



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**La Corte dei conti**

**Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana**

composta dai magistrati:

dott. Giovanni	COPPOLA	- Presidente
dott. Vincenzo	LO PRESTI	- Consigliere-relatore
dott. Tommaso	BRANCATO	- Consigliere
dott. Valter	DEL ROSARIO	- Consigliere
dott. Guido	PETRIGNI	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

**Sentenza N.112/A/2017**

nel giudizio d'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 5693/R del registro di segreteria, promosso da **F. A.**, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Dagnino ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Palermo, via Quintino Sella n. 77, contro la Procura Generale, presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei Conti per la Regione siciliana, e la Procura Regionale, presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana, e nei confronti di S. V., rappresentato e difeso, nel giudizio di primo grado, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avvocato Giampaolo Cicconi del foro di Macerata e dall'avvocato Giovanni Di Giovanni del foro di Caltanissetta, presso il cui studio legale, in Caltanissetta, via Calabria n. 7, era elettivamente domiciliato, per

la riforma della sentenza, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana, n. 555/2016, depositata l'11-05-2016 e notificata il 09-09-2016.

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 luglio 2017, il relatore Consigliere Vincenzo Lo Presti, l'avv. Alessandro Dagnino e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dr.ssa Maria Rachele Aronica.

### **FATTO**

Con atto di citazione depositato il 27 aprile 2015, la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana citava in giudizio il prof. V. S., già sindaco del Comune di Salemi (TP), e la dottoressa A. F., già vice- sindaco del medesimo comune, chiedendone la condanna al pagamento, in favore della predetta amministrazione, rispettivamente delle somme di € 89.655,00 e di € 85.547,00, oltre rivalutazione, interessi e spese del procedimento, a titolo di danno erariale conseguente all'indebito conferimento di alcuni incarichi di collaborazione, nonché all'indebita autorizzazione, di uno dei consulenti (sig. I. A.), allo svolgimento di missioni in località nazionali e estere.

Nell'atto di citazione, il PM evidenziava che il Prefetto di Trapani, con nota del 2 febbraio 2012, aveva trasmesso la relazione, redatta dalla Commissione d'indagine presso il Comune di Salemi, nominata con decreto n. 329/R/2011 del 13 giugno 2011 e ai sensi dell'art. 143, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, e che, nel settimo

capitolo di tale relazione, venivano segnalate illegittimità in una pluralità di atti di conferimento di incarichi esterni ad esperti, conferiti dal sindaco S. e dal vice-sindaco F., negli anni tra il 2008 e il 2011.

Il Requirente contestava ai predetti una presunta responsabilità erariale:

- per gli incarichi, dagli stessi conferiti, ai signori I. A., M. N., P. M., L. S., M. D., D. R. C. e M. V., in quanto affidati in violazione della disciplina applicabile in materia e senza alcun vantaggio per l'amministrazione comunale;
- per le spese sostenute dal Comune di Salemi per il rimborso delle missioni effettuate dall'I. e ritenute prive di alcuna utilità per il Comune.

In particolare, con riferimento al primo punto, la contestazione di responsabilità riguardava le nomine:

1) del sig. I. A., esperto in comunicazione, per cui era stato contestato un danno erariale, quantificato complessivamente in euro 74.696,27, imputato, sulla base dell'effettivo apporto causale, al sindaco S. per euro 53.796,27 e al vice-sindaco F. per euro 20.900,00; la condotta contestata era relativa alle seguenti determinazioni sindacali: n. 66/2008, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 1.800,00, il 26 febbraio 2010; n. 23/2009, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.600,00, il 26 febbraio 2010; n. 34/2009, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.600,00, il 26 febbraio 2010; n.

47/2009, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.800,00, il 26 febbraio 2010; determinazione sindacale n. 74/2009, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.800,00, il 26 febbraio 2010; n. 103/2009, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 1.900,00, il 26 febbraio 2010 e euro 1.900,00, il 18 marzo 2010; n. 1/2010, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.800,00, l'8 aprile 2010; n. 52/2010 a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.800,00, il 16 giugno 2010; n. 124/2010, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 1.900,00, il 4 agosto 2010; n. 168/2010, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati complessivamente euro 3.800,00, il 17 agosto 2010, e successive rate di euro 1.900,00 ciascuna nelle date del 23 settembre 2010, l'11 ottobre 2010, il 3 dicembre 2010, il 15 dicembre 2010 e l'11 gennaio 2011 (la contestazione era per l'importo complessivo di euro 13.300,00, al lordo delle ritenute); n. 267/2010, a firma S., sulla base della quale erano state pagate rate mensili di euro 2.300,00 ciascuna nelle seguenti date: 14 febbraio 2011, 18 marzo 2011, 20 aprile 2011, 18 maggio 2011, 1° luglio 2011, 22 luglio 2011, 12 settembre 2011, 3 ottobre 2011, 17 ottobre 2011, 15 novembre 2011, 16 dicembre 2011, 1 febbraio 2012, 19 aprile 2012 e 28 maggio 2012 (la contestazione veniva limitata all'importo di euro 31.496,27, pari alle somme corrisposte al consulente al netto delle ritenute fiscali);

2) dell'avv. M. N., esperto nel settore amministrativo, per cui era

stato contestato un danno erariale, quantificato in euro 17.136,00, imputato al sindaco S., che aveva adottato la determinazione sindacale n. 107/2009, sulla cui base erano state pagate rate mensili di euro 2.448,00 nelle date del 5 marzo 2010, 1° aprile 2010, 7 luglio 2010 e 9 agosto 2010 e una rata per compenso trimestrale di euro 7.344,00 in data 31 maggio 2010;

3) dell'ing. P. M., esperto in procedure della P.A. per il governo del territorio, per cui era stato contestato un danno erariale, quantificato complessivamente in euro 7.400,00, imputato, sulla base dell'effettivo apporto causale, al sindaco S., per € 3.600,00, e al vice-sindaco F., per euro 3.800,00; la condotta contestata era relativa alle seguenti determinazioni: n. 39/2009, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.600,00, l'8 febbraio 2010; n. 70/2009, a firma F., sulla base della quale erano stati pagati euro 3.800,00, il 10 marzo 2010;

4) del dott. L. S., esperto in materia di finanza comunale e organizzazione burocratico-amministrativa del Comune, per cui era stato contestato un danno erariale, quantificato complessivamente in euro 52.000,00, imputato sulla base dell'effettivo apporto causale, al sindaco S., per euro 6.000,00, e al vice-sindaco F., per euro 46.000,00; la condotta contestata era relativa alle seguenti determinazioni: n. 51/2010, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 4.000,00, l'8 giugno 2010; n. 123/2010, a firma S., sulla base della quale erano stati pagati euro 2.000,00 il 16 luglio 2010; n. 167/2010, a firma F., sulla base della quale erano stati

pagati euro 4.000,00, il 25 agosto 2010; n. 195/2010, a firma F., sulla base della quale era stato pagato un compenso mensile di euro 2.400,00, per un importo complessivo di euro 13.200,00 mediante tranches erogate nelle date 3 novembre 2010, 17 dicembre 2010 e 30 marzo 2011; n. 263/2010, a firma F., sulla base della quale sulla base della quale era stato pagato un compenso mensile di euro 2.400,00, per un importo complessivo di euro 28.800,00 mediante tranches erogate nelle date 20 aprile 2011, 20 maggio 2011, 18 agosto 2011, 22 settembre 2011, 18 novembre 2011 e 8 febbraio 2012;

5) dell'avv. M. D. d. R. C., esperta in materia urbanistica e edilizia, per cui era stato contestato un danno erariale, quantificato in euro 7.200,00, imputato al sindaco S. che aveva adottato la determinazione sindacale n. 190/2010, sulla cui base, erano stato pagato l'importo contestato, in data 9 maggio 2011.

