

seguinte, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha citato in giudizio il Sig. Giuseppe BASSO per sentirlo condannare al pagamento, a favore del Comune di Carlentini (prov. Siracusa), della somma di euro 21.611,52 (ventunomilaseicentoundici/52), maggiorata della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, e al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giustizia.

II. L'azione della Procura trae origine da un esposto proveniente da un privato cittadino, pervenuto in data 14 febbraio 2019, corredato di documentazione, con cui veniva denunciato l'illegittimo conferimento da parte del sindaco di Carlentini di un controverso incarico di "esperto", ai sensi dall'articolo 14 della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7, a tale dott.ssa Enza Marchica, al contempo dipendente di ruolo del Comune di Melilli, ove ricopriva l'incarico di responsabile dei servizi finanziari, nonché titolare di analogo incarico di esperto conferito dal Sindaco del Comune di Sortino e revisore dei conti dell'ente Industria Acque Siracusane.

L'esponente riferiva, tra l'altro, che l'esperta, i cui incarichi venivano prorogati negli anni, non forniva alcun supporto o utilità ulteriori rispetto ai compiti dei responsabili dei servizi finanziari incardinati presso i suddetti enti e denunciava, altresì, l'incompatibilità degli stessi rispetto al ruolo di revisore dei conti dell'ente Industrie Acque Siciliane, presso cui la stessa sarebbe già stata anche componente del consiglio di amministrazione, nonché il superamento della soglia stipendiale del dirigente di seconda fascia alla luce del cumulo delle retribuzioni per i due incarichi di esperto.

Dalla determina sindacale n. 53 del 20/11/2017 allegata alla segnalazione, risulta che l'incarico veniva conferito, ai sensi dell'art.

14 della L.R. n. 7/1992, *"rilevata la necessità...di doversi avvalere di qualificata collaborazione professionale esterna, soprattutto in materia economico-finanziaria con riferimento agli atti fondamentali di programmazione"* alla dott.ssa Enza Marchica in quanto dal curriculum vitae della medesima *"...risulta l'ampia professionalità dell'esperto in questione sia sotto il profilo delle esperienze di lavoro che sotto quello della formazione professionale che depongono per un'ampia conoscenza delle materie afferenti l'ufficio di ragioneria"*.

Sulla base delle premesse sopra riportate, l'incarico veniva affidato *"in materia: 1. di Bilancio Contabilità; 2. di Programmazione Finanziaria; 3. di Tributi Locali"*. La determina specificava che l'incarico era a tempo determinato, con decorrenza a partire dal 20/11/2017 e con scadenza a fine mandato amministrativo (10/06/2018). Il compenso mensile previsto era pari ad euro 3.000 lordi oltre al rimborso delle spese di viaggio nella misura di 1/5 del costo della benzina ed oltre oneri a carico dell'Ente.

III. A seguito dell'istruttoria eseguita, la Procura regionale ritenendo, a valle della ricostruzione della normativa di riferimento e di un articolato percorso argomentativo, il conferimento dell'incarico in contrasto con la disciplina recata dal citato articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992 e con il canone costituzionale di buona amministrazione ha individuato nella condotta riconducibile al convenuto, all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di Carlentini,

un'ipotesi di danno erariale, avendo verificato, in particolare, che questi aveva conferito, con la riferita determinazione n. 53 del 20 novembre 2017, l'incarico in parola per lo svolgimento di funzioni caratterizzate, da un lato, da un'estrema "*genericità ed evanescenza*" e, dall'altro, da attinenza a materie estranee alla competenza del sindaco e *in relazione alle quali l'ordinamento già prevede specifiche competenze di supporto tecnico, in particolare nelle figure del responsabile dei servizi finanziari e dell'organo di revisione.*

IV. In relazione a tali fatti, la Procura ha emesso l'atto di invito a dedurre di cui all'articolo 67, comma 1 del codice della giustizia contabile approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, notificato all'interessato il giorno 10 aprile 2019, contestandogli un danno erariale corrispondente ai compensi corrisposti alla dott.ssa Enza Marchica, vale a dire per un ammontare di euro 21.611,52, (come risulta dai seguenti mandati di pagamento: n. 1695 del 7 maggio 2018, per euro 3.643,40; n. 1724 dell'8 maggio 2018, per euro 2.356,80 ciascuno; nn. 1726, 1730, 1732, tutti dell'8 maggio 2018, per euro 3.581,18 ciascuno; n. 2429 del 25 giugno 2018 per euro 3.581,18, n. 3502 del 1° ottobre 2018 per euro 1.286,60), e assegnando allo stesso il termine di sessanta giorni per depositare deduzioni e documenti, e per chiedere di avvalersi della facoltà di essere sentito personalmente e di altre facoltà preprocessuali, e il termine di cinque giorni per presentare motivata istanza di proroga del predetto termine di sessanta giorni.

IV.1. L'odierno convenuto non ha replicato alle contestazioni

preliminari di responsabilità.

V. La Procura ha, quindi, depositato presso questa Sezione giurisdizionale l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio, poi notificato, in uno col decreto di fissazione d'udienza, al convenuto.

