

Uditi, nella pubblica udienza del 7 luglio 2022, il cons. Romeo Ermenegildo Palma, l'avv. Antonio Barone per l'appellante e la dott.ssa Maria Concetta Carlotti per l'Ufficio di Procura generale presso questa Sezione di appello per la Regione siciliana.

FATTO

1. Con la sentenza appellata il Giudice territoriale ha condannato Francesco Raffo al pagamento in favore del Comune di Acate dell'importo di euro 142.543,60 oltre interessi legali e spese di giudizio in quanto in qualità di Sindaco, pur essendo intervenuta dichiarazione di dissesto finanziario (deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 12 agosto 2016, non ha provveduto alla risoluzione dei contratti a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 comma 4, TUEL, nonostante il Comune fosse comunque dotato di figure professionali interne idonee a svolgere i compiti affidati dal Sindaco a professionisti esterni.

A. In particolare, il Giudice di primo grado espone che:

a. a fronte della di dichiarazione del dissesto il Sindaco Francesco Raffo aveva prorogato con determine nn. 41, 42 e 43 del 6 settembre 2016 gli incarichi relativi all'affidamento di incarichi di responsabili dei servizi o degli uffici in corso alla data della assunzione della relativa delibera consiliare in violazione della previsione di legge (art. 110, comma 4 T.U.E.L.).

In particolare, pur avendo acquisita formale indicazione del Segretario generale (nota n. 13001 del 20/9/2016) che nella dotazione organica erano presenti figure professionali adeguate

in relazione ai settori per i quali erano stati prorogati gli incarichi conferiti ex art. 110 TUEL, ha dapprima emesso in data 6 settembre 2016 i provvedimenti di proroga e successivamente ordinato (ordine di servizio n. 13779 del 6.10.2016) al Responsabile dei Servizi Finanziari di attestare la copertura finanziaria e al Segretario Comunale, al Vicesegretario e a tutti i Funzionari titolari di posizione organizzativa (ordine di servizio n. 13824 del 6.10.2016) di riconoscere l'efficacia delle stesse, ordine ribadito a seguito delle rimostranze degli stessi con nota n. 13833 del 6.10.2016;

b. lo svolgimento dei fatti e l'univoco tenore letterale della norma che non consente alcuna eccezione in presenza del dichiarato dissesto non legittimavano alcuna prosecuzione nell'espletamento degli incarichi in corso;

c. la proroga degli incarichi voluta dal Raffo nonostante le ripetute osservazioni critiche del Segretario generale e le rimostranze dei funzionari titolari di posizioni organizzative volte ad evidenziare l'illiceità della proroga, è espressione di un comportamento doloso e l'ammontare dei corrispettivi versati costituisce danno;

d. deve essere esclusa la possibilità di valutare eventuali vantaggi per l'ente locale (secondo quanto previsto in via generale dall'art. 1, comma 1bis della legge n. 20 del 1994), atteso che la valutazione compensativa è preclusa dal fatto che la violazione di vincoli ad effettuare una 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;

e. il profilo doloso dell'agire emerge anche dal riscontro dato dal Sindaco alle "rimostranze" dei funzionari titolari delle posizioni organizzative (a fronte della nota del Sindaco prot. 13833 del 6 ottobre 2016) a seguito delle quali non ha esitato ad ordinare in maniera perentoria di dare seguito alle proprie determine.

B. Il Giudice di prime cure, inoltre:

a. non ha considerato fondate le deduzioni difensive in ordine:
- alla natura politica delle determine di proroga degli incarichi, espressione - a dire della Difesa - della mera segnalazione di una esigenza che era competenza degli organi gestionali soddisfare assumendo provvedimenti idonei. E ciò a fronte della ampia corrispondenza intercorsa tra il Raffo, il Segretario generale e i funzionari responsabili delle posizioni organizzative tutta improntata a imporre le proroghe con ciò inserendosi nell'amministrazione attiva e avvalendosi delle prerogative che l'ordinamento gli riconosce come vertice istituzionale del Comune;

- alla mancanza di nesso di causalità tra determine sindacali e danno accertato, invece sussistente alla luce della corrispondenza intercorsa con il Segretario generale;

b. ha ritenuto danno da risarcire tutti gli importi corrisposti in

ragione dei contratti prorogati escludendo che ordine alle prestazioni di lavoro comunque rese a favore del Comune potesse applicarsi alcuna forma di compensazione;

c. non ha aderito alla richiesta di applicazione del potere riduttivo in ragione dell'accertato dolo nell'agire e, nel contempo, ha evidenziato che a fronte della errata quantificazione del danno contestata dalla Difesa del Raffo non è stata prodotta in atti alcuna documentazione a sostegno.