6) dell'avv. M. V., esperto in materia di diritto degli enti locali, per cui era stato contestato un danno erariale quantificato in euro 11.999,52, imputato al vice-sindaco F., che aveva adottato la determinazione sindacale n. 61/2011, sulla cui base era stato pagato l'importo contestato, mediante tranches versate nella date 14 giugno 2011, 23 giugno 2011, 2 agosto 2011, 30 marzo 2012 e 12 aprile 2012.

Inoltre, per la nomina del sig. I. A., il PM contestava, la responsabilità del sindaco S. e del vice-sindaco F., per le spese sostenute dal Comune di Salemi per il vitto e l'alloggio dello stesso

consulente, quando lo stesso era stato autorizzato a svolgere la sua attività in località, nazionali ed estere, diverse da Salemi; per tale voce di danno la responsabilità del convenuto S. era stata quantificata in euro 1.933,57 e la responsabilità della convenuta F. in euro 2.847,64, sulla base delle seguenti determinazioni:

- n. 43/2009, sottoscritta da F., in base alla quale il consulente aveva partecipato ad un convegno a L'Aquila con un costo di euro 107,40, pagati il 29 aprile 2010;
- n. 2/2010, sottoscritta da F., in base alla quale il consulente aveva partecipato ad una manifestazione a Roma, con un costo di euro 428,17, pagati il 30 dicembre 2010;
- n. 27/2010, sottoscritta da S., in base alla quale il consulente si era recato a Parigi con un costo di euro 900,00, pagato il 30 aprile 2010;
- nn. 56 e 57 del 2010, sottoscritte da S., in base alle quali il consulente si era recato a Ferrara, con un costo di euro 300,84, pagati il 30 aprile 2010;
- n. 17812/2010, a firma F., in base alla quale il consulente si era recato a Torino, con un costo di euro 499,00, pagati l'8 settembre 2010;
- n. 224/2010, sottoscritta da F., in base alla quale il consulente si era recato a Roma, presso il Ministero dei Beni Culturali, con un costo di euro 368,97, pagati il 1° dicembre 2010;
- n. 3104/2011, sottoscritto da S., in base alla quale il

consulente si era recato a Milano, per incontrare il Presidente del Consiglio, con un costo di euro 397,08, pagati il 23 febbraio 2011;

- n. 2832/2011, a firma S., in base alla quale il consulente si era recato a Milano, per la Borsa Internazionale del Turismo, con un costo di euro 335,65 pagati il 15 giugno 2011;
- n. 2763/2011, a firma F., in base alla quale il consulente si era recato a Venezia, con un costo di euro 562,50, pagati il 12 ottobre 2012;
- n. 2844/2011, a firma F., in base alla quale il consulente si era recato a Madrid con un costo di euro 881,60, pagati il 31 maggio 2012.

Gli interessati non facevano pervenire deduzioni difensive, né si avvalevano della possibilità di essere sentiti personalmente.

Il PM procedeva, pertanto, alla notifica dell'atto di citazione confermando le contestazioni formulate con l'invito a dedurre, poiché riteneva che, nel conferimento degli incarichi e nell'autorizzazione delle predette missioni, il sindaco e il vice-sindaco avessero scientemente violato i loro doveri di ufficio, cagionando al Comune di Salemi degli esborsi, non dovuti e non utili, in una fase storica in cui l'ordinamento giuridico richiedeva a tutta la pubblica amministrazione, compresi gli enti locali, di orientare la loro azione alla massima economicità.

Nell'atto di citazione, il PM limitava la richiesta risarcitoria alle sole

ipotesi in cui i pagamenti dei compensi erano avvenuti nel quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre e, dopo aver delineato il quadro normativo, esponeva che il ricorso ai c.d. esperti del sindaco doveva ritenersi consentito solo:

- a) in assenza di una struttura organizzativa idonea allo svolgimento della funzione ovvero in caso di un'oggettiva carenza d'organico, da accertarsi in concreto;
- b) al fine di svolgere compiti che richiedessero conoscenze eccedenti le normali competenze del personale;
- c) ferma restando l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- d) improntando la durata dell'incarico alla stretta transitorietà.

Ricordava, poi, che:

- la legge regionale n. 7/1992 era stata modificata dall'articolo 41 della legge regionale n. 26/1993 che richiedeva una documentata professionalità, in particolare per gli esperti che non erano muniti di laurea, e parametrava il loro compenso a quello previsto per i dirigenti della seconda fascia;
- regole più dettagliate erano state poi dettate dal regolamento comunale, adottato dalla Giunta Municipale con deliberazione n. 172 del 24 luglio 2008, ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge finanziaria per il 2008 (n. 244/2007).

Ciò premesso, precisava che il conferimento dei predetti incarichi

era in contrasto con tali previsioni normative in quanto :

- non era stata effettuata alcuna ricognizione diretta ad accertare la presenza di analoghe professionalità all'interno dell'amministrazione;
- non era stato preceduto da alcuna forma di selezione comparativa;
- non si era tenuto conto delle previsioni dell'art. 3, comma 55, della legge finanziaria per il 2008, sulla programmazione della spesa per consulenti;
- i compensi mensili riconosciuti ai consulenti avevano superato i limiti di legge;
- i consulenti non avevano mai provveduto a relazionare al Consiglio comunale sulle attività effettuate e i risultati raggiunti;
- per la nomina del sig. I., non era stata fornita la speciale giustificazione della scelta dell'esperto, richiesta per i soggetti non muniti della laurea, né si era tenuto conto delle disposizioni sulla nomina dell'addetto stampa, come dettate dalla legge n. 150/2000 e recepite dalla legge regionale n. 2/2002;
- nel caso del sig. M. P., non era stato rinvenuto nemmeno il curriculum o altra documentazione idonea a consentire il riscontro dell'elevata professionalità.

