erano individuate nel «- *supporto nelle attività connesse alla programmazione e gestione finanziaria ed economica;*

- *supporto nelle attività connesse alle problematiche dello sviluppo locale;*

- *supporto nelle attività connesse l'acquisizione delle risorse finanziarie, con*

particolare riferimento alle entrate di natura tributaria;

- ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle materie di competenza del Sindaco, rientrante nelle competenze tecnico professionali dell'esperto».

L'incarico veniva, poi, prorogato, con determina sindacale n. 40 del 31.12.2018, atteso che «...la dott.ssa Enza Marchica ha adempiuto all'incarico in argomento con professionalità e diligenza, contribuendo fattivamente alla implementazione della riscossione dei tributi e alla corretta ed efficace elaborazione di tutti i documenti di programmazione contabile per l'anno in corso».

In citazione, alle pagine 3 e 4, venivano dettagliatamente riportati gli importi corrisposti, dal 4.9.2018 fino al 20.8.2019, ad Enza Marchica, per l'incarico innanzi detto, per il complessivo ammontare lordo di € 32.248,00.

Secondo la Procura, l'incarico alla Marchica era stato conferito dal Sindaco di Sortino, Vincenzo Parlato, in violazione di alcune delle limitazioni espressamente previste dall'art. 14 della L.R. n. 7/1992, recepito nell'art. 32 dello Statuto comunale.

In particolare, per quanto rappresentato dalla Procura, in base alla predetta normativa, l'incarico può essere conferito solo in connessione all'espletamento delle attività di specifica competenza del Sindaco e non genericamente del Comune; dev'essere a tempo determinato e non deve dar luogo a rapporto di pubblico impiego; non possono essere conferiti dal Sindaco incarichi in numero superiore a quello stabilito in rapporto alla dimensione demografica del Comune (due, nei Comuni fino a 30.000 abitanti); l'esperto nominato deve essere dotato di documentata

professionalità in rapporto ai compiti assegnatigli; in ipotesi di incarico conferito ad un soggetto non laureato, il Sindaco deve fornire ampia motivazione; il Sindaco deve annualmente trasmettere al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati, al fine di consentire il controllo sul corretto utilizzo della prerogativa, sulla proficuità dell'attività esperita dai soggetti incaricati, sulla rispondenza della loro azione a finalità d'interesse pubblico.

Inoltre, la facoltà prevista dall'art. 14 della L.R. n. 7/1992 andrebbe collocata nel complessivo contesto normativo ordinamentale, ove il ricorso a professionalità esterne deve essere sempre giustificato ed utile, nel rispetto sia dei principi di buon andamento, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, sia del principio di trasparenza e dell'obbligo di motivazione. Ebbene, secondo la Procura, nella fattispecie in esame, alcuni dei vincoli normativi innanzi indicati non sarebbero stati rispettati.

In particolare, l'incarico risulterebbe genericamente attribuito e, pertanto, risulterebbero incomprensibili i presupposti legittimanti il conferimento, le concrete attività che l'esperta era deputata a svolgere e quale fondamentale apporto professionale potesse essere, dalla stessa, fornito.

Inoltre, le materie oggetto dell'incarico, ai sensi della normativa vigente in materia di enti locali e dello Statuto comunale, risulterebbero essere di competenza del Consiglio comunale, su proposta della Giunta, e non del Sindaco.

L'art. 42 del TUEL, recepito anche dall'O.R.EE.LL. vigente in Sicilia, prevede, infatti, tra gli atti di competenza del Consiglio comunale, *“programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari,*

programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie”, nonché “istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.”.

Inoltre, nelle medesime materie, l'ordinamento degli enti locali prevede che l'organo politico sia supportato da idonea assistenza tecnica, attribuita, *in primis*, al Responsabile dei servizi finanziari dell'ente (art. 153, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000), ma anche al Collegio dei revisori (art. 239 del medesimo d.lgs. n. 267/2000).