2. Con l'appello proposto la Difesa del Raffo:

2.1 deduce l'assenza di condotta antigiuridica e l'inapplicabilità dell'art. 110, comma 4 del Tuel alle determine sindacali assunte (nn. 41, 42 e 43 del 6.9.2016) eccependo l'omessa pronuncia del Giudice su aspetti rilevanti.

In particolare:

a. afferma che a venire in rilievo non sarebbero i contratti prorogati ma le determine sindacali che esprimevano la volontà politica dell'allora sindaco Raffo di prorogare alcuni incarichi dirigenziali ma solo "fino alla comunicazione delle definitive determinazioni" sul punto "della commissione centrale finanza locale c/o Ministero dell'interno sull'istanza di cui alla nota sindacale prot. n. 11748 del 24/8/2016".

Ne fa conseguire la mancanza del presupposto oggettivo e della condotta antigiuridica;

b. sottolinea che nell'adottare le determine oggetto di contestazione, aveva espressamente previsto:

- la necessaria sottoscrizione di un “contratto a tempo determinato” tra l’ente comunale ed i soggetti incaricati;

- di trasmettere copia delle determine stesse al responsabile dell’ufficio personale per i provvedimenti di competenza;

c. rileva, quindi, che:

- nonostante il tenore letterale delle determine gli organi gestionali del Comune di Acate non hanno adottato gli atti di propria competenza e non hanno proceduto alla stipula dei necessari e consequenziali contratti a tempo determinato.

Ne conseguirebbe l’improduttività di effetti e l’impossibilità di produrre danno erariale. Continua rilevando che da un punto di vista strettamente contabile le determine sindacali emesse non erano self-executing poiché non comportavano alcun impegno automatico di spesa – prevedendo, ai fini della loro efficacia, la stipula di appositi contratti;

- a fronte della separazione tra attività politica ed amministrazione il sindaco ha solo *“competenza e potere di indirizzo, di vigilanza e controllo dell’attività degli assessori e delle strutture gestionali”* (art. 32 Statuto comunale) mentre sono i dirigenti ad essere *“direttamente responsabili della gestione amministrativa relativa ai compiti e alle funzioni degli uffici da loro dipendenti, dell’attuazione degli obiettivi e dei programmi fissati dall’amministrazione..”* (art. 43 Statuto comunale);

- il Regolamento sull’ordinamento degli Uffici e dei Servizi

del Comune di Acate (art. 20, comma 5) prevede che al Sindaco compete solo “l'individuazione del soggetto con cui stipulare il contratto”, scelta di natura politica a cui deve far seguito l'atto gestionale - stipula di un contratto - di esclusiva competenza dirigenziale.

2.2 deduce, altresì, l'assenza del nesso di causalità ed il difetto di motivazione per inapplicabilità dell'art. 17 del d.P.R. n. 3/1957 .

Al fine espone che il Giudice di prime cure:

a. avrebbe omesso di valutare l'insussistenza del nesso di causalità tra le determine sindacali ed il presunto danno atteso che era stato demandato agli organi gestionali la sottoscrizione di un contratto a tempo determinato. Rileva, quindi, che le determinazioni sindacali nn. 41 e 42, recano il parere favorevole di regolarità contabile reso in data 6/10/2016 con la conseguente responsabilità di chi lo ha reso, responsabilità che non può essere esclusa da un ordine di servizio del sindaco cui riconnette valenza politica (cfr. pag. 10 appello);

b. avrebbe errato nel ritenere rilevante la corrispondenza intercorsa tra il proprio assistito e il Segretario generale del Comune *“attribuendo una sproporzionata rilevanza ad una mera “corrispondenza” con il Segretario Comunale”* (cfr. pag. 11 appello) in quanto *“nessuna corrispondenza di tal genere, infatti, poteva comportare ex se la proroga degli incarichi di cui si discute, addirittura superando l'inconfutabile quadro normativo,*

statutario e regolamentare sopra descritto” (cfr. pag. 11 appello)

secondo cui “il Sindaco non può realmente assumersi alcuna

responsabilità – se non, appunto, in termini strettamente politici

e in quanto tali irrilevanti nel caso di specie”. E ciò in quanto

sono i dirigenti gli unici soggetti direttamente responsabili della

gestione amministrativa relativa ai compiti e alle funzioni degli

uffici da loro dipendenti (art. 43, comma 5 Statuto comunale);