L'Ufficio requirente sostiene la prospettazione accusatoria sulla base dell'argomentazione secondo cui la facoltà del Sindaco ex art. 14 L.R. 7/92 di nominare esperti, non può considerarsi una prerogativa arbitraria del conferente, bensì va collocata nel contesto normativo ordinamentale ove il ricorso a professionalità esterne deve essere sempre giustificato e deve essere utile nel rispetto dei vincoli, incluso quella di buona amministrazione di cui all'articolo 97 Cost., posti all'esercizio del connesso potere discrezionale.

Nel caso di specie, ad avviso della Procura tali vincoli non sono stati rispettati, poiché:

a. *“l'incarico alla dott.ssa Marchica risulta genericamente attribuito “in materia: di Bilancio e Contabilità; di Programmazione Finanziaria; di Tributi Locali”. La genericità, l'evanescenza e l'ampiezza dell'oggetto dell'incarico, non consente di comprendere quali fossero i presupposti legittimanti il conferimento dell'incarico né le concrete attività che l'esperta era deputata a svolgere, e quale fondamentale apporto professionale, al quale la struttura amministrativa non era in grado di far fronte, potesse essere da lei fornito”;*

b. *“le materie oggetto dell'incarico, ai sensi della normativa vigente in materia di enti locali e dello statuto comunale, risultano*

essere più propriamente di competenza del consiglio comunale, su proposta della giunta, anziché del sindaco” e viepiù “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. 267/2000), ma anche al collegio dei revisori (art. 239 del medesimo d.lgs. 267/2000), compiti richiamati anche dal regolamento interno dell’ente in relazione ai suddetti organi (rispettivamente artt. 3 e 113 del regolamento di contabilità); inoltre, dall’analisi del curriculum dell’esperta emerge che l’esperienza professionale della stessa è interamente riconducibile proprio alle due funzioni citate.

In sostanza, secondo la Procura “in un contesto così articolato nessuna utilità può essere fatta discendere dall’incarico attribuito alla dott.ssa Marchica: incarico di per sé inutile e quindi contra ius per la genericità ed evanescenza dell’oggetto [...], e perché “investe materie estranee alla competenza del sindaco e in relazione alle quali l’ordinamento già prevede specifiche competenze di supporto al ruolo decisionale del consiglio, con conseguente duplicazione di spesa”.

L’Ufficio requirente ritiene, al riguardo, che il conferimento siano frutto di “inescusabile negligenza e leggerezza gestionale”, da cui è derivato, per il Comune di Carlentini, un danno corrispondente alla spesa fino ad allora sostenuta per remunerare l’esperto poiché, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza richiamata, <diventa inutile e dannosa la spesa sostenuta per incarichi di esperti per finalità differenti da quelle consentite o in violazione dei limiti legali, e

ciò perché quando “...il legislatore pone agli amministratori pubblici determinati vincoli di spesa, ritenendo implicitamente non utile tutte quelle spese che non rispettino i limiti da esso posti, è sufficiente che la spesa si effettui contra legem perché si realizzi il danno”>.

La Procura conclude, dunque, chiedendo la condanna del convenuto, nei termini già descritti, riservandosi al contempo ogni autonoma valutazione rispetto a nuovo ed analogo incarico successivamente conferito alla dott.ssa Marchica per il periodo 18/12/2018 – 31/12/2019 (atteso che non risultavano al momento della notifica dell’invito a dedurre, pagamenti effettuati per tale nuovo incarico).

VI. Con memoria depositata il 23 luglio 2019, si è costituito il convenuto chiedendo il rigetto delle domande attoree, e con successiva memoria del 29 ottobre 2019 ha formulato articolate deduzioni.

Il difensore, dopo aver ampiamente descritto il quadro normativo di riferimento, passa in rassegna le censure mosse dalla Procura regionale, replicando, con articolate argomentazioni suffragate anche da specifici richiami giurisprudenziali, alle contestazioni attoree.

In particolare, sostiene che, alla luce di tale giurisprudenza (richiama in particolare la deliberazione della deliberazione di controllo n. 10/2011/SSRR/PAR e la sentenza della Sezione di Appello per la Regione siciliana n. 38/A/2018) *“il conferimento di tali incarichi non rientra in alcun espresso divieto di legge in quanto gli “esperti” del Sindaco non sono assimilabili tout court ai consulenti esterni.”* Invoca tale giurisprudenza anche al fine di escludere la sussistenza della

colpa grave, evidenziando che la stessa è stata citata già nella determina di conferimento dell'incarico,

Il patrocinatore del convenuto evidenzia, prima ancora, che l'ente ha tentato invano, per anni, di coprire il ruolo di responsabile dell'area finanziaria ai sensi dell'art. 110 del TUEL (a tal proposito cita le determine n. 512 del 13.12.2016 e n. 194 del 19 maggio 2017), e che tale posto è rimasto scoperto anche dopo l'espletamento di una procedura selettiva per la copertura a tempo determinato del posto di istruttore direttivo, per rinuncia del vincitore della stessa, deducendo che l'ente non avrebbe, pertanto, potuto avvalersi (pur nella diversità dei compiti) di personale interno per tali finalità di supporto all'attività del sindaco attesa la mancanza della figura del responsabile dei servizi finanziari.