Tali competenze sono ribadite dal regolamento di contabilità del Comune di Sortino che, all'art. 3, esplicita i compiti del Responsabile dei servizi finanziari, mentre, agli artt. 113 e seguenti, nel delineare le funzioni dell'Organo di revisione, richiama espressamente l'art. 239 del TUEL.

Peraltro, dall'analisi del *curriculum*, sarebbe emerso che l'esperienza professionale della incaricata risulterebbe interamente riconducibile proprio alle due funzioni citate, per avere, la stessa, ricoperto il ruolo di Responsabile dei servizi economico-finanziari nel Comune di Melilli ed avere svolto diversi incarichi di presidente/componente del Collegio dei revisori di enti pubblici.

Risulterebbero, dunque, assenti alcuni dei presupposti indispensabili a giustificare la nomina.

Riguardo all'elemento soggettivo della responsabilità erariale, la condotta, consistente nel conferimento *contra ius* dell'incarico alla dott.ssa Marchica, sarebbe stata posta in essere dal Sindaco *pro-tempore* del Comune di Sortino,

Vincenzo Parlato, quanto meno con una inescusabile negligenza e leggerezza gestionale e, quindi, sarebbe connotata da colpa grave.

L'incarico avrebbe generato un onere finanziario ingiustificato ed inutile per l'ente, corrispondente alla spesa sostenuta per la remunerazione dell'incaricata, in esecuzione della determina sindacale n. 13/2018, pari ad € 18.328,00; nonché per la spesa sostenuta in esecuzione della determina sindacale n. 40/2018, pari ad € 13.920,00; per complessivi € 32.248,00.

2. Con memoria depositata in data 19.2.2020, si costituiva in giudizio Parlato Vincenzo, che, riassunti i fatti di causa, preliminarmente, evidenziava come la Procura avesse ignorato le deduzioni difensive prospettate a seguito dell'invito a dedurre e che tale condotta dovesse essere negativamente valutata dal Collegio, ai sensi dell'art. 95 c.g.c. e dell'art. 25 delle norme di attuazione dello stesso codice.

Nel merito, il convenuto evidenziava che, per quanto chiarito dal Segretario generale dell'Ente nella relazione del 20.3.2019 e dallo stesso Sindaco, l'incarico sarebbe stato conferito nel rispetto della normativa di riferimento e si sarebbe reso necessario al fine di coadiuvare il Sindaco nell'attività di programmazione e di indirizzo dell'attività amministrativa, a seguito delle criticità riscontrate in ordine al *deficit* strutturale di cassa in cui versava l'Ente e per la mancanza di una figura professionale apicale nel Settore economico finanziario, che risultava affidato a un dipendente di categoria C.

In ordine alla utilità dell'incarico, il convenuto evidenziava come, l'apporto della dott.ssa Marchica avrebbe consentito di chiudere il bilancio di esercizio 2018 con un saldo di cassa attivo di € 402.291,46 e con una elevata riduzione degli interessi passivi pagati annualmente dal tesoriere.

Sarebbero stati, comunque, rispettati i limiti fissati dal d.l. n. 66 del 2014, in materia di incarichi di studio, ricerca e consulenza.

Mancherebbe, poi, l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, non essendo ravvisabile, nel comportamento del Sindaco, alcuna imperdonabile negligenza o ingiustificabile trascuratezza, considerato che i vizi di legittimità di un atto non comporterebbero, di per sé, un illecito contabile.

Infine, il danno sarebbe stato erroneamente quantificato al lordo dell'incidenza fiscale e previdenziale (pari a circa il 35-40%), considerato che detto importo sarebbe rimasto contabilizzato nell'ambito della fiscalità generale, nelle casse dello Stato.

Sicché la condanna andrebbe, comunque, ridotta al netto erogato.

Rassegnava, quindi, il convenuto, le seguenti conclusioni: *“Voglia l'Ecc.ma Corte dei Conti della Regione Siciliana rigettare la richiesta avanzata dalla Procura Erariale con l'atto introduttivo, nonché in subordine esercitare il potere di riduzione, relativamente alla quantificazione del danno.”*.