c. avrebbe errato nel ritenere applicabile alla fattispecie in

esame l’art. 17 del DPR n. 3/1957, in quanto l’atto cui ha fatti

riferimento il Collegio non avrebbe natura di ordine di servizio,

atto gestionale non rientrante tra le competenze del Sindaco che

ai sensi dell’art. 28 del Regolamento comunale può emettere

solo decreti e direttive. Inoltre, l’ordine di servizio può essere

emesso solo dai superiori gerarchici nei confronti dei soggetti ad

essi subordinati ed il Sindaco non è un superiore gerarchico a

cui poter rivolgere la rimostranza ex art. 17 del DPR n. 3/1957;

c.1 comunque, anche a volere aderire alla tesi richiamata nella

sentenza appellata la giurisprudenza è intervenuta a chiarire la

portata applicativa dell’art. 17 d.P.R. n. 3/1957 ampliata dalla

giurisprudenza anche alla luce dei CCNL sottoscritti

successivamente al ben più recente D.Lgs. n. 165/2001 (l’art.

57, comma 3, lett. h, del CCNL relativo al personale del

comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018 vigente

ratione temporis prevede che se il dipendente ritiene che

l’ordine sia manifestamente illegittimo anche a fronte del

rinnovazione per iscritto, se ha il dovere di darvi esecuzione, ma non deve comunque eseguire l'ordine quando l'atto è vietato dalla legge o costituisca illecito amministrativo);

2.3 contesta l'assenza dell'elemento soggettivo e la contestata consapevole violazione dell'art. 110 TUEL laddove la corrispondenza intercorsa con il Segretario Comunale e/o con i funzionari titolari di posizione organizzative è espressione di un normale scambio di vedute tra il titolare del potere di indirizzo politico e gli organi gestionali di un ente locale. E ciò, comunque, in presenza della necessità di prorogare gli incarichi in quanto relativi all'utilizzo di professionalità di cui oggettivamente il Comune di Acate aveva necessità di servirsi.

Al fine:

a) richiama le in dettaglio le motivazioni sottese alla proroga degli incarichi;

b) ribadisce i motivi che avrebbero reso possibile affidare gli incarichi prorogati a personale interno dell'ente locale;

c) contesta l'assunto indicato in sentenza secondo cui il Sindaco sarebbe stato tenuto a assegnare compiti gestionali al Segretario Generale in quanto il Segretario generale non era in ruolo presso il Comune di Acate ed è stato presente solo per pochi giorni presso la sede acatese;

d) osserva, ancora, che il proprio assistito aveva richiesto l'apposita autorizzazione ministeriale per i provvedimenti di spesa in materia di personale, disponendo in via straordinaria

gli incarichi esclusivamente fino al provvedimento ministeriale di riscontro alla richiesta all'uopo avanzata e che gli incarichi hanno avuto la sola durata di due mesi;

e) la quantificazione del danno è errata in quanto, a differenza da quanto sostenuto in sentenza le determine sindacali nn. 41, 42 e 43 del 6/9/2016 avevano carattere straordinario, legato alla contingenza della dichiarazione di dissesto appena intervenuta, e la durata dell'incarico a decorrere dal 13/8/2016 era correlata alla comunicazione delle determinazioni della Commissione Centrale Finanza Locale c/o Ministero dell'Interno pervenuta il 17 ottobre 2016 (nota Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali prot. n. 15700 del 17/10/2016, assunta in pari data al protocollo del Comune di Acate col n. 14343) data dalla quale le determine erano prive di effetto. L'unico periodo di efficacia delle determine avrebbe riguardato l'arco temporale 24 agosto - 17 ottobre 2016, per cui il perdurare degli effetti per il periodo successivo non è imputabile al proprio assistito;

2.4. conclude chiedendo l'esercizio del potere riduttivo in assenza della contestata condotta dolosa.

3. Nelle conclusioni rassegnate l'ufficio di Procura generale presso questa Sezione di appello:

a. sulla inapplicabilità dell'articolo 110, comma 4, del TUEL alle delibere di proroga illegittime e sulla omessa motivazione nel contestare le ragioni della Difesa evidenzia che la censura non è

fondata, non potendo l'appellante certamente negare la vincolatività giuridica delle proprie determinazioni illegittime a fronte delle quali le successive attività amministrative costituiscono meri atti di esecuzione della volontà manifestata dall'organo di vertice dell'Ente. Si tratta di atti che non hanno un rilievo esclusivamente politico, e che dimostrano, al contrario, la pervicace volontà di imporne l'esecuzione, nonostante le obiezioni e le reiterate rimostranze manifestate sia da Segretario comunale che dai titolari delle Posizioni Organizzative, nonché l'ingerenza nelle funzioni di amministrazione attiva, avvalendosi delle prerogative riconosciutegli dall'ordinamento quale vertice istituzionale del Comune.