Ciò premesso, il PM osservava che:

- la reiterazione dei predetti provvedimenti, assunti in

violazione delle norme appena menzionate, attestava un atteggiamento di volontaria inosservanza della legge e aveva determinato un danno erariale complessivamente pari a euro 170.431,79, da imputarsi, in relazione al diverso apporto causale dei convenuti, nella misura di euro 87.732,27 a S. e di € 82.699,52 a F.;

- in via subordinata, doveva ritenersi sussistente la colpa grave dei convenuti, essendo chiaro il quadro ordinamentale e giurisprudenziale in materia;
- nei provvedimenti autorizzatori nelle missioni svolte, l'1. veniva qualificato come addetto stampa e non come portavoce e, quindi, i compiti affidati all'addetto stampa, diretti alla cura dei collegamenti con gli organi di informazione dell'amministrazione, intesa come collettività amministrata, non giustificavano l'attività diretta a coadiuvare l'organo di vertice fuori sede, da ritenersi propria del portavoce; inoltre, i provvedimenti di nomina dello stesso fissavano un compenso onnicomprensivo, scientemente diretto a procurare al consulente un vantaggio patrimoniale non dovuto, che aveva cagionato al Comune di Salemi un esborso non giustificato di € 4.781,21, da addebitarsi, quanto a euro 1.933,27, al sindaco S. e, quanto a euro 2.847,64, al vice-sindaco F.;

In data 18 aprile 2016, il convenuto S., costituitosi in giudizio, in via preliminare, eccepiva l'intervenuta prescrizione dell'azione di

responsabilità, ai sensi dell'art. 2934 del codice civile, e, nel merito, affermava la regolarità delle determinazioni contestate dal Pubblico Ministero, funzionali alla realizzazione del progetto "Case ad 1 euro" finalizzato a porre fine al degrado del centro storico di Salemi, risalente al terremoto del Belice del 1968; chiedeva, pertanto, il rigetto della domanda attorea e, in via subordinata, nel caso di eventuale condanna, che la stessa fosse contenuta al di sotto della soglia di euro 10.000,00, da compensarsi con quanto spettante al convenuto per l'attività profusa a favore del Comune di Salemi e del beneficio apportato all'immagine dell'ente locale.

La convenuta F. restava contumace.

Nella sentenza impugnata, il primo Giudice rigettava l'eccezione di prescrizione poichè il mandato di pagamento più risalente nel tempo era datato 26 febbraio 2010 e la notifica dell'invito a dedurre si era perfezionata in data 22 gennaio 2015.

Nel merito, per la prima partita di danno contestata dalla Procura, relativa agli incarichi conferiti ai signori: I. A., M. N., P. M., L. S., M. D. D. R. C. e M. V., in linea generale, osservava che gli incarichi in contestazione erano stati conferiti, dal sindaco S. e dal vice-sindaco F., in violazione dell'art. 14 della L.r. n. 7/92 e della disciplina più in generale applicabile alle collaborazioni esterne in quanto:

- la natura fiduciaria degli incarichi non faceva venir meno l'obbligo di motivare compiutamente il provvedimento di nomina degli esperti in ordine ai contenuti degli incarichi ed

all'idoneità dei soggetti prescelti; infatti, da un lato, solo il sindaco poteva individuare in concreto le azioni per le quali necessitava di supporto e delineare l'oggetto dell'incarico di collaborazione, così come l'utilità attesa dallo svolgimento dello stesso, dall'altro, come più volte ribadito anche dalla disciplina positiva e dalla giurisprudenza contabile, tali incarichi di collaborazione non potevano risolversi in forme di supporto alla struttura amministrativa dell'ente, posto che diversamente sarebbe venuta meno quella separazione tra funzione di indirizzo e di coordinamento, propria dell'organo di vertice, e gestione esecutiva, propria della struttura organizzativa, voluta dalla riforma dell'ordinamento degli enti locali introdotta negli anni Novanta dello scorso secolo; nella fattispecie, invece, la genericità con la quale era stato definito l'oggetto degli incarichi e la carenza di motivazione dei provvedimenti di proroga, non soltanto non consentiva di valutare la riconducibilità degli incarichi stesso alle funzioni sindacali, ma precludeva anche l'individuazione dell'utilità attesa;

- il limite massimo di incarichi conferibili, ai sensi dell'art. 14 della L.r. n. 7/1992 era pari a 2 (tenuto conto che la popolazione, residente nel Comune di Salemi, non superava le 30.000 unità);
- non era stato rispettato il limite massimo del compenso mensile previsto dal citato art. 14 e pari a € 1.566,26, poiché

i compensi riconosciuti ai consulenti avevano oscillato tra i 1.800,00 e i 2.448,00 euro mensili;

- non risultava presentata, da parte del Sindaco, la relazione sull'attività svolta al consiglio comunale, né è stata trovata altra documentazione idonea a compendiare i risultati dell'attività svolta dai consulenti;
- mancava una effettiva ricognizione delle risorse interne al fine di verificare che le medesime attività non potessero essere svolte utilizzando i dipendenti del Comune;
- in violazione di quanto previsto dall'art. 3 della legge finanziaria per il 2008, gli incarichi conferiti non erano stati inseriti nella programmazione annuale del Consiglio comunale, e non era stato rispettato il tetto di spesa, fissato dallo stesso organo, in complessivi euro 8.800,00, con delibera n. 38 del 1° agosto 2008.

Per tali ragioni, secondo il primo Giudice, il sindaco S. e il vice-sindaco F. si erano ripetutamente discostati dal parametro normativo, ponendo in essere una condotta contrastante con i canoni della buona amministrazione e con i principi di trasparenza, di efficienza e di sana e prudente gestione delle risorse pubbliche e tale comportamento era stato connotato quanto meno dall'elemento psicologico della colpa grave e ciò valeva anche con riferimento alla seconda partita di danno, relativa alle somme liquidate per il vitto e l'alloggio del consulente I. A., laddove lo stesso era stato autorizzato a svolgere la sua attività in località

diverse da Salemi; infatti, il rapporto del signor I. con l'amministrazione comunale si fondava su plurimi conferimenti di incarico, di durata variabile oscillante da 45 giorni ad alcuni mesi, che prevedevano un compenso onnicomprensivo, senza alcun rimborso spese; nessuna previsione, né normativa, né contrattuale, poteva, quindi, giustificare il rimborso delle spese di vitto e alloggio a carico della cassa comunale; inoltre, nei provvedimenti, di volta in volta assunti dal sindaco S. e dal vice-sindaco F., non veniva giustificata l'utilità attesa per il Comune dalla presenza del consulente nelle svariate località indicate nella parte in fatto.

In conclusione, quindi, il primo Giudice condannava S. V. e F. A. a pagare, in favore del Comune di Salemi, le somme rispettivamente di € 89.655,00 e di € 85.547,00 oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici Istat, dai singoli indebiti esborsi fino al giorno del deposito della presente sentenza, e interessi legali maturandi, sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo, nonché alle spese di giudizio, in favore dello Stato.

Nell'appello, l'appellante, osservava che l'idoneità dei soggetti prescelti era evidente in quanto:

- il sig. I. A. risultava iscritto all'Ordine Nazionale dei giornalisti, Ordine Regionale di Sicilia, elenco Pubblicisti, con tessera n. 081781;
- il dott. S. Z., dottore commercialista, aveva ricoperto l'incarico di Funzionario del Comune di Salemi (negli anni

1999 - 2000), di Dirigente del Comune di Alcamo (negli anni 2000 - 2004), nonché di Direttore Generale del Comune di Alcamo (dal 2005, sino alla data degli incarichi oggi contestati);

- l'avv. V. M., oltre ad esercitare la professione forense ed essere iscritto all'Ordine degli Avvocati di Marsala, era stato consulente giuridico presso l'Assemblea Regionale Siciliana;
- l'Ing. M. P., era laureato ed aveva maturato un'esperienza specifica in materia urbanistica in virtù di precedenti incarichi conferiti dalla medesima amministrazione.