Ribadisce che il conferimento dell'incarico è, comunque, avvenuto *“per l'espletamento delle funzioni di supporto all'amministrazione nella formulazione degli indirizzi e nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nel mandato elettorale in materia economico finanziaria”* e *“in particolare”* tenuto conto che *“la contabilità armonizzata ha innovato la materia del bilancio di previsione e la programmazione finanziaria”*.

In questo ampio e dettagliato percorso difensivo, il patrocinatore del convenuto sostiene, poi, in particolare, che la presunta genericità dell'incarico, censurata dalla pubblica accusa, è a ben vedere la condizione di legittimità dell'incarico, a pena di dissimulare surrettiziamente la nomina di un consulente esterno con funzioni di

natura "gestionale" necessitanti la specificazione di compiti e dell'oggetto; lamenta, quindi, che la Procura non si avvede che l'oggetto dell'incarico è invero assolutamente speculare all'attività di programmazione e di indirizzo tipica dell'organo di direzione "*sicché l'esperto è stato nominato quale coadiutore alla generalizzata e complessiva attività di competenza del Sindaco*"

D'altra parte, evidenzia che è la legge stessa ad attribuire al Sindaco una svariata gamma di poteri e di responsabilità che si riferiscono alla generalizzata attività dell'ente (capo dell'amministrazione e ufficiale di governo; sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi nonché all'esecuzione degli atti; compiere gli atti di amministrazione che la legge o lo statuto non abbiano attribuito agli altri organi; ecc.) e che, in particolare, l'ordinamento demanda al Sindaco e alla Giunta l'adozione di proposte di deliberazioni in materia di programmi, relazioni previsionali e programmatiche, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, storni dai fondi di capitoli appartenenti a rubriche diverse, conti consuntivi, ecc. talché è precipuo interesse del Sindaco essere in possesso di tutte quelle informazioni sul bilancio e sugli strumenti finanziari e contabili che giustifichino l'attuazione in tutto o in parte del programma ovvero l'impossibilità di raggiungere determinati obiettivi e risultati, ovvero il sopraggiungere di esigenze di equilibrio di bilancio che rendano prioritarie talune azioni e iniziative di spesa.

Sostiene, infine, che in mancanza dell'esperto, delle cui competenze in materia finanziaria non dubito neppure la Procura, si sarebbe avuta

la “*paralisi*” dell’ente, e che la relazione del Sindaco al Consiglio, cui va attribuito un “*oggettivo contenuto certificatorio*”, trascurato dalla Procura, dimostra “*un’ampia, seria e qualificata attività svolta dalla dott.ssa Marchica*”. Evidenza, al riguardo, che l’esperto ha esaminato la situazione di liquidità dell’ente, ha svolto riunioni con i responsabili dei servizi, ha supportato il Sindaco nella verifica degli investimenti da realizzare inseriti nel programma di mandato, ha presenziato in tutti i consigli comunali, ha reso pareri su svariate questioni e coadiuvato il Sindaco sei volte in occasioni di altrettante conferenze dei dirigenti, di cui indica date e relativi verbali.

La difesa eccepisce, in conclusione, l’infondatezza dell’azione di responsabilità, l’assenza di danno erariale e dell’elemento psicologico; reclama, in subordine, l’applicazione del potere riduttivo fino alla concorrenza dell’intero danno accertato e lamenta, infine, l’errata quantificazione del danno in relazione all’omessa imputazione dello stesso in capo ad altri soggetti intervenuti nell’adozione dell’atto (Segretario comunale e Responsabili di Area) a norma dell’art. 1, comma 1 bis e 1 quater, della legge n. 20/1994.

Conclude, pertanto, la difesa chiedendo l’assoluzione del convenuto.

VII. Alla pubblica udienza del 20 novembre 2019, il Pubblico Ministero, richiamando l’atto di citazione, ha insistito per l’accoglimento della domanda di condanna; il difensore del convenuto, richiamata la memoria di costituzione, ha insistito per il rigetto della domanda attorea.

La causa è stata, quindi, posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è l'accertamento della responsabilità amministrativa del convenuto, nella sua qualità di Sindaco del Comune di Carlentini all'epoca dei fatti, con riferimento alla prospettazione attorea di danno erariale riguardante un conferimento - ai sensi dall'articolo 14 della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 – di incarico di "esperto" del sindaco, ritenuto illegittimo e causativo di danno.

Più precisamente, al convenuto è contestata la condotta consistente nell'aver conferito l'incarico in parola alla dott.ssa Enza Marchica, nominata, così, "*esperto del Sindaco in materia di "in materia: 1. di Bilancio Contabilità; 2. di Programmazione Finanziaria; 3. di Tributi Locali"* (cfr. la citata determinazione sindacale n. 53 del 20 novembre 2017), remunerando una prestazione *inutile e quindi contra ius per la genericità ed evanescenza dell'oggetto e perché investe materie estranee alla competenza del sindaco e in relazione alle quali l'ordinamento già prevede specifiche competenze di supporto al ruolo decisionale del consiglio* talché non reca alcun *fondamentale apporto professionale, al quale la struttura amministrativa non era in grado di far fronte*, essendo ciò ritenuto in contrasto con la predetta disciplina regionale e con il canone costituzionale di buona amministrazione.