b. sulla sussistenza del nesso causale, sottolinea la fitta corrispondenza intercorsa tra l'appellante ed il Segretario generale il quale, a più riprese, aveva segnalato l'illegittimità della proroga degli incarichi, già da considerarsi risolti di diritto in conseguenza della dichiarazione di dissesto ex art. 110 TUEL. Ricorda, nel contempo, che lo stesso Segretario generale aveva prospettata l'eventualità di attingere al personale di ruolo dell'Ente per ricoprire le funzioni oggetto degli incarichi esterni e, ciononostante, il Raffo ha prima emesso l'ordine di esecuzione delle delibere illegittime manlevando la responsabile dei servizi finanziari, il Segretario generale ed i funzionari titolari di posizioni organizzative da ogni responsabilità conseguente

all'adozione della delibera (cfr. ordine di servizio prot. n. 13799/2016), poi reiterato a fronte delle rinnovate rimostranze dei titolari di posizioni organizzative;

c. sulla qualificazione dell'elemento soggettivo, evidenzia che la connotazione dolosa dell'agire consegue alla consapevolezza dell'antigiuridicità dell'agire e della volontà di arrecare all'ente un danno in presenza di un precetto normativo di natura imperativa che vieta la prosecuzione dei contratti al verificarsi della circostanza oggettiva della dichiarazione di dissesto;

d. sull'applicabilità alla fattispecie dell'art. 17 del d.P.R. n. 3/1957, sulla responsabilità del Raffo e, invece, sulla esclusione di alcuna responsabilità in capo al segretario generale e ai funzionari titolari di posizioni organizzative che non potevano che dare doverosamente esecuzione all'ordine di mantenimento e proroga degli incarichi, rileva che alla assunzione degli stessi non conseguiva né un illecito penale né un illecito amministrativo, configurando, invece, la mancata risoluzione dei contratti una fattispecie di illecito foriera di responsabilità extracontrattuale. Pone in evidenza che né le determinazioni sindacali nn. 41 e 42 del 6/9/2016 recano l'attestazione di copertura finanziaria che appare cancellata nel corpo del provvedimento e che, peraltro, il Sindaco nell'ordine di servizio n. 13779/2016 aveva esonerato la Preposta ai servizi finanziari dalla responsabilità di attestare la copertura finanziaria delle determinazioni per renderle immediatamente esecutive;

e. quanto alla necessità della proroga degli incarichi in quanto (nota del Segretario generale 13714 del 4 ottobre 2016) evidenzia che erano stati segnalati al Sindaco i dipendenti muniti di idonei titoli di studio ai quali attribuire le funzioni oggetto degli incarichi, fermo restando che ai sensi dell'art.97, lettera d) del TUEL, lo stesso Segretario può esercitare ogni altra funzione attribuitagli dal Sindaco;

f. infine, in ordine alla errata quantificazione del danno sottolinea che nonostante il Sindaco avesse specificato nelle determinazioni illegittime che l'incarico era prorogato sino alla comunicazione delle determinazioni della Commissione centrale Finanza Locale del Ministero dell'interno una volta ricevuto il parere negativo non ha adottato alcuna iniziativa mantenendo gli incarichi per oltre un biennio.

5. Alla odierna udienza l'avv. Antonio Barone per l'appellante e la dott.ssa Maria Concetta Carlotti per l'Ufficio di Procura generale presso questa Sezione di appello per la Regione siciliana hanno ribadito le richieste contenute nei rispettivi atti scritti.

DIRITTO

1. Il Giudice di prime cure, in piena adesione alla tesi del Requirente, ha ritenuto sussistente la responsabilità del Sindaco del Comune di Acate che, nonostante l'intervenuta dichiarazione di dissesto ad opera del Consiglio comunale il 12 agosto 2016, e nonostante la vigenza della specifica previsione

di legge (art. 110, comma 4 del T.U.E.L.) che prescrive che i contratti a tempo determinato sono risolti di diritto in presenza della dichiarazione di dissesto, non ha provveduto alla risoluzione di alcuni contratti di lavoro a tempo determinato benché il Comune fosse dotato di figure professionali interne idonee a svolgere i compiti affidati dal Sindaco a professionisti esterni.