Inoltre, gli incarichi contestati erano stati conferiti per linee di azione inerenti allo svolgimento del mandato sindacale poiché:

- l'addetto stampa I. era stato nominato per pubblicizzare le iniziative politiche promosse dall'amministrazione;
- il dott. L. era stato nominato per analizzare la situazione economico finanziario dell'Ente, con particolare riferimento alla gestione delle entrate e della ottimizzazione delle risorse, per organizzare la struttura burocratica previa analisi dei fabbisogni e successiva formazione professionale, per definire la struttura organizzativa dell'Ente e redigere il Regolamento degli uffici e servizi e del Regolamento di contabilità;
- l'ing. P. era stato nominato per la soluzione delle problematiche inerenti il centro storico, gli strumenti

urbanistici e la programmazione comunitaria;

- l'avv. M. era stato nominato per la soluzione delle problematiche inerenti la stipula dei contratti e la riconoscibilità dei debiti fuori bilancio.

Ciò premesso, la difesa dell'appellante precisava che:

- in tutti i provvedimenti di conferimento dei predetti incarichi, si era dato atto della mancanza, nella struttura interna all'ente locale, di professionalità in grado di rendere le prestazioni richieste e, contrariamente a quanto ritenuto dal primo Giudice, nel caso di specie, non era stato accertato (e dunque non vi era prova al riguardo) né il superamento del limite del tetto di spesa annuo stabilito dall'art. 46, comma 3, della legge 133/2008, né il superamento del limite massimo di compenso mensile previsto dall'art. 14 della L.r. n. 7/1992; a tal fine era sufficiente confrontare il quesito posto, al punto 8, della nota prefettizia prot. n. 45460 del 9.9.2014 (all. 16), indirizzata dal Vice-Prefetto M. al Sindaco di Salemi, e la risposta fornita dal Comune di Salemi, al punto 8, della nota prot. n. 21812 del 22.9.2014 (all. 17), ove il Comune non aveva confermato il superamento dei limiti de quibus e, dunque, sul punto, vi era una lacuna istruttoria che non poteva che gravare sulla parte attrice, su cui incombeva il relativo onere probatorio;
- a seguito d'istanza di accesso agli atti, l'odierna appellante aveva reperito, agli atti del Comune, sia le relazioni

presentate dal dott. L. (doc. n. 2), sia le relazioni presentate dall'avv. M. (doc. n. 3), dunque, non corrispondeva al vero nemmeno l'ulteriore circostanza, affermata, al punto 8, della nota prot. n. 21812 del 22.9.2014 (all. 17) e poi riprodotta nella sentenza a qua, che <<...dagli atti e documenti presso l'ufficio di Segreteria non risulta che i beneficiari degli incarichi delle consulenze per gli anni 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 abbiano presentato relazioni sull'attività svolta...>>;

- in ogni caso, l'odierna appellante, con l'adozione degli atti ad essa ascritti, si era limitata ad esprimere la volontà della P.A. di conferire gli incarichi ai soggetti ivi individuati (c.d. determinazione a contrarre) e, a tale manifestazione di volontà, avrebbe dovuto necessariamente far seguito la stipula del contratto scritto, a pena di nullità, nonché l'adozione dell'impegno di spesa; invece, nella maggior parte dei casi, era mancata la stipula del contratto scritto e, in assenza di un valido contratto, i funzionari responsabili, esattamente ed analiticamente individuati, per ciascun incarico, nella relazione a firma del Vice-Prefetto M. (in atti Procura), non avrebbero potuto procedere, né all'impegno di spesa (non essendovi alcuna "...obbligazione giuridicamente perfezionata..."), nè tanto meno alla liquidazione delle relative somme; conseguentemente, un'eventuale responsabilità amministrativa, sotto ogni profilo

(condotta imputabile, nesso di causalità ed eventuale danno) andava attribuita a quei funzionari che, titolari del potere di spesa e del relativo controllo, avevano sottoscritto gli atti di liquidazione ed i relativi mandati di pagamento; inoltre, trattandosi di contratti nulli, l'ente locale, asseritamente danneggiato, sarebbe stato ancora nei termini, trattandosi di fatti risalenti, al più tardi, al 2009, per esercitare l'azione di ripetizione di indebito nei confronti dei beneficiari ed escludere così la verifica del danno; non poteva, quindi, essere addebitata, all'odierna appellante, la responsabilità relativa all'asserita mancata rendicontazione dell'attività svolta dagli esperti, poiché competeva al funzionario responsabile della liquidazione, verificare, ai sensi dell'art. 184 T.U.E.L., l'avvenuto espletamento delle prestazioni (peraltro, non vi era prova, agli atti di causa che, dopo il conferimento dell'incarico, fosse stata l'odierna appellante ad apporre il "*visto*" di autorizzazione al pagamento della spesa); inoltre, non essendo state le prestazioni degli incaricati adeguatamente relazionate, l'eventuale responsabilità amministrativa non poteva essere addossata al soggetto che aveva conferito l'incarico a "*monte*", ma semmai a colui che ne aveva autorizzato il pagamento "*a valle*"; infine, tutti i provvedimenti di conferimento degli incarichi erano muniti del visto di regolarità contabile ed alcuni ed anche del visto di regolarità

tecnica; tale circostanza, valeva ad escludere, in capo all'odierna appellante, l'elemento soggettivo della responsabilità, atteso che il proprio atto di indirizzo politico (contenente la mera manifestazione di volontà a contrarre) era "*confortato*" dal parere tecnico del funzionario; analoghe considerazioni valevano per i rimborsi delle spese di missione disposte in favore dell'addetto stampa, sig. I. A., considerato che gli atti di indirizzo adottati dall'odierna appellante erano o visti ed avallati tecnicamente dai funzionari responsabili; ove tali atti fossero stati illegittimi, sarebbe stato precipuo onere dei funzionari non avallare o non dare corso agli atti consequenziali di spesa; ancora, per il rimborso delle spese di missione relative alla trasferta a Madrid, addirittura non si rinveniva alcun atto a firma dell'odierna appellante, ma solamente il provvedimento di impegno di spesa adottato dal capo settore; in ogni caso, tutte le suddette spese apparivano legittime, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della L.r. n. 39 del 1997, il quale stabiliva che, agli esperti del Sindaco, erano dovuti i trattamenti di missione previsti per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale e tale disposizione non poteva ritenersi derogata per il sol fatto che, nel disciplinare d'incarico, il «*compenso*» veniva definito «lordo onnicomprensivo», perché la detta pattuizione di onnicomprensività atteneva, appunto, al compenso e non al rimborso della spesa, che, in

difetto di espressa disciplina contrattuale, rimaneva disciplinato dalla legge.

Inoltre, la difesa dell'appellante:

- lamentava la violazione e falsa applicazione, nella fattispecie, dell'art. 1, commi 1-ter e 1-quater della legge n. 20/1994 poichè, nel caso di specie, un'eventuale responsabilità amministrativa si annidava nella fase dell'impegno e/o della liquidazione della spesa e, pertanto, nell'ambito di atti che rientravano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi in conseguenza, da ciò, derivava l'esclusione o, comunque, una riduzione della responsabilità dell'odierna appellante;
- chiedeva l'applicazione della scriminante politica prevista dall'art. 1, comma 1, della legge 20/1994, che escludeva la responsabilità amministrativo-contabile in relazione a condotte espressive di scelte discrezionali e, come tali insindacabili, salva l'ipotesi di manifesta irragionevolezza, non sussistente e, comunque, non provata, nella fattispecie;
- in subordine, eccepiva la *compensatio lucri cum damno* poichè, comunque, l'ente locale aveva beneficiato dell'attività espletata dagli "esperti" e, in ogni caso, nella determinazione dell'asserito danno, era necessario tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/94;

- in estremo subordine, invocava l'applicazione del potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 52440, trattandosi di fattispecie espressive di atti di indirizzo politico e di condotte, in relazione alle quali, nessun rilievo era stato formulato dagli uffici amministrativi competenti anche in considerazione del fatto che l'odierna appellante non possedeva alcuna competenza in materia giuridica.