2. Passando all'esame degli elementi strutturali dell'illecito – e premesso che non sono controversi né il conferimento, né i pagamenti dei relativi compensi (e fermo restando che la proroga

dello stesso dopo la scadenza del mandato amministrativo del convenuto non viene contestata nel presente giudizio) - si osserva che la disciplina riguardante il conferimento degli incarichi a esperti è recata dall'articolo 14 della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (nel testo risultante a valle delle modifiche e delle 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), secondo cui: *"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".*

Va, inoltre, osservato che, secondo la norma recata dal predetto comma 1, il conferimento di incarichi a tempo determinato a esperti

estranei all'amministrazione è consentito per l'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del sindaco, non 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, corrispondente al comma 1 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, premesso dall'articolo 12 della legge 25 marzo 1993, n. 81 – al sindaco), nel rispetto del riparto di attribuzioni tra organi di governo, fra i quali rientra, appunto, il sindaco (articolo 36, comma 1 del decreto legislativo n. 267 del 2000, corrispondente all'articolo 30 della legge n. 142 del 1990), e dirigenza.

In tale prospettiva, fatte salve le specifiche differenti ipotesi, 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 del decreto legislativo n. 267 del 2000, sostanzialmente corrispondente all'articolo 51, comma 2 della legge n. 142 del 1990).

In buona sostanza, in linea generale e fatte salve le specifiche differenti ipotesi, il presupposto indefettibile per la legittimità del conferimento di incarichi a tempo determinato a esperti estranei all'amministrazione è costituito dalla loro finalizzazione ad attività

connesse con l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che il sindaco esercita nelle competenze a lui riconducibili.

Di contro, *“dopo la riforma dell'ordinamento degli enti locali, la facoltà di utilizzare le forme di collaborazione previste dal più volte menzionato articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, non può legittimamente essere rivolta per l'espletamento di compiti gestionali, come tali sottratti alla competenza funzionale del sindaco e degli altri organi politici”* (ex multis cfr. la recente sentenza della Corte dei conti, sez. Appello per la Regione siciliana, n. 21/A/2019)

Tale presupposto va, ovviamente, valutato in concreto, nel senso che a fronte di una determinazione recante, sotto il profilo formale, l'indicazione della sussistenza di quel presupposto indefettibile, vi sarà, comunque, sviamento se la prestazione in concreto resa e retribuita se ne discosti, testimoniando, così, l'improprio uso dello strumento messo a disposizione del sindaco dal citato articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992.

In questo senso, va rammentato, sin d'ora, che *“spetta a questo organo [ossia al Sindaco] 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 (o gli oggetti) dell'incarico di collaborazione, così come l'utilità che, prevedibilmente, può derivarne come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno”*. (cfr. Corte dei conti, sez. App. per la Regione siciliana, n. 21/A/2019)

3. Spostando l'attenzione dal piano generale a quello specifico

riguardante l'incarico controverso, si osserva che, dalla documentazione versata in atti, inclusa quella prodotta dal fronte difensivo, emerge, innanzitutto, con chiarezza che, nella sostanza, il sindaco si è sottratto all'onere di individuare in concreto le azioni necessitanti il supporto di un esperto esterno e di circoscrivere oggetto e utilità di tale prestazione, e che la nomina della dott.ssa Marchica è stata effettuata per far fronte a esigenze riconducibili allo svolgimento di compiti che, indipendentemente dall'attribuzione per l'adozione dei relativi provvedimenti finali, sono ordinariamente affidati al personale compreso nell'organico dell'Ente e sono di competenza di questo.

3.1. Più precisamente, va anzitutto osservato che dagli atti rilevanti nel caso di specie (in primis, la determinazione sindacale di affidamento dell'incarico, e la relazione del Sindaco al Consiglio comunale) 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”, materia alla quale, poi, accedono, nella testé citate relazione, riferimenti a talune tematiche; anche il *curriculum vitae* dell'esperto è stato, peraltro, ritenuto adeguato alla riferita esigenza

proprio in quanto comprovante la “*conoscenza delle materie afferenti l'ufficio di ragioneria*” (così nella parte motiva del provvedimento di nomina).

A fronte di ciò, va, invece, rimarcata la necessità - anche per scongiurare il rischio di utilizzo dello strumento messo a disposizione dal legislatore regionale per finalità diverse rispetto a quelle per le quali lo stesso è stato previsto - che la motivazione posta alla base della determinazione amministrativa di conferimento renda palese il percorso logico da cui possa univocamente desumersi quale sia la specifica attività rientrante fra le attribuzioni del primo cittadino, per la quale questi intenda affidare l'incarico all' “esperto”, e quale sia il compito specifico a quest'ultimo affidato, non essendo evidentemente sufficiente un mero generico richiamo alle materie di competenza del sindaco.