2. Va premesso che ad avviso del Collegio la sentenza appellata è immune da vizi avendo affrontato e motivato tutti i profili connessi alla presenza degli elementi costitutivi della accertata responsabilità – da cui l'infondatezza della reiterata eccezione di omessa pronuncia contestata dalla Difesa dell'appellante – e pienamente condivisa in ordine a due profili invece oggetto di specifica censura:

- la motivazione sulla caratterizzazione dell'elemento psicologico (correttamente indicato nel dolo);

- le ragioni espresse in ordine al riscontrato nesso di causalità tra iniziative reiteratamente poste in essere dall'odierno appellante e il danno contestato.

Ciò premesso l'appello è, tuttavia, parzialmente fondato in ordine alla esatta quantificazione del danno da porre a carico del Raffo.

3. La vicenda che ha dato luogo al giudizio di cui si chiede il riesame consegue ad una precisa successione di fatti - e ad una correlata e cadenzata sequenza di atti - la cui disamina

conferma la sussistenza della responsabilità dichiarata a carico dell'odierno appellante.

Il richiamo è in particolare:

a) alla deliberazione n. 37 del 12 agosto 2016 con la quale il Consiglio Comunale di Acate ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario;

b) alla nota prot. n. 11511 del 18 agosto 2016 con la quale il Sindaco "al fine di valutare l'opportunità di adottare provvedimenti riguardanti impiegati assunti ai sensi dell'art. 110 d.lgs n. 267/2000" ha fatto richiesta al Segretario generale dell'elenco dei nominativi del personale in servizio in possesso di titoli, professionalità e competenze per accedere a nomina dirigenziali a copertura degli Uffici di ragioneria e tecnico;

c) alla nota prot. n. 11748 del 24 agosto 2016 con la quale il Sindaco ha richiesto alla Commissione Centrale Finanza Locale presso il Ministero dell'interno di "autorizzare in deroga la prosecuzione degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 del TUEL";

d) alla nota prot. n. 11752 del 24 agosto 2016 con la quale il Sindaco ha invitato i destinatari della nota e titolari di incarichi ex art. 110 T.U.E.L. a mantenere i servizi già assegnati "in assenza di possibili incarichi da conferirsi in dotazione organica";

e) alle determine sindacali nn. 41, 42 e 43 del 6 settembre 2016 con le quali il Sindaco ha ritenuto di "confermare e

prorogare....” gli incarichi conferiti con precedenti determine sindacali e con contratto a tempo determinato a decorrere dal 13 agosto 2016 e “fino alla comunicazione delle definitive determinazioni della Commissione Centrale Finanza Locale c/o Ministro dell’Interno sull’istanza di cui alla nota sindacale prot. n. 11748 del 24.8.2016”;

f) alla nota prot. 13001 del 20 settembre 2016 (a riscontro della richiesta del Sindaco n.11511 del 18 agosto 2016) con la quale il Segretario comunale - premesso il richiamo a quanto già rassegnato con propria nota prot. 12278 del 6.9.2016 sulla illegittimità della prosecuzione del rapporto di lavoro con il Comune da parte di soggetti incaricati dal Sindaco ai sensi dell’art. 110 d.lgs n. 267/2000 - evidenziava che nella dotazione organica del Comune erano presenti figure professionali adeguate per ricoprire gli incarichi relativi ai settori per i quali erano stati prorogati i contratti stipulati ex art. 110 TUEL;

g) alla nota prot. n. 13714 del 4 ottobre 2016 con la quale il Segretario generale (a riscontro della richiesta del Sindaco n.13616 del 20 settembre 2016) ha chiarito che il Sindaco avrebbe potuto attribuire la responsabilità del servizio tecnico ad altri dipendenti in servizio muniti di idoneo titolo di studio o, in subordine, ai sensi comma 4, lettera d), del TUEL, allo stesso Segretario;

h) alla nota prot. n. 15700 del 17/10/2016 del Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali

pervenuta al Comune in 17.10.2016 prot. in entrata n. 14343 di diniego alla richiesta - formulata con nota sindacale prot. n. 11748 del 24 agosto 2016 - di "autorizzare in deroga la prosecuzione degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 del TUEL".