3. All'udienza del 28 ottobre 2020, il P.M. e la difesa del convenuto ribadivano le argomentazioni già prospettate negli scritti e concludevano come in atti.

La causa, quindi, passava in decisione.

DIRITTO

1. Il giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura regionale nei confronti di Parlato Vincenzo, nella qualità di Sindaco del Comune di Sortino, intesa ad ottenere il risarcimento, in favore del predetto Comune, del danno di complessivi € 32.248,00, oltre

rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, derivato dal conferimento dell'incarico di esperto alla dott.ssa Enza Marchica, in violazione dei limiti fissati dall'art. 14 della L.R. n. 7 del 26 agosto 1992.

2. Con riguardo alla preliminare eccezione relativa alla insufficiente considerazione, da parte della Procura, delle deduzioni del convenuto, prospettate a seguito dell'invito a dedurre, va rilevato che il Pubblico Ministero non ha l'obbligo di «*motivare le ragioni per le quali avrebbe anche in toto disatteso le deduzioni fornite (...)*» (Sez. II d'App., sent. n. 293 del 19.8.2019).

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, «*nella fase ante causam non si realizza un contraddittorio vero e proprio, né la legge lo prevede, alla luce della natura ancipite (istruttoria e di garanzia) dell'invito a dedurre. Né, aggiunge questo Collegio, una siffatta interpretazione è idonea a vulnerare il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, poiché le deduzioni dell'invitato, ove implicitamente o esplicitamente respinte nell'atto di citazione, saranno soggette ad adeguato vaglio nella successiva fase dibattimentale.*

L'obbligo di motivazione riguarda – ai sensi dell'art. 111, IV comma della Costituzione – i provvedimenti giurisdizionali, tra i quali non rientra l'atto di citazione; né la legge ordinaria n. 20 del 1994 – a differenza di altre situazioni – prevede sanzioni nel caso di mancata motivazione, da parte del P.M., del mancato accoglimento delle deduzioni dell'invitato» (Sez. I d'App., sent. n. 10 del 9.1.2017; cfr. anche SSRR, sent. 7/QM/1998; Sez. III d'App., sent. n. 143 del 12.4.2016).

Peraltro, nel caso di specie, in un apposito paragrafo, alle pagine 11 e 12

dell'atto di citazione, la Procura ha ampiamente dato conto delle deduzioni del convenuto, contestandone specificamente il contenuto.

3. Nel merito, la domanda della Procura regionale è fondata.

A norma dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992, nel testo risultante dalle modifiche e integrazioni recate dalle leggi regionali 1° settembre 1993, n. 26; 10 ottobre 1994, n. 38; 12 novembre 1996, n. 41; 7 marzo 1997, n. 6: *«1. Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. 2. Il numero degli incarichi di cui al comma 1 non può essere superiore a: a) due nei comuni fino a 30.000 abitanti; b) tre nei comuni da 30.000 a 250.000 abitanti; c) quattro nei comuni con oltre 250.000 abitanti. 3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, il provvedimento deve essere ampiamente motivato. 4. Il Sindaco annualmente trasmette al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti da lui nominati. 5. Agli esperti è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale. 6. Nessuno può avere conferiti più di due incarichi contemporaneamente».*

Il conferimento di incarichi a tempo determinato a esperti estranei all'amministrazione è consentito, quindi, per l'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco e non, genericamente, con quelle del Comune, con la conseguenza che gli incarichi in parola possono essere conferiti, negli ambiti oggettivi rientranti nelle competenze riconducibili al Responsabile dell'amministrazione dell'Ente, vale a dire -

secondo l'articolo 50, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, corrispondente al comma 1 dell'articolo 36 della L. 8 giugno 1990, n. 142, richiamato dall'articolo 12 della L. 25 marzo 1993, n. 81 – al Sindaco, nel rispetto del riparto di attribuzioni tra gli organi di governo, fra i quali rientra, appunto, il Sindaco (articolo 36, comma 1, del D.Lgs. n. 267 del 2000, corrispondente all'articolo 30 della L. n. 142 del 1990), e la dirigenza.