Con conclusioni depositate il 15-06-2017, il PM osservava che:

- l'appellante era stata contumace in primo grado e, pertanto, soggiaceva alle relative decadenze e preclusioni, non potendo avere più poteri della parte regolarmente costituita; in particolare, con riguardo ai fatti che il Giudice aveva ritenuto provati in primo grado, non poteva eccepire, in sede di appello, la mancanza di prova o produrre documenti nuovi (valeva, infatti, il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., peraltro, recepito anche dall'art. 95 del Codice di giustizia contabile); inoltre, l'art. 194 del c.g.c., applicabile nella fattispecie, ai sensi delle disposizioni transitorie (all. 3, art. 2, commi 4 e 5), prevedeva anche il divieto di nuove prove e nuovi documenti in appello, salvo che la parte dimostrasse che ciò era avvenuto per causa a lei non imputabile, circostanza che non ricorreva nella fattispecie; in conseguenza, non potevano trovare ingresso

nel giudizio le relazioni di attività di M. e L. né le doglianze sulla mancata prova del superamento del tetto di spesa annuo e del limite del compenso mensile; ancora, non potevano trovare ingresso le eccezioni di nullità, non sollevate in primo grado, sia per il principio di non contestazione, sia per il divieto di eccezioni nuove in appello (artt. 95 e 193 del c.g.c.); in ogni caso, le relazioni ritenute mancanti, alle quali faceva riferimento la sentenza impugnata, erano quelle del Sindaco (v. pag. 15 sentenza), mentre quelle prodotte erano le relazioni degli "esperti"; inoltre, il superamento dei limiti in questione non aveva margini di opinabilità (ancora, pagg. 15, 16, 18 sentenza);

- era priva di pregio la censura sulla mancanza del nesso di causalità (ove era stato affermato che la responsabilità doveva ricadere sui funzionari amministrativi che avevano apposto il visto di regolarità contabile e talora anche tecnico) in quanto le delibere di conferimento non erano atti d'indirizzo ma atti gestionali, di specifica competenza del sindaco;
- le spese di missione, rimborsate al sig. I., non erano dovute stante la chiara previsione dell'omnicomprensività del compenso contenuta nelle determine d'incarico; inoltre, non appariva giustificato che lo stesso consulente fosse stato autorizzato a svolgere la sua attività fuori sede sia perché non era stata indicata l'utilità attesa, sia perché

l'autorizzazione era incoerente con il compito di addetto stampa (che curava i rapporti con gli organi di informazione in sede) e non di portavoce proprio del Sindaco (pagg. 7-8; 11 e 21 della sentenza e pagg. 6 - 21 della citazione);

- appariva infondato quanto lamentato dalla difesa dell'appellante (circa la mancata applicazione dell'art- 1 commi 1 -ter, della legge n. 20/1994 in quanto la la nomina di esperti del Sindaco era atto di sua specifica competenza e, pertanto, non poteva valere la c.d. scriminante politica;
- parimenti infondata, era la richiesta di applicazione della scriminante politica sotto l'aspetto dell'insindacabilità nel merito di scelte discrezionali (art. 1 comma 1 legge n.20/1994) e, in subordine, della *compensano lucri cum damno* in quanto, nella fattispecie, si discuteva di violazione di specifiche disposizioni normative e non certo di scelte discrezionali insindacabili;
- con riguardo agli eccipiti vantaggi per l'Ente o la Comunità amministrata, non si comprendeva quali benefici potessero derivare da incarichi che non avrebbero dovuto essere conferiti;
- priva di fondamento era la richiesta, prospettata in subordine, che quanto esposto nei motivi d'appello potesse determinare l'esercizio del potere riduttivo, tenendo anche conto della incompetenza giuridica dell'appellante, in quanto non appariva giustificato l'esercizio del potere riduttivo in

una materia in cui il legislatore era intervenuto ripetutamente per arginare un fenomeno di rilevante spendita di denaro pubblico.

Con memoria depositata il 21-06-2017, la difesa dell'appellante osservava che il principio di non contestazione di cui all'art. 115 del c.p.c. (recepito anche nel nuovo c.g.c., all'art. 95) era inapplicabile alla parte rimasta contumace in quanto, detta norma, ne limitava l'applicazione alla sola parte costituita; inoltre, alla parte rimasta contumace in primo grado, non era precluso di formulare, anche per la prima volta in appello, sia eccezioni in senso lato sia mere difese, essendo sufficiente che i fatti risultassero documentati "ex actis" (Cass. Civ. SS.UU, n. 10531/2013 e Cass. Civ., SS.UU, n. 15661/2005); in ogni caso, l'effetto preclusivo poteva dirsi realizzato solo con riguardo alle eccezioni in senso stretto (ad es. eccezione di prescrizione) e non, invece, nel caso di specie, in cui era stata:

- rilevata la nullità, per difetto di forma scritta, dei contratti stipulati con gli esperti, essendo tale nullità rilevabile d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio;
- rilevata e dedotta l'insussistenza degli elementi, costitutivi della responsabilità amministrativa in capo all'appellante sulla base dei documenti già acquisiti agli atti del giudizio ;
- rilevato e dedotto il difetto di imputazione causale del danno sotto plurimi profili ed anche in applicazione dell'art. 1, commi 1 ter e quater, della legge 20/1994;

- invocata l'applicazione della scriminante politica (art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994), della *compensatio lucri cum damno* (art. 1, comma 1-bis, della L. n. 20/1994) e del potere riduttivo (art. 52, comma 2, del R.D. n. 1214/1934), che, in virtù del tenore letterale delle richiamate disposizioni (cfr. l'espressione "*deve tenersi conto*", riferita all'esercizio del potere giudiziale), costituivano poteri esercitabili anche d'ufficio dalla Sezione giurisdizionale.

Inoltre, in relazione alla produzione di documenti nuovi in appello (nella fattispecie, le relazioni del dott. L. e dell'avv. M.), ritenuta inammissibile dal PM, ai sensi dell'art. 194 del c.g.c, osservava che tali documenti si trovavano depositati presso il Comune di Salemi (come dimostravano i timbri di protocollo ivi apposti) e non erano nella disponibilità dell'odierna appellante; peraltro, secondo il principio di vicinanza della prova, era la Procura onerata di acquisire la suddetta documentazione nell'esercizio dei propri poteri istruttori (ex art. 94 del c.g.c, secondo il quale grava sulle parti "*...l'onere di fornire le prove che siano nella, loro disponibilità...*"), tuttavia, preso atto della circostanza che tale documentazione, pur essendo nella disponibilità della P.A. nell'interesse della quale la Procura aveva esercitato l'azione contabile, non era stata acquisita agli atti del giudizio, l'odierna appellante si era resa parte diligente e, a seguito di apposita istanza di accesso agli atti, era entrata in possesso della citata documentazione e l'aveva prodotta in appello; in conseguenza, la

mancata produzione in primo grado era addebitabile all'attore o, comunque, si era verificata per causa non imputabile all'appellante, con conseguente ammissibilità della produzione in virtù di quanto disposto dallo stesso art. 194 del c.g.c. invocato dalla Procura; infine, in ogni caso, ove tali documenti fossero ritenuti inammissibili, invocava l'esercizio dei poteri officiosi, previsti dall'art. 94 del c.g.c.; infine, in via ulteriormente subordinata, nella ipotesi in cui non dovesse ritenersi di attribuire il formale valore di "*prova*" ai documenti prodotti in appello, chiedeva che gli stessi fossero apprezzati, quanto meno come argomenti di prova.