2.1. Ancora:

a. in ordine ai contratti vigenti si riscontra in atti che:

- il dott. Michelangelo Guzzardi è stato nominato addetto al settore Servizi Finanziari cat D1 a seguito di determinazione sindacale n. 11 del 29.3.2016 ed è cessato dalla funzioni per dimissioni il 6.9.2016;

- l'ing. Carmelo Sidoti è stato nominato addetto al settore operativo Servizi tecnici cat. D1 a seguito di determinazione sindacale n. 91 del 5.12.2014, e successivamente prorogato con determinazioni sindacali nn. 43 del 30.6.2015 e n. 28 del 30.06.2016;

- l'ing. Giuseppe Maganuco è stato nominato addetto al settore operativo dei servizi tecnici, cat. D1 con determinazione sindacale n. 28 del 4.7.2013 (art. 110, comma 1, D.lgs n.267/2000) e prorogato con determinazione sindacale n.11 del 31.1.2014;

b. quanto ai compensi pattuiti è riversata al fascicolo di causa la nota del Segretario Generale del Comune di Acate (prot. n. 17050/20-10-2020 resa al Requirente in fase di istruttoria propedeutica alla instaurazione del giudizio) con cui è prodotto

un prospetto riepilogativo degli importi corrisposti ai destinatari degli incarichi a decorrere dal 12 agosto 2016, data di dichiarazione del dissesto, cui sono allegati *“copia del dettaglio retributivi/contributivi/fiscali di ognuno dei soggetti...in ordine alla spesa sostenuta...”*.

3. Ciò premesso, come ricordato dal Giudice di prime cure, l'art. 110, comma 4 T.U.E.L. dispone che, in presenza della formalizzazione della dichiarazione di dissesto, i contratti a tempo determinato sono risolti di diritto.

Si tratta di formula di immediata intelligenza che collega l'effetto della “risoluzione di diritto” al verificarsi del presupposto della “dichiarazione di dissesto” e che, per ciò stesso, non richiede alcun successivo adempimento o la manifestazione di alcuna specifica volontà alla risoluzione. L'interruzione del rapporto contrattuale ha luogo ex lege con la dichiarazione di dissesto e con immediato effetto caducante dei rapporti in corso.

Ne consegue l'illegittimità di ogni iniziativa mirata alla prosecuzione dei contatti in corso o alla stipula di ulteriori atti negoziali con qualsivoglia contraente non sia in organico all'Ente locale.

E d'altra parte la dichiarazione di dissesto – con cui si certifica l'impossibilità per l'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili anche a fronte di crediti liquidi ed esigibili di terzi impossibili da onorare - prelude ad una attività di attenta rivalutazione delle entrate e delle spese

funzionale al riequilibrio da perseguire (tra tutte le altre possibili iniziative) proprio mediante la riduzione delle spese correnti, l'efficiente riorganizzazione dei servizi riducendo o, come nella specie sarebbe dovuto avvenire, eliminando ogni spesa per contratti esterni anche attraverso una rideterminazione della dotazione organica e/o una diversa riallocazione del personale in possesso dei titoli idonei alla gestione dei diversi settori in cui opera l'ente locale.

4. Ne consegue che tutti i contratti suindicati – conferiti con determina sindacale - in vigore alla data del 12 agosto 2016 si sono risolti di diritto.

Ed è proprio l'evidenza documentale che dimostra incontrovertibilmente che di tale effetto caducatorio/risolutivo l'odierno appellante avesse piena contezza tanto da richiedere appena qualche giorno dopo (nota prot. n. 11511 del 18 agosto 2016) al Segretario generale l'elenco dei nominativi del personale in organico in possesso di titoli, professionalità e competenze per accedere a nomine dirigenziali a copertura degli Uffici di ragioneria e tecnico (prima retti con contratti ex art. 110 comma 1 e 2 del T.U.E.L.) al dichiarato fine di *“valutare l'opportunità di adottare provvedimenti riguardanti impiegati assunti ai sensi dell'art. 110 d.lgs n. 267/2000”*.

Conoscenza, peraltro, che trova ulteriore conferma dal riscontro del tenore della nota prot. n. 11748 del 24 agosto 2016 con la quale il Sindaco ha richiesto alla Commissione Centrale Finanza

Locale presso il Ministero dell'interno di "autorizzare in deroga la prosecuzione degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 del TUEL", laddove il richiamo alla deroga è riprova della vigenza dell'art. 110, comma 4 del T.U.E.L e della immediatezza degli effetti sui contratti in corso.

5. Acclarato, quindi, che l'appellante ha avuta immediata coscienza/conoscenza dell'effetto risolutivo sui contratti in corso connesso alla dichiarazione di dissesto, emerge dall'ulteriore esame degli atti - così come richiamati nella cadenza temporale riportata - anche la volontà di violare il divieto di legge recato dall'art. 110, comma 4 T.U.E.L.