In tale prospettiva, il perimetro che circoscrive l'area delle materie di competenza del Sindaco è delineato dal principio secondo cui *“i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”* (articolo 107, comma 1, D.Lgs. n. 267 del 2000, sostanzialmente corrispondente all'articolo 51, comma 2, L. n. 142 del 1990).

Con riguardo al quadro normativo di riferimento, la giurisprudenza di questa Corte (si vedano, per tutte, Sez. App. Sicilia, sentt. n. 65 del 2.7.2019 e n. 21 del 14.2.2019) ha rilevato che l'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992, nell'introdurre nell'ordinamento degli enti locali situati nella Regione siciliana l'elezione diretta dei Sindaci, ha dettato nuove disposizioni sulle competenze e sul funzionamento degli organi comunali, allo scopo di dare attuazione, anche in questo ambito territoriale, al principio della separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo, riservate al Sindaco e agli altri organi politici (Giunta e Consiglio municipale), e le competenze di natura prettamente gestionale e amministrativa, affidate dalla stessa legge alle strutture amministrative dell'ente locale.

In questo innovativo contesto, la predetta disposizione ha riservato al Sindaco, quale organo politico posto al vertice dell'Ente, la facoltà di conferire incarichi - a tempo determinato, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego - ad esperti estranei all'amministrazione, di documentata esperienza professionale, ordinariamente forniti del titolo di studio della laurea, nel rispetto di contingenti prefissati dal citato articolo di legge, sulla base del numero degli abitanti del Comune interessato.

A norma del citato art. 14, comma 4, il Sindaco annualmente deve trasmettere al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti da lui nominati.

In ragione dell'evidente carattere fiduciario del conferimento degli incarichi previsti dall'art. 14, non trovano applicazione i criteri di selezione comparativa per l'individuazione dell'esperto.

Fermo restando l'obbligo, di natura generale e non derogabile, di motivare adeguatamente il provvedimento di nomina per la parte concernente i contenuti dell'incarico, nonché quello di coerenza tra i compiti attribuiti all'esperto e le competenze, di natura strettamente politica, riservate dalla legge al Sindaco, distinte, da quelle gestionali, normalmente svolte dagli uffici amministrativi dell'ente locale.

La legge, quindi, ha inteso attribuire una facoltà discrezionale al Sindaco, come massimo organo dell'ente locale, per svolgere nel migliore dei modi il compito di indirizzo politico, servendosi di professionisti dotati di adeguato titolo di studio e di documentata esperienza.

Quindi, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza contabile (si veda, per tutte, Sez. App. Sic., sent. n. 21/A/2019), detti incarichi di

collaborazione esterna non possono consistere in forme di supporto alla struttura amministrativa dell'ente locale, atteso il chiaro tenore della norma, che fa riferimento proprio all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco.

Pertanto, dopo la riforma dell'ordinamento degli enti locali, la facoltà di attribuire gli incarichi di cui all'art.14 della L.R. n. 7/1992 non può legittimamente essere utilizzata per l'espletamento di compiti gestionali, che, per legge, non rientrano tra le competenze funzionali del Sindaco e degli altri organi politici.

E, considerato che il conferimento di tali incarichi a tempo determinato deve intendersi strumentale allo svolgimento delle funzioni proprie del Sindaco, spetta a questo organo individuare, in concreto, all'atto della nomina, le azioni per le quali necessita il supporto all'attività di indirizzo politico e di delineare l'oggetto dell'incarico di collaborazione dell'esperto, così come l'utilità che, prevedibilmente, può derivarne, come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno.

Al fine della valutazione della fattispecie, pare, peraltro, anche opportuno precisare, nel solco di un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (*ex multis*, Sez. App. Sicilia, sent. n. 38 del 13.2.2018; Sez. I d'App., sent. n. 347/2018), che, in linea generale, i profili di illegittimità degli atti costituiscono solo un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle prescrizioni che ne regolano lo svolgimento non genera, di per sé, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, ma certamente può assurgere a elemento

rilevante a tale scopo, solo allorché quegli atti si risolvano in una manifestazione di una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Tali principi, espressione di una condivisibile metodologia di indagine, tuttavia, non possono essere invocati prescindendo dalle peculiari connotazioni della disciplina dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene in rilievo.