A ciò va aggiunto che, in assenza delle predette specifiche indicazioni (vale a dire quelle relative alla concreta attività rientrante fra le attribuzioni del sindaco per la quale questi intenda affidare l'incarico e al compito specifico affidato all'esperto), la durata dell'incarico corrispondete a quella “*del mandato sindacale*”, (poi prorogato anche dal nuovo sindaco) può costituire indice sintomatico dell'attribuzione di compiti di assistenza generica o, comunque, rientranti nelle competenze del personale dell'ente, come tale in contrasto con la disciplina legislativa regionale di riferimento.

Così come ulteriore indizio di siffatte carenze sul piano dell'oggetto e degli obiettivi affidati in relazione a specifici obiettivi di mandato ed

azioni del programma sindacale può ricavarsi dalla mancata rendicontazione da parte dell'“esperto” stesso nei confronti del Sindaco in merito all'attività espletata e al prodotto della stessa.

In altri termini, secondo il modello legale devono essere rilevabili tutti gli elementi che consentano di apprezzare univocamente la sussistenza dei presupposti previsti per la nomina e di verificare i risultati attesi in termini di prodotto misurabile dell'attività specifica svolta dall' “esperto” medesimo, ciò che nel caso di specie appare carente da un esame complessivo dei fatti costitutivi come allegati dalle parti e degli elementi di giudizio riscontrati.

3.2. La citata determinazione sindacale n. 53/2017 che ha originato l'incarico non può, dunque, reputarsi idonea a soddisfare le predette condizioni, atteso che da tale atto si può rilevare, sostanzialmente, il solo generico richiamo alla *“necessità per l'espletamento delle proprie funzioni e nelle materie di competenza della giunta al fine di un migliore perseguimento degli obiettivi fissati nel programma di avvalersi di qualificata collaborazione professionale esterna soprattutto in materia economico-finanziario con riferimento agli atti fondamentali di programmazione.*

Considerato, tuttavia, che il presente giudizio non riguarda *“la legittimità di un atto, ove ritenuto illegittimo, ma la ricerca dell'eventuale danno erariale per effetto di un atto o di un comportamento rispetto al quale la carenza di motivazione non svolge certamente la funzione di evidenziare ex se il danno stesso e rispetto al quale la motivazione può sopravvenire all'emanazione*

dell'atto o risultare da atti concludenti" (Sez. Appello per la Regione n. 334/A/2008), occorre valutare se i successivi atti e comportamenti forniscano elementi di segno opposto rispetto alle evidenziate e sintomatiche carenze motivazionali dell'atto sindacale di conferimento dell'incarico.

Ebbene, anche il disciplinare d'incarico (sottoscritto dal Sindaco e dell'esperto) si limita al riguardo (art. 4) ad indicare quale contenuto dell'incarico il *"supporto all'amministrazione nella formulazione degli indirizzi e nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nel mandato sindacale in materia economico sindacale e in particolare*

- *Il "supporto nelle attività connesse alla programmazione e gestione finanziaria ed economica";*
- *La "verifica delle condizioni dell'ente con riferimento alla riscossione dei tributi";*
- *"Ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle materie di competenza del Sindaco rientrante nelle competenze tecnico professionali dell'esperto."*

E, neppure la relazione del sindaco, datata 12 giugno 2018, sull'attività svolta dall'esperto può indurre a considerazioni diverse, atteso che dalla lettura di questa emerge che l'attività in questione ha riguardato aspetti rientranti nell'ordinario esercizio di attribuzioni amministrative, non attinenti ai compiti del sindaco, oltre che connotate da genericità e prive di pregnanza o di apprezzabile intensità.

Più precisamente, fermo restando che quanto attestato dal sindaco

non possiede una valenza “certificativa” assoluta (per il solo fatto di essere contenuto nella relazione che egli presentare al Consiglio ai sensi dell’art. 14 della legge regionale n. 7/1992), come invece prospettato dalla difesa del convenuto, potendo al più essere utilmente considerato quale elemento di giudizio ai fini della valutazione complessiva della liceità dell’affidamento dell’incarico e del più esaustivo e prudente apprezzamento dei contenuti dell’attività svolta, la relazione con cui il Sindaco ha riferito al Consiglio comunale sulle attività svolta dall’esperto ribadisce che la dott.ssa Marchica, quale esperto del sindaco, ha avuto affidati quali obiettivi quelli prima rammentati e contenuti nel disciplinare d’incarico:

- *“supporto nelle attività connesse alla programmazione e gestione finanziaria ed economica”;*

- *“verifica delle condizioni dell’ente con riferimento alla riscossione dei tributi”;*

- *“Ogni altro supporto all’espletamento delle attività connesse alle materie di competenza del Sindaco rientrate nelle competenze tecnico professionali dell’esperto.”*

Già tali passaggi della relazione replicano la medesima evanescenza riscontrata nell’atto di affidamento circa l’oggetto dell’affidamento.

Sulla scorta di tale mandato/obiettivi, la cui genericità come detto appare evidente, la relazione che il Sindaco ha presentato al Consiglio comunale attesta, poi, che l’esperto del sindaco avrebbe:

- esaminato la situazione di scarsa liquidità dell’ente e relazionato allo stesso sulle difficoltà strutturali;

- svolto delle riunioni con gli uffici preposti al recupero crediti;

- supportato il Sindaco nella verifica della fattibilità degli investimenti da realizzare;

- curato le riunioni con i responsabili di settore per trasferire gli indirizzi dell'amministrazione nel bilancio di previsione;

- presenziato in tutti i consigli comunali in materia.