Le determine sindacali nn. 41, 42 e 43 del 6 settembre 2016 recano infatti l'espressa indicazione che il Sindaco ha inteso "confermare e prorogare...." gli incarichi conferiti con contratto a tempo determinato, in piena continuità rispetto agli incarichi vigenti alla data di dichiarazione di dissesto, fissandone la decorrenza retroattivamente al 13 agosto 2016 e "fino alla comunicazione delle definitive determinazioni della Commissione Centrale Finanza Locale c/o Ministro dell'Interno sull'istanza di cui alla nota sindacale prot. n. 11748 del 24.8.2016".

Ora, al di là del nomen iuris, non è revocabile in dubbio che i provvedimenti emessi abbiano natura amministrativa e siano espressione del potere autoritativo connotato all'esercizio di una funzione di governo, caratterizzazioni peculiari cui è connessa l'imperatività degli stessi in quanto destinati ad incidere

unilateralmente sulla sfera giuridica dei destinatari determinando il sorgere in capo agli stessi di una posizione giuridica soggettiva legittimante a fruire degli effetti della determinazione della volontà espressa nel provvedimento.

Funzione amministrativa che, a differenza di quanto paventato nelle difese, pertiene al Sindaco anche se limitatamente agli atti di esclusiva competenza: il richiamo è non solo alla nomina di responsabili degli uffici e dei servizi, ma anche alla attribuzione degli incarichi ai dirigenti e ai collaboratori esterni, o alla nomina, designazione e revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende e istituzioni con i quali si esprime senza alcun dubbio la funzione di indirizzo politico, ma che nella evidenza della loro struttura si sostanziano in atti amministrativi.

Si tratta di atti che, invero, richiedono ordinariamente l'esercizio di una attività di attuazione da parte di altri soggetti/organi dell'amministrazione, attività che tuttavia è vincolata dalla specifica determinazione del Sindaco e che è strumentale a dare attuazione a quanto già disposto, recte decretato o ordinato.

E che nella specie alla natura imperativa delle determine di conferma/prosecuzione degli incarichi dovesse seguire una attività di mera attuazione di quanto disposto – essendo l'intera struttura amministrativa comunale funzionale alla realizzazione dell'indirizzo operativo che pertiene al Sindaco e alle linee di azione cui deve improntarsi il governo dell'attività istituzionale

allo stesso affidata dall'Ordinamento - è evidente dal riscontro della parte finale degli stessi provvedimenti che si concludono disponendo la trasmissione di copia "al responsabile dell'ufficio del personale per i provvedimenti di competenza", previsione che evidenzia la natura obbligatoria della disposizione impartita dal Sindaco e che chiarisce che contenuto degli stessi è limitato alla puntuale esecuzione.

5.1. Tuttavia, il Collegio non può non osservare che nella specie in esame vanno valorizzati aspetti che connotano in modo peculiare la vicenda, certamente caratterizzata da profili di evidente irritualità che hanno inciso sul concreto svilupparsi dei fatti.

In primo luogo la peculiarità che quelli oggetto delle determine sindacali nn. 41, 42 e 43/2016 non erano "nuovi incarichi" conferiti a soggetti con i quali l'Amministrazione comunale non aveva mai intrattenuto rapporti di lavoro, ma la prosecuzione di incarichi precedenti che, in assenza di qualsiasi diversa indicazione, è avvenuta alle stesse condizioni e secondo il regolamento negoziale precedentemente sottoscritto, specie in ordine all'importo del compenso erogato del quale, comunque, era appostata la copertura in bilancio essendo i contratti risolti altrimenti destinati a durare fino alla loro naturale scadenza.

In secondo luogo il fatto che successivamente alle determine sindacali sono state formalizzate due diverse ed ulteriori manifestazioni di volontà del Sindaco che, nell'assumere la veste

formale dell'ordine di servizio, impongono al responsabile del servizio finanziario di attestare la copertura finanziaria allo scopo di rendere le delibere esecutive.

Ora, se da un lato – come rilevato dalla Difesa dell'appellante – l'ordine di servizio è un provvedimento che presuppone un rapporto di gerarchia tra chi impartisce l'ordine ed il suo destinatario è anche vero che il c.d. atto di indirizzo - e il relativo veicolo provvedimentale funzionale alla manifestazione esterna di tale volontà - che pertiene al Sindaco non ha nell'attuale ordinamento né forma, né contenuto vincolato potendo assumere nei toni e nei contenuti qualsiasi veste – non essendo prioritariamente esclusa neanche quella della forma dell'ordine da eseguire – vieppiù se diretto a soggetti che sono scelti e formalmente designati dal Sindaco e che allo stesso sono legati da un rapporto fiduciario nella realizzazione dell'indirizzo politico che legittima - se del caso e sussistendone i presupposti - anche la revoca dell'incarico stesso.

Ciò che ad avviso del Collegio appare peculiare è non tanto che si sia inserita nella sequenza degli atti che hanno dato luogo all'esborso di denaro pubblico una fase di contestazione della direttiva impartita dal Sindaco ad opera dei responsabili delle posizioni organizzative cui perteneva l'attuazione di quanto indicato (fase da connotare più che nell'ambito di un rapporto gerarchico strictu sensu inteso in un rapporto genetico di natura fiduciaria), quanto piuttosto che alla formale

manifestazione di rimostranze indirizzata dagli stessi al Sindaco sia seguita la reiterazione della direttiva negli stessi termini perentori e nelle stesse forme cogenti, e fermo restando che - ancora più irritualmente - il Sindaco a fronte dell'impasse creatosi a seguito della mancata adozione di atti conseguenziali a sanatoria di prestazioni lavorative rese senza soluzione di continuità e non remunerate, aveva dichiarato di manlevare i funzionari incaricati dell'esecuzione da ogni responsabilità della legittimità delle determine.

Ciò porta alla conclusione che il Sindaco avvalendosi delle prerogative riconosciutegli dall'ordinamento quale vertice istituzionale del Comune ha emesso atti di contenuto concreto recanti indicazioni di dettaglio che non hanno oggettivamente un rilievo esclusivamente politico, qualificazione ancora più chiara laddove si osservino la forma ed il contenuto di tali provvedimenti attraverso i quali si palesa la precisa, autorevole e reiterata volontà di imporne l'esecuzione, chiara espressione di una ingerenza diretta nelle funzioni di amministrazione attiva.

6. In presenza di un espresso obbligo di legge ex art. 110, comma 4 T.U.E.L. non solo nessun incarico precedente alla dichiarazione di dissesto sarebbe dovuto "proseguire", ma nessun nuovo incarico poteva essere comunque conferito e nessuna somma poteva essere erogata in conseguenza di contratti risolti o, laddove confermati/prorogati, viziati ab

origine dalla violazione di una specifica disposizione normativa.

Né, ad avviso del Collegio, nella conclamata presenza di una evidente volontà di proseguire rapporti contrattuali vietati dalla legge occorre effettuare alcuna ulteriore indagine sull'elemento psicologico dell'illecito contestato, laddove la successiva attività di fitta interlocuzione con gli Uffici comunali per l'attuazione di quanto deliberato – dalla quale emerge come l'appellante abbia “disposto con assoluta determinazione la proroga di tali incarichi, nonostante le ripetute osservazioni critiche del Segretario generale e nonostante la rimostranza dei funzionari titolari di posizioni organizzative” (cfr. pag. 21 sentenza appellata) volta ad evidenziarne l'illiceità – costituisce, semmai, manifestazione ulteriore della conferma del comportamento cosciente e volontario di violazione della disciplina vigente.

7. Come già anticipato il Collegio nell'aderire alla tesi del Giudice di prime cure sulla sussistenza del nesso causale osserva che appare incontrovertibile che l'avvio del percorso che ha condotto alla erogazione di somme non dovute è ascrivibile all'operato del Sindaco la cui iniziativa contra legem ha consentito – anche se in via straordinaria e temporaneamente – la continuazione delle prestazioni lavorative dei soggetti contrattualizzati anche dopo la dichiarazione di dissesto.

E' a tale condotta che - in disparte ogni eventuale ulteriore contributo causale funzionale, semmai, alla contestazione di un diverso importo da risarcire – va ascritta l'efficacia causale che

ha dato corso alla successiva attività causativa del danno, condotta senza la cui realizzazione l'evento non si sarebbe comunque verificato.

In altri termini la sussistenza di diversi contributi causali, anche se non oggetto di specifica contestazione, non elide la responsabilità di colui che ha posto in essere le condizioni per la realizzazione del danno.

E d'altra parte, in presenza di un divieto di legge e di una formale volontà che il rapporto contrattuale proseguisse, la circostanza che le determine non comportassero un impegno automatico di spesa, ma richiedessero ulteriore attività di attuazione, è circostanza che non influisce sulla natura delle azioni successive di terzi in attuazione di quanto disposto dal Sindaco non potendo riconnettersi a tale attività efficacia esclusiva nella causazione del danno. Ad avviso del Collegio, in altri termini, non può dirsi venuto meno, recte interrotto il nesso tra causa remota, atti successivi e danno ponendosi, peraltro, l'atto di adempimento