Ancora, osservava che:

- agli atti, non vi era alcuna prova né del superamento del limite del tetto di spesa annuo stabilito dall'art. 46, comma 3 della legge 133/2008, né del superamento del limite massimo di compenso mensile previsto dall'art. 14, comma 5, della l.r. 7/1992, né del superamento del limite di cui all'art. 14, comma 2, lett. a);
- l'obbligo di "*...ampia motivazione...*" del provvedimento era previsto solo in caso di conferimento di incarico a soggetto non provvisto di laurea, mentre nel caso di conferimento di incarico a soggetti laureati, come nel caso di specie, doveva ritenersi sufficiente anche una succinta motivazione;
- l'eventuale mancanza della relazione del Sindaco prevista dall'art. 14, comma 4, della L.r. n. 7/1992, non poteva essere imputata all'odierna appellante, ma semmai al

sindaco che era onerato della relativa stesura;

- in ogni caso, si era dato atto della mancanza, nella struttura interna all'ente locale, di professionalità in grado di rendere le prestazioni richieste e tale constatazione non era stata smentita dagli atti istruttori depositati dalla Procura; anzi, sotto tale ultimo profilo, con riguardo all'incarico professionale conferito all'avv. M., al punto 11 della nota prot. n. 21812 del 22.9.2014 (all. 17), si precisava che *"...il Comune di Salemi non disponeva e non dispone di Ufficio Legale e la pianta organica del Comune non ha mai previsto personale con la qualifica di avvocato..."*;
- appariva inconferente la contestata violazione della disciplina dettata dall'art. 51, comma 7, legge n. 142/1990, come recepita in Sicilia dall'art. 2 della legge regionale n. 23/1998, e/o di quella dettata dall'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, poiché il conferimento degli incarichi de quibus non era avvenuto sulla base della citate disposizioni, ma semmai sulla base di quanto previsto e consentito dall'art. 14 della legge regionale 7/1992.

In udienza, le parti presenti insistevano nelle rispettive conclusioni.

### **DIRITTO**

Preliminarmente si osserva che, nella fattispecie, l'odierna appellante non si è costituita nel giudizio di primo grado e che, in caso di contumacia, i fatti affermati dall'attore non si reputano *"...non contestati..."*, per gli effetti di cui all'art. 115 del c.p.c. (il cui

principio è stato recepito anche nel nuovo c.g.c., all'art. 95), poiché detta regola del processo contumaciale, come affermato dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 340 del 12 ottobre 2007 "...è *in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita...*" e, inoltre, sia l'art. 115 c.p.c. che l'art. 95 del c.g.c., fanno esplicito riferimento alla "...*parte costituita...*" ed è evidente che il principio di non contestazione non possa trovare applicazione, in caso di contumacia, consistendo la stessa in «...*un comportamento equivoco e non concludente....*».

Ciò premesso, la circostanza che l'odierna appellante sia rimasta contumace in primo grado (pur essendogli stata regolarmente notificata la citazione) non può, evidentemente, riservarle, nel giudizio d'appello, diritti processuali maggiori di quelli spettanti ad altre parti che, invece, si fossero ritualmente costituite; infatti, come costantemente affermato dalla Corte di Cassazione (tra le tante, Sez. Prima n. 4404 del 1998), "...*la parte, rimasta contumace in primo grado, non può godere, nel giudizio di appello, di diritti processuali più ampi di quelli spettanti alla parte ritualmente costituita in quel primo giudizio, e deve, conseguentemente, accettare il processo nello stato in cui si trova, con tutte le preclusioni e decadenze già verificatesi...*".

Inoltre, l'art. 193, 1° comma, del c.g.c stabilisce che "...*Nel giudizio di appello non possono essere proposte nuove domande, nè nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio e, se proposte, sono*

*dichiarate inammissibili d'ufficio...".*

Al riguardo, occorre distinguere, preliminarmente, le eccezioni dalle mere difese considerando che:

- **è considerata mera difesa:** limitarsi a contestare la fondatezza della pretesa attorea sul presupposto dell'inesistenza dei fatti costitutivi (nel senso che il fatto storico non si è verificato o si è svolto con modalità diverse da quelle prospettate ex adverso) o della disposizione di legge (nel senso che essa manca o contiene una disciplina diversa da quella indicata dall'attore);
- **è considerata un'eccezione:** introdurre (come previsto dall'art. 2697 del c.c.) fatti estintivi, modificativi, impeditivi del diritto dedotto in giudizio, al fine di conseguire il rigetto della domanda.

A ciò si aggiunga che, le eccezioni, sono riconducibili a due tipologie:

- eccezioni rilevabili di ufficio (eccezioni in senso lato o improprio);
- eccezioni riservate esclusivamente alla parte e non rilevabili d'ufficio (eccezioni in senso stretto o proprio).

Più precisamente, non sono rilevabili d'ufficio (in quanto, appunto, eccezioni in senso stretto o proprio) solo quelle per le quali la legge espressamente riservi il potere di rilevazione alla parte o **quelle in cui il fatto integratore dell'eccezione corrisponda all'esercizio di un diritto potestativo azionabile in giudizio da**

**parte del titolare**; ciò in quanto il regime delle eccezioni si pone in funzione del valore primario del processo, costituito dalla giustizia della decisione, che resterebbe sviato ove anche le questioni rilevabili d'ufficio fossero subordinate ai limiti preclusivi di allegazione e prova previsti per le eccezioni in senso stretto (Cass. S.U. n. 10531/2013).

Ciò premesso, si osserva che le eccezioni vietate in appello, ai sensi l'art. 193, I° comma, del c.g.c., sono soltanto quelle “*non rilevabili d'ufficio*” (ossia le eccezioni “in senso stretto” o “proprie”), e non, indiscriminatamente, tutte le difese, comunque svolte dalle parti per resistere alle pretese o alle eccezioni di controparte, potendo, i fatti (su cui esse si basano e risultanti dalle acquisizioni processuali) essere rilevati d'ufficio dal giudice alla stregua delle eccezioni “in senso lato” o “improprie” (cfr. Cass. 19 maggio 2011, n. 11015, in riferimento all'art. 345 del c.p.c.).

Lo scopo evidente della norma è di garantire la piena attuazione del principio del doppio grado di giurisdizione non consentendo, in appello, un ampliamento del *thema decidendum* sul quale si è pronunciato il Giudice di primo grado.