3.2.1 Senonché tali ulteriori riferimenti, già generici all'esame della relazione, ancor più si rivelano scarni all'esito del vaglio di quanto allegato e documentato dalla difesa a supporto di tale affermazione.

Ed invero, al fine di comprovare quanto asserito nella riferita relazione sindacale in merito all'espletamento delle attività in materie afferenti le competenze del Sindaco la difesa ha allegato che lo stesso *"ha reso pareri con note del 6/12/2017, 7/2/2018, 21/2/2018, 11/4/2018 in svariate delicate questioni"*, ed ha prodotto la relativa corrispondenza; ebbene, con tali note, l'esperto rappresenta al sindaco, in un'occasione che l'ente ha difficoltà a riscuotere le entrate e consiglia di *"attivare un'attività di recupero crediti attraverso l'ufficio tributi"* (cfr. nota del 6 dicembre 2017); in una seconda occasione, consiglia di non attivare la spesa per la manutenzione dell'impianto sportivo in quanto inciderebbe sul rispetto del patto di stabilità (cfr. nota dell'8 febbraio 2018); un'altra volta, riferisce al Sindaco che, in riferimento al bilancio 2018/2020 in scadenza *"è opportuno indire una riunione con i dirigenti per affrontare la dinamica del D.U.P."*, dichiarandosi disponibile a incontri formativi con i medesimi (nota del 22 febbraio 2018), ciò che evidentemente esula dal perimetro

dell'incarico conferito e delle competenze del sindaco; consiglia, ancora, al Sindaco di *indire una riunione con i dirigenti* per illustrare il questionario sui fabbisogni standard (nota dell' 11 aprile 2018).

La difesa allega, altresì, sei verbali attestanti la partecipazione dell'esperto in talune sporadiche riunioni con i dirigenti, e precisamente: 1) riunione propedeutica del 22.11.2017; 2) riunione del 29.11.2017 in cui si tratta (peraltro in presenza del responsabile dei servizi finanziari dott. Stelfio) della "verifica dell'esproprio Paternò" e delle ricadute sugli equilibri di bilancio; 3) riunione del 10.1.2018 avente ad oggetto l'analisi dell'andamento delle entrate, anche in tal caso alla presenza del responsabile dei servizi finanziari e del responsabile dei tributi; 4) conferenza dei dirigenti del 14.3.2018 sul D.U.P.; 5) riunione coi dirigenti del 18.4.2018 sul questionario S.O.S.E.; 6) riunione del 16.5.2018 sullo stato di avanzamento degli atti propedeutici l'approvazione del bilancio 2017 e del conto del bilancio 2016.

Il vaglio dei fatti allegati e documentati dalla difesa, sopra riferiti, consente a questo Collegio di affermare che l'attività affidata all'esperto, oltre ad apparire, invero, poco intensa e anzi piuttosto episodica, rientra nelle competenze proprie degli organi gestionali ordinari dell'ente, in primo luogo del responsabile dei servizi finanziari (figura incardinata presso l'ente) e del responsabile dei tributi: si pensi, a tal riguardo all'esame della crisi di liquidità, dell'andamento della riscossione delle entrate, o ancora all'attività afferente la predisposizione del bilancio di previsione nonché alla valutazione

della fattibilità degli investimenti; quest'ultima, peraltro, a dispetto di quanto dichiarato nella relazione, appare limitata alla verifica dell'incidenza sul patto di stabilità di un singolo intervento di manutenzione straordinaria relativo a un'opera pubblica, questione che avrebbe potuto certamente affrontare in sede consultiva o gestionale, rientrando nelle attribuzioni degli organi interni, proprio il responsabile dei servizi finanziari, o al più il segretario comunale nell'espletamento delle sue funzioni consultive e di assistenza agli organi dell'ente. In altri casi, in cui le attività affidate all'esperto possono astrattamente assurgere al rango di atti di programmazione o rientrare nell'ambito delle funzioni di coordinamento tra gli uffici (si pensi, a tale riguardo, all'indizione di conferenze dei dirigenti e all'esame degli atti propedeutici al bilancio), esse si appalesano come una mera duplicazione del ruolo direzionale, di sovrintendenza e di coordinamento degli uffici che l'ordinamento attribuisce al Segretario comunale dell'ente ovvero di quello di cui è investito il Responsabile dell'Ufficio di ragioneria (non a caso, partecipante a tali riunioni) nell'ambito della più complessa attività di predisposizione dei bilanci di previsione, di salvaguardia degli equilibri e del perseguimento delle azioni di riscossione delle entrate.