Si osserva, infatti, che qualora lo specifico contesto normativo di riferimento imponga stringenti vincoli, inequivocabilmente preordinati a preservare il pubblico erario dall'abuso di strumenti operativi (altrimenti impiegabili secondo le comuni regole), eventuali violazioni di prescrizioni procedurali vertenti su profili nevralgici della disciplina, finiscono per integrare, per ciò solo, un nocumento per il patrimonio dell'Amministrazione.

Il rispetto delle limitazioni di carattere modale al conferimento di incarichi a soggetti esterni è presupposto di legittimità della spesa sostenuta per la remunerazione dei medesimi: le lacune procedurali, rilevabili per il tramite della motivazione del provvedimento, quindi, non sono meri vizi inficianti l'azione amministrativa, con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità del provvedimento, ma si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questo, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa (*ex pluribus*: Sez. I d'App., sent. n. 352 del 20.9.2017; Sez. I App, sent. n. 237 del 28.5.2008; Sez. III App, sent. n. 173 del 5.4.2006; Sez. II d'App., sent. n. 122 del 20.3.2006; Sez. II d'App., sent. n. 107 del 16.2.2006; Sez. III d'App., sent. n. 74 del 6.2.2006; Sez. App. Sicilia, sent. n. 284 del 1.10.2008, sent. n. 206 del 29.5.2008 e sent. , n. 122 del 2.4.2008).

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

Il precitato del predetto principio sull'onere della prova è che il conferimento di un incarico è ingiustificato se non se ne prova, a cura di coloro che ad esso ha fatto ricorso, la necessità, unitamente alla sussistenza di tutti gli altri presupposti che ne consentono l'utilizzo (Sez. I d'App., sent. n. 181 del 9.9.2019; Sez. III d'App., sent. n. 5717 del 4.11.2016).

Poste tali premesse, occorre apprezzare se, nella vicenda in esame, vi sia stato uno scostamento o meno della condotta del convenuto dal parametro normativo, con limitato riguardo ai profili contestati dalla Procura, che attengono alla genericità dell'incarico che, comunque, non rientrerebbe tra quelli consentiti, poiché esulante da materia di competenza del Sindaco e alla riconducibilità dell'attività oggetto del conferimento a funzioni propriamente devolute alla competenza degli uffici amministrativi.

Ebbene, dalla documentazione versata in atti, emerge che, nella sostanza, il Sindaco si è sottratto all'onere di individuare le concrete esigenze cui era finalizzato il supporto del nominato esperto esterno, di evidenziare la connessione di tali esigenze con le proprie competenze, di circoscrivere esattamente l'oggetto della prestazione.

In particolare, dalle determinazioni sindacali di affidamento dell'incarico n. 13 del 4-5-2018 e di proroga dello stesso n. 40 del 31.12.2018, non emergono in modo chiaro e univoco le attività connesse con le materie di competenza

del Sindaco per l'espletamento delle quali è stato conferito l'incarico controverso, né risulta individuata e circoscritta l'utilità della prestazione professionale in riferimento a precisi obiettivi rientranti nel programma di mandato, ma risulta piuttosto individuabile solo l'area di interesse – vale a dire quella *“in materia: 1. di Bilancio Contabilità; 2. di Programmazione Finanziaria; 3. di Tributi Locali”* – in cui viene collocata la nomina dell'“esperto”.

Tautologica, infatti, appare la motivazione, secondo la quale: *«per l'espletamento delle proprie funzioni ed al fine di garantire un migliore perseguimento degli obiettivi fissati nel programma di mandato, si ritiene necessario dotarsi di un esperto (...) che possa coadiuvare il sindaco nelle scelte di programmazione, indirizzo e monitoraggio delle politiche finanziarie dell'ente»* nelle materie innanzi riportate.