Nella fattispecie, la difesa dell'appellante ha eccepito che, nella fattispecie, vi sarebbero state responsabilità di altri soggetti [i funzionari responsabili, esattamente e analiticamente individuati, per ciascun incarico, nella relazione a firma del Vice-Prefetto M. che, in assenza di un regolare contratto scritto tra il consulente e il Comune, non avrebbero potuto procedere, né all'impegno di spesa

(non essendovi alcuna “...*obbligazione giuridicamente perfezionata*...”), nè tanto meno alla liquidazione di compensi in favore di quest’ultimo]; tale affermazione difensiva è evidentemente una eccezione in senso stretto o propria in quanto il fatto integratore dell’eccezione (l’inerzia dei funzionari che, titolari del potere di spesa e del relativo controllo, avevano sottoscritto gli atti di liquidazione ed i relativi mandati di pagamento) corrisponde all’esercizio di un diritto potestativo azionabile in giudizio da parte del titolare; pertanto, non essendo stata proposta in primo grado, non può essere proposta, per la prima volta, in grado di appello, per la preclusione posta dal primo comma dell’art. 193 del c.g.c.; Analogamente, eccezioni in senso stretto, soggette alla preclusione della norma da ultimo indicata, devono considerarsi:

- la lamentata violazione e falsa applicazione, nella fattispecie, dell’art. 1, commi 1-ter e 1-quater della legge n. 20/1994;
- l’invocata l’applicazione della scriminante politica prevista dall’art. 1, comma 1, della legge 20/1994;
- l’eccepita *compensatio lucri cum damno*;

in quanto pure corrispondenti all’esercizio di un diritto potestativo azionabile in giudizio da parte del titolare, non proposte in primo grado e non proponibili, per la prima volta, in grado di appello, per la preclusione posta dal primo comma dell’art. 193 del c.g.c..

Infine, sempre in via preliminare, si osserva che l’art. 194 del c.g.c. stabilisce “...*Nel giudizio d’appello non sono ammessi nuovi mezzi*”

*di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile...*” e , da ciò deriva, che la produzione in giudizio delle relazioni del dott. L. e dell'avv. M. deve ritenersi inammissibile in quanto la difesa dell'appellante non solo non ha dimostrato di non aver potuto proporle o produrle “...nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile...” ma anzi ha dato la prova contraria avendole ottenute mediante un semplice accesso agli atti dell'Amministrazione comunale, attività che, quindi, avrebbe potuto essere posta in essere anche nel corso del giudizio di primo grado; in ogni caso, come si dirà meglio in seguito, tali relazioni, tenuto conto delle plurime illegittimità del conferimento dei predetti incarichi, non appaiono determinanti ai fini del decidere.

Ciò premesso, nel merito, si osserva che il conferimento di funzioni dell'Ente a soggetti esterni rappresenta un'opzione operativa percorribile solo in presenza di speciali condizioni e, segnatamente, laddove sussistano (e vengano conseguentemente esternate nella motivazione del pertinente provvedimento di conferimento) i seguenti presupposti: assenza di una apposita struttura organizzativa ovvero una carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione; complessità dei problemi da risolvere che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale;

indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per il conferimento di funzioni dell'Ente a soggetti esterni; indicazione della durata dell'incarico; proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione; detti presupposti sono cumulativi e, soprattutto, devono essere oggettivamente sussistenti.

Nella vicenda in esame, come chiaramente rappresentato dal Giudice di primo grado, di cui questo Collegio condivide le motivazioni, il conferimento di funzioni dell'Ente a soggetti esterni è avvenuto senza rispettare le predette condizioni di legge e, infatti, dalla lettura dei provvedimenti attributivi di funzioni a soggetti esterni, a firma della dr.ssa F., emerge chiaramente che :

- la genericità con la quale è stato definito l'oggetto degli incarichi e la carenza di motivazione dei provvedimenti di proroga, non soltanto non consente di valutare la riconducibilità degli incarichi stesso alle funzioni sindacali, ma preclude anche l'individuazione dell'utilità attesa;
- il limite massimo di incarichi conferibili, ai sensi dell'art. 14 della L.r. n. 7/1992, che per il Comune di Salemi era pari a 2 (tenuto conto che la popolazione ivi residente non superava le 30.000 unità), mentre, nella fattispecie, tale limite è stato evidentemente ampiamente violato;
- non è stato rispettato il limite massimo del compenso mensile indicato dall'art. 14 della L.r. n. 7/92, ove è previsto che *"....Agli esperti è corrisposto un compenso pari a quello*

*globale, previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale...*” che era pari ad € 1.566,26 (come risulta chiaramente dalla attestazione del 14-10-2014, a firma del Responsabile dell’Ufficio del Personale del Comune di Salemi, allegata alla relazione del Capo Settore Amministrazione delle Risorse dello stesso Comune n. prot. 23707 del 15-10-2014) poiché i compensi riconosciuti ai consulenti avevano oscillato tra i 1.800,00 e i 2.448,00 euro mensili;

- non risulta presentata, da parte del Sindaco, e nemmeno dal Vice Sindaco in funzione di supplenza, la relazione sull’attività svolta al consiglio comunale, né è stata trovata altra documentazione idonea a compendiare i risultati dell’attività svolta dai consulenti; sul punto si osserva che, per gli incarichi conferiti dalla odierna appellante, appare logico che detta relazione avrebbe dovuto essere presentata da quest’ultima;
- manca una effettiva e concreta ricognizione delle risorse interne al fine di verificare che le medesime attività non potessero essere svolte utilizzando i dipendenti del Comune;
- in violazione di quanto previsto dall’art. 3 della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007), gli incarichi conferiti non erano stati inseriti nella programmazione annuale del Consiglio comunale, e non era stato rispettato il

tetto di spesa, fissato dallo stesso organo, in complessivi euro 8.800,00, con delibera n. 38 del 1° agosto 2008.

Tutto ciò premesso, non appare superfluo evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., ex multis, Corte conti, Sez. Lombardia, 5 marzo 2007, n. 141; id., Sez. App. III, 10 marzo 2003, n. 100/A; id., Sez. Molise, 4 aprile 2002, n. 65/E), i profili di illegittimità degli atti costituiscono 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 puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento pur non essendo idonea a generare, di per sé, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, può assumere rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi, deve comunque subire un'operazione di attualizzazione e specificazione, per tener conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene portato all'attenzione del Giudice contabile.

Ebbene, tale operazione di taratura del principio porta il Collegio a ritenere che le plurime e qualitativamente significative devianze dalle vincolanti prescrizioni di riferimento, in precedenza specificate, integrino fatti dannosi per l'erario dell'Ente.