In altre ipotesi, invece, i pareri richiesti all'esperto potevano essere forniti dal Segretario comunale, così come le informazioni richieste all'esperto potevano essere tratte dai documenti di bilancio o direttamente dalle relazioni dell'organo di revisione; del pari, non appare giustificata la partecipazione dell'esperto ai consigli comunali

dell'ente atteso che in tali sedute ogni più utile informazione occorrente, se del caso, può e deve essere richiesta dall'organo consiliare, per il tramite del Presidente di tale organo, direttamente ai funzionari che, di norma o all'uopo, sono chiamati a partecipare alle riunioni dell'organo politico deliberante così come l'organo di revisione dell'ente. Per inciso si deve osservare - in disparte ogni considerazione sul disposto dell'articolo 236, comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (secondo cui *"I componenti degli organi di revisione contabile non possono assumere incarichi o consulenze presso l'ente locale o presso organismi o istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo o vigilanza dello stesso"*) e sulla sua riferibilità, anche in termini di opportunità, alle sole situazioni in atto o anche a quelle pregresse - che proprio l'esperto nominato dal sindaco, prima di svolgere tale funzione, aveva ricoperto l'incarico di revisore del Comune.

D'altra parte, lo stesso convenuto allega, quale considerazione generale e preliminare, la carenza del responsabile dei servizi finanziari quale fattore che ha reso necessario il ricorso a un esperto esterno in materia di contabilità e finanza (tanto da reputarlo essenziale per evitare la paralisi dell'ente) e documenta la circostanza con la produzione dei bandi di assunzione di un istruttore direttivo contabile e degli atti di programmazione dei fabbisogni.

In altri termini, con la nomina fiduciaria in questione, il Sindaco ha tutt'al più inteso colmare lacune funzionali esistenti nell'organico del personale (nelle cui competenze tali attività rientrano), non

osservando, così, la disciplina (ad esempio in tema di procedure comparative) e i limiti (numerici) che accedono alla costituzione dei rapporti di lavoro riguardanti le posizioni da ricoprire; al contempo, continuando ad avvalersi surrettiziamente della professionalità della dott.ssa Marchica che fino al 20.11.2017 aveva ricoperto l'incarico di revisore dei conti del Comune.

Non stupisce, dunque, che l'incarico di esperto sia stato affidato per tutta la durata del mandato (e anche prorogato dopo, come riferito dalla Procura) a voler dare continuità a un incarico asseritamente finalizzato a attività ordinarie (anche quando investono l'elaborazione di strumenti di programmazione e di bilancio) per i quali l'ente avrebbe dovuto far ricorso a personale interno.

Appare, inoltre, confermato, all'esito della superiore disamina della documentazione prodotta, che il sindaco sia all'atto della nomina sia anche successivamente, ha omesso di individuare, se non in modo evanescente, le azioni per le quali necessitava il supporto all'attività di indirizzo politico e di delineare l'oggetto dell'incarico così come l'utilità che, prevedibilmente, poteva derivarne come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno, contrariamente a quello che era suo precipuo onere (cfr. Corte dei conti, sez. Appello per la Regione siciliana, n. 21/A/2019, prima citata, cui si rinvia anche ai sensi dell'art. 17 delle disp. att. del c.g.c.).

3.3. Conseguentemente, stando così le cose, appare evidente, da un lato, l'improprio uso dello strumento messo a disposizione del sindaco dal citato articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992,

atteso che a questo non può farsi ricorso per far fronte a problematiche riguardanti le carenze funzionali di fatto dell'organico del Comune e senza che ne derivi alcun fondamentale apporto professionale, al quale la struttura amministrativa non era in grado di far fronte, e, prima ancora, senza delineare puntualmente e in concreto le esigenze di supporto inerenti le competenze sindacali; dall'altro, che i relativi esborsi costituiscono danno erariale.

Al riguardo, va, infatti, esclusa la possibilità di valutare eventuali vantaggi comunque conseguiti dall'Ente locale (secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-*bis* della legge n. 20 del 1994), atteso che il ricorso allo strumento di mitigazione è precluso dal fatto che la violazione di vincoli all'effettuazione della spesa, posti a tutela della sana gestione delle risorse finanziarie e a salvaguardia dei precari equilibri di bilancio degli enti pubblici, rende l'esborso implicitamente non utile e, come tale, insuscettibile di valutazioni compensative (in questi termini, Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 23 del 12 gennaio 2015), tanto più nel caso di specie in cui l'attività dell'esperto è apparsa di scarsa pregnanza nonché mera duplicazione di compiti propri degli organi interni.

In sostanza, riguardo ai fatti contestati e qui riconosciuti come fonte di danno erariale, si deve ritenere che il convenuto abbia conferito l'incarico controverso violando i limiti che l'ordinamento fissa per il ricorso alla collaborazione di esperti del sindaco e spendendo, così, inutilmente soldi pubblici.

3.4. Sotto il profilo soggettivo, è sufficiente osservare – per ritenere la

condotta del convenuto frutto di inescusabile negligenza e, come tale, gravemente colposa - che gli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte sul tema del conferimento dell'incarico di "esperto" del sindaco sono così consolidati da consentire all'agente, con minimo sforzo di diligenza, di orientare la propria condotta in modo conforme alla predetta disciplina legislativa regionale.