Altrettanto generico risulta il disciplinare dell'incarico (sia originario che in proroga), che, all'art. 4, prevede che *«L'incaricato svolgerà le funzioni di esperto in materia economico – finanziaria ai sensi dell'art. 14 della L.R. 7/92 e s.m.i., di supporto all'Amministrazione nella formulazione degli indirizzi e nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nel mandato sindacale in materia economico-finanziaria e in particolare:*

- *Supporto nelle attività connesse alla programmazione e gestione finanziaria ed economica;*

- *Supporto nelle attività connesse alle problematiche dello sviluppo locale;*

- *Supporto nelle attività connesse l'acquisizione delle risorse finanziarie, con particolare riferimento alle entrate di natura tributaria;*

- *Ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle materie di competenza del Sindaco, rientrante nelle competenze tecnico professionali dell'esperto.».*

Tanto, a maggior ragione ove si consideri che, come correttamente rilevato dalla Procura, le citate materie, ai sensi della normativa sugli enti locali e dello Statuto comunale, risultano essere più propriamente di competenza del Consiglio comunale e, nella fase attuativa, del Servizio economico-finanziario.

Infatti, l'art. 13 della legge regionale n. 7 del 1992, individua le competenze del Sindaco, prevedendo che: *«1. Il Sindaco convoca e presiede la Giunta, compie tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificatamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti. Nomina il responsabile degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modifiche, come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché dello statuto e dei regolamenti afferenti del comune. Nomina, altresì, i componenti degli organi consultivi del comune, nel rispetto delle norme e dei criteri stabiliti dalla legge e dallo statuto comunale.*

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

3. Restano riservate alla Giunta le delibere per le materie indicate

nell'articolo 15 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44, che non siano di competenza del consiglio.».

Con riguardo alle funzioni del Consiglio comunale, dispone l'art. 42 del TUEL che *«1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. 2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: (...) b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie; (...) e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; (...); i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi (...).».*

E, con riguardo alle competenze dei dirigenti e del Servizio finanziario, l'art. 107 del TUEL dispone che: *«1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. 2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione*

degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108. 3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale; f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale; h) le attestazioni, certificazioni comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco. 4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1,

comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54. 6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione. 7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall'articolo 147 del presente testo unico.».

Ed il successivo art. 153 (Servizio economico-finanziario) del TUEL prevede che: «1. Con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi sono disciplinati l'organizzazione del servizio finanziario, o di ragioneria o qualificazione corrispondente, secondo le dimensioni demografiche e l'importanza economico-finanziaria dell'ente. Al servizio è affidato il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria. 2. E' consentito stipulare apposite convenzioni tra gli enti per assicurare il servizio a mezzo di strutture comuni. 3. Il responsabile del servizio finanziario di cui all'articolo 151, comma 4, si identifica con il responsabile del servizio o con i soggetti preposti alle eventuali articolazioni previste dal regolamento di contabilità'. 4. Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai

vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica. 5. Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle, proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità. 6. Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta. 7.

Lo stesso regolamento prevede l'istituzione di un servizio di economato, cui viene preposto un responsabile, per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare.».

Peraltro, anche a consuntivo, dalla Relazione Annuale 2017 -2018 del Sindaco, che, per quanto qui di rilievo, ricalca pedissequamente la relazione di attività dell'esperta per l'anno 2018, di cui al prot. n. 6128 del 20.3.2019, si evince, con chiarezza, che l'attività della consulente si è concretizzata in attività propriamente gestorie, tipicamente di competenza degli uffici dell'amministrazione dell'ente locale (come ad esempio, l'esame delle cause della crisi di liquidità, dell'andamento della riscossione delle entrate ecc.), nonché nel supporto alle funzioni del Consiglio comunale.

Infatti, con riguardo alle anticipazioni di cassa, l'esperta avrebbe contribuito ad effettuare «*un attento monitoraggio delle entrate e delle spese*» e ad adottare «*misure organizzative*» che avrebbero consentito di chiudere il 2018 con un saldo di cassa attivo; attività di competenza del Servizio finanziario.

Con riguardo «*all'obiettivo in materia di tributi locali, l'esperto ha seguito la fattibilità del recupero crediti, in particolar modo con riferimento alle centrali idroelettriche e opere idrauliche, la cui definizione, affidata ad una società esterna, ha portato ad un accertamento con relativo incasso di 320.069,00 euro*»; anche in tal caso, trattasi di attività gestoria di competenza del Servizio finanziario.

Con riguardo «*alle problematiche dello sviluppo locale, è stata verificata da parte dell'esperto, la fattibilità dell'intesa regionale di cui all'art. 10 della legge 243/2012. Da tale attività è scaturita la nota inviata all'Anci il 27/9/2018 di richiesta di spazi finanziari per la trasformazione dell'Impianto*

di riscaldamento centralizzato del I° Istituto Comprensivo G.M. Columba per il costo complessivo di 135.000 euro, che sono stati concessi»; attività, anche qui, prettamente di gestione; quindi, per un verso, esulante dalle competenze del Sindaco e, per altro verso, rientrante nelle funzioni degli Uffici della struttura amministrativa.

Ancora, secondo quanto affermato nella predetta Relazione, «Altrettanto importante è stata l'attività di supporto nella verifica di fattibilità degli ulteriori investimenti da realizzare, inseriti nel programma di mandato, al fine di evitare squilibri finanziari all'ente. La costante presenza durante i consigli comunali con riferimento alle materie oggetto dell'incarico e in tutte le riunioni relative alle scelte di programmazione e indirizzo delle politiche finanziarie dell'ente, hanno consentito all'A.C. di realizzare parecchi obiettivi previsti nel programma amministrativo nonché dei risultati positivi sull'andamento generale delle finanze comunali (...); in tal caso, risulta espressamente ammesso dallo stesso Sindaco che l'attività di supporto è stata espletata in ausilio dell'Assemblea comunale, per lo svolgimento di funzioni proprie del Consiglio e non del Sindaco.

A scriminare la condotta del Sindaco, consistita nel conferire ad un esperto un incarico per attività proprie degli uffici comunali, poi, non vale la considerazione che l'Ufficio finanziario fosse diretto da un dipendente di categoria C e non ci fosse personale adatto a ricoprire il ruolo, poiché, con ogni evidenza, il conferimento di incarichi fiduciari da parte del Sindaco stesso, in deroga alle comuni regole di assunzione presso le pubbliche amministrazioni, non è strumento idoneo -né, per quanto innanzi detto, normativamente inteso- a sopperire alle carenze strutturali di organico degli

uffici.

A ciò aggiungasi che l'esame del *curriculum* evidenzia il possesso di mere, ordinarie competenze in materia finanziaria e di bilancio, prive di connotazione tale da integrare la qualità di "esperto".

La condotta del Sindaco risulta connotata da colpa grave, poiché posta in essere in eclatante violazione dei descritti molteplici profili di legalità dell'attribuzione dell'incarico; violazione non giustificata neppure dalla sussistenza di qualsivoglia situazione formalmente dichiarata emergenziale (Sez. App. Sicilia, sent. n. 11 dell'11.2.2020).

E, trattandosi di attività inutile per l'Ente, il danno erariale deve essere quantificato, così come richiesto dalla Procura, nell'intera spesa, al lordo, sostenuta dal Comune, in ragione del conferimento dell'incarico.

In tal senso, si sono di recente espresse le Sezioni Riunite di questa Corte, con la sentenza n. 24/QM/2020, depositata il 12 ottobre 2020, secondo cui: al quesito posto dal remittente *«se, in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione della regola dei vantaggi di cui all'art. 1, comma 1bis, della legge n. 20/94»* deve risponderci *«nel senso che detta quantificazione debba essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, con l'ulteriore precisazione che ciò avviene non in applicazione della regola dei vantaggi ma in ossequio alla sussistenza, nella fattispecie evocata, di autonome*

F.ta digitalmente

F.ta digitalmente

Depositata nei modi di legge

Palermo, 10 novembre 2020

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Rita Casamichele

f.ta digitalmente