A tale conclusione, induce la considerazione secondo la quale gli

stringenti limiti al conferimento di funzioni dell'Ente a soggetti esterni sono posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica; la preservazione di tali valori ha luogo, oltre che attraverso la fissazione di tetti quantitativi alla spesa, anche mediante l'imposizione di vincoli di carattere modale che definiscono condizioni e procedure che legittimano l'esborso; in tale peculiare contesto, per quanto di rilievo nel presente giudizio, il rispetto delle limitazioni di carattere modale è presupposto di legittimità della spesa sostenuta; le lacune procedurali, rilevabili per il tramite della motivazione dei provvedimenti oggetto del presente giudizio, quindi, non sono meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità dei provvedimenti stessi, ma si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questi, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa; tale ricostruzione è in linea con un orientamento giurisprudenziale consolidato sia in primo grado (tra le tante, più di recente, Sez. Giur. Lazio Sent. 6.5.2008, n. 736; Sez. Giur. Sicilia Sent. 7.1.2008, n. 185; Sez. Giur. Molise Sent. 28.2.2007, n. 50; Sez. Giur. Sicilia Sent. 21.9.2007, n. 2492; Sez. Giur. Veneto Sent. 3.4.2007, n. 303; Sez. Giur. Calabria Sent. 30.8.2006, n. 672), che in grado di appello (ex pluribus: Sez. I App. Sent. 28.5.2008, n. 237; Sez. App. III Sent. 5.4.2006, n. 173; Sez. App. II Sent. 20.3.2006, n. 122; Sez. App. II Sent. 16.2.

2006, n. 107; Sez. App. III Sent. 6.2.2006, n. 74 ; Sez. App. I Sent. 4.10.2005, n. 304; Sez. App. I Sent. 8.8.2005, n. 259; Sez. App. I Sent. 31.5.2005, n. 187; Sez. App. III Sent. 13.4.2005, n. 183; Sez. App. II Sent. 28.11.2005, n. 389); in particolare, poi, tale indirizzo ha ricevuto anche l'avallo di questa Sezione d'Appello (cfr. Sent. 101/A/2010; 196/A/2009; 284/A/2008; 206/A/2008; 122/A/2008; 48/A/2007), la quale, dopo aver evidenziato che le speciali condizioni (*....rispondenza dell'incarico esternalizzato agli obiettivi dell'ente; assenza di una apposita struttura organizzativa della P.A. ovvero carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione pubblica, da accertare per mezzo di una reale ricognizione; complessità dei problemi da risolvere che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale della P.A. o dell'ente pubblico; indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico esternalizzato; indicazione della durata dell'incarico, svolgimento da parte del privato di un'attività non continuativa; proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione*) che legittimano il conferimento di funzioni dell'Ente a soggetti esterni alla P.A., ha affermato che tali requisiti *«....devono coesistere e, soprattutto, devono essere oggettivamente sussistenti....»*; inoltre, ha precisato anche che, *«....nei rapporti pubblicitici (...) si deve tenere conto dei limiti posti dal legislatore all'azione degli amministratori, soprattutto*

*quando, come nella specie, detti limiti mirano a tutelare preminenti interessi pubblici, quali quelli che si ricollegano alle esigenze di equilibrio della finanza pubblica in un momento di grave crisi economico - finanziaria del paese. Pertanto, quando, come nel caso in esame, 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.....».*

L'illegittimità dei conferimenti di funzioni dell'Ente a soggetti esterni costituisce, quindi, nella fattispecie, il presupposto antigiusuridico che ha cagionato un danno erariale per l'Ente (pari alle somme che sono state pagate a soggetti esterni all'Ente stesso).

Le considerazioni che precedono escludono, quindi, che una qualche utilità possa attribuirsi a una prestazione conseguente ad un incarico conferito *contra legem* con conseguente impossibilità di considerare, ai fini della quantificazione del danno risarcibile, l'eventuale vantaggio conseguente all'attività del soggetto esterno all'Ente, illegittimamente incaricato.

Quanto detto, vale evidentemente anche per la posta di danno corrispondente alle spese sostenute dal Comune di Salemi per il rimborso delle missioni effettuate dal sig. I. in quanto, dalla lettura dei provvedimenti autorizzativi nelle missioni svolte, si evince che:

- l'I. veniva qualificato come addetto stampa e non come portavoce e, quindi, i compiti affidati all'addetto stampa, diretti a curare i rapporti tra l'Amministrazione e gli organi di informazione, non giustificavano, in alcun modo, l'attività diretta a coadiuvare l'organo di vertice fuori sede, da ritenersi propria, invece, del portavoce;
- non appare giustificata l'utilità attesa per il Comune dalla presenza del consulente nelle svariate località indicate nella parte in fatto.

Ciò premesso, ritiene, tuttavia, il Collegio che debba ritenersi legittima la nomina dell'avv. M., esperto in materia di diritto degli enti locali, in quanto al punto n. 11 della nota prot. n. 21812 del 22.9.2014, a firma del Segretario Generale del Comune di Salemi, viene precisato che *"...il Comune di Salemi non disponeva e non dispone di Ufficio Legale e la pianta organica del Comune non ha mai previsto personale con la qualifica di avvocato..."* e, pertanto, il compenso a quest'ultimo corrisposto, che ha prestato all'Amministrazione la propria consulenza giuridica, quantificato in euro 11.999,52 e imputato al vice-sindaco F. (che ha adottato la determinazione sindacale n. 61/2011, sulla cui base era stato pagato l'importo contestato, mediante tranches erogate nella date 14 giugno 2011, 23 giugno 2011, 2 agosto 2011, 30 marzo 2012 e 12 aprile 2012) non può essere ritenuto danno erariale.

Il danno erariale da addebitare all'appellante va, pertanto, quantificato in euro 73.547,48.

Su detta somma il Collegio, tenuto conto della natura degli addebiti e delle reiterate violazioni normative, ritiene non applicabile il richiesto poter riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Per tali ragioni, in parziale accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza impugnata, la dr.ssa F. A. va condannata a pagare al Comune di Salemi, la somma di euro 73.547,48, oltre rivalutazione monetaria che, con criterio semplificativo favorevole all'appellante, va fatta decorrere dall'ultimo dei pagamenti effettuati, e agli interessi legali, su detta somma così rivalutata, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo; le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello, e, a parziale modifica della sentenza n. 518/2016, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana, condanna F. A. a pagare, al Comune di Salemi, la somma di euro 73.547,48, oltre rivalutazione monetaria, a decorrere dall'ultimo dei pagamenti effettuati, e agli interessi legali, su detta somma così rivalutata, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo.

Condanna, inoltre, l'appellante al pagamento, in favore dello Stato, delle spese del presente giudizio che sono liquidate dalla

Segreteria in € 435,88 quattrocentotrentacinque/88

Ordina, infine, che, ai sensi dell'art. 212 del Decreto Legislativo del 26 agosto 2016, n 174, recante il Codice di giustizia contabile, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla Segreteria di questa Sezione d'Appello, con la formula esecutiva, all'ufficio del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione, in conformità a quanto disposto dagli artt. 213 e successivi del citato Codice di giustizia contabile.

Così deciso, in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 luglio 2017.

L'Estensore

Il Presidente

F.TO Vincenzo Lo Presti

F.TO Giovanni Coppola

Depositata in segreteria

Palermo,19/09/2017

Il direttore della segreteria

F.TO Dott.Fabio Cultrera

NOTA SPESE II GRADO		FOGLI	IMPORTO
1	ORIGINALE D.P. FISSAZIONE UDIENZA	1	16,00
1	ORIGINALE CONCLUSIONI PG	3	48,00
1	ORIGINALE SENTENZA	11	176,00
N.1	COPIA ATTO PREDETTO PER NOTIFICA	11	176,00
	DIRITTI DI CANCELLERIA		19,88
	IMPORTO TOTALE		435,88

Il direttore di cancelleria Dott.Fabio Cultrera