Ed invero la giurisprudenza della Corte non ha mai posto in dubbio la illegittimità del conferimento dell'incarico di esperto del sindaco in mancanza di una concreta individuazione da parte del sindaco conferente delle azioni affidate e dell'utilità che deve derivare dalla prestazione ovvero quando l'incarico afferisca a materie rientranti nelle competenze gestionali o delle strutture amministrative interne dell'ente o quale strumento elusivo rispetto al ricorso a procedure concorsuali e delle ordinarie di reclutamento dei dipendenti di ruolo.

La rilevanza quantitativa e qualitativa degli scostamenti della condotta esigibile *ex ante* rispetto e la circostanza che detti scostamenti hanno riguardato un segmento dell'agire pubblico assistito da prescrizioni imperative che non davano margini di opinabilità all'operatore deve indurre a ritenere preclusa ogni ulteriore indulgente valutazione.

Solo a ulteriore riprova dell'atteggiamento gravemente colposo dell'autore della condotta - e non anche per contestare un ulteriore profilo di illegittimità non dedotto - ed al fine di contestare, al contempo, l'assunto difensivo secondo cui *"il conferimento di tali incarichi non rientra in alcun espresso divieto di legge in quanto gli "esperti" del Sindaco non sono assimilabili tout court ai consulenti*

esterni” si deve considerare che nella parte motiva della determinazione di nomina si cita l’indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti più favorevole al conferente (parere n. 10/2011/SSRR/PAR) – tendente a escludere che la spesa per tale tipologia di incarico rientri nel limite di cui all’art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 - trascurando, invece, del tutto quello prevalente e di segno opposto, formatosi a partire dalla deliberazione n. 72 del 2011 delle stesse Sezioni Riunite per la Regione siciliana e cristallizzatosi nei successivi pareri n. 72 del 2011, n. 95 del 2012 e n. 19 del 2013, n. 33 del 2014 (cfr. ancora di recente il parere n. 55/2019), giurisprudenza che, proprio perché sensibilizzata da un uso talvolta distorto degli strumenti normativamente voluti dal Legislatore regionale, afferma ormai da tempo che gli incarichi conferiti dal Sindaco ad esperti estranei all’Amministrazione (ex articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992) vanno ascritti alla categoria delle consulenze con tutti gli inevitabili corollari in ordine ai limiti di spesa e al rispetto del principio generale secondo cui il ricorso alle professionalità esterne non può mai essere arbitrario ma deve essere sempre giustificato ed utile.

3.5. Va, infine, precisato – per quanto concerne la deduzione difensiva, in verità appena accennata, secondo cui non è stata presa in considerazione la corresponsabilità del Segretario comunale o di altri Responsabili di Area (non meglio indicati), i quali avrebbero partecipato all’adozione dell’atto causativo del danno – che l’instaurazione del rapporto con la determinazione sindacale di

nomina dell'esperto n. 34 del 2017, così come la gestione della prestazione professionale, promana direttamente dal sindaco (così come la sottoscrizione del disciplinare d'incarico) e non risulta documentato alcun apprezzabile apporto partecipativo, né formale né sostanziale, da parte di altri organi gestionali o politici, mentre per quanto attiene alla fase di liquidazione è sufficiente osservare che le verifiche concernenti il merito delle scelte effettuate a monte dal sindaco restano ragionevolmente escluse dal dovere di riscontro degli atti di liquidazione da parte del responsabile dei servizi finanziari, se non emergono difetti macroscopici (ad esempio: l'eventuale nomina di un esperto del sindaco per la riforma del processo civile, trattandosi di materia palesemente estranea alle attribuzioni degli enti locali; il difetto assoluto di motivazione, tale da impedire completamente la rilevabilità delle ragioni che hanno determinato la decisione, ecc.). Conseguentemente, non può essere riconosciuta alcuna efficacia concausale, men che mai apprezzabile, a condotte peraltro solo ipotizzate e non puntualmente individuate.

4. In conclusione, l'avvenuto accertamento della sussistenza degli elementi strutturali dell'illecito conduce il Collegio, in accoglimento della domanda della Procura regionale, a dichiarare la responsabilità amministrativa del Sig. Giuseppe BASSO e, per l'effetto, a condannarlo al pagamento della somma di euro 21.611,52 (ventunomilaseicentoundici/52), a favore del Comune di Carlentini, oltre rivalutazione monetaria, calcolata dalla data di ciascuno dei pagamenti contestati alla data di pubblicazione della presente

sentenza, e interessi legali, sulla somma così rivalutata, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

5. Le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore dello Stato, come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda della Procura regionale, dichiara la responsabilità amministrativa del Sig. BASSO Giuseppe nato a Carlentini (SR) il 20/04/1949, e, per l'effetto, lo condanna:

a) al pagamento, a favore del Comune di Carlentini, della somma di euro 21.611,52 (ventunomilaseicentoundici/52), maggiorata della rivalutazione monetaria, calcolata dalla data di ciascuno dei pagamenti contestati alla data di pubblicazione della presente sentenza, e degli interessi legali, sulla somma così rivalutata, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

b) al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giustizia liquidate in euro 122,38 (euro centoventidue/38).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 20 novembre 2019.

L'estensore

Il Presidente

F.to Gioacchino Alessandro

F.to Guido Carlino

Depositata in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 30 dicembre 2019

Il Collaboratore Amministrativo

F.to Dr. Angelo Di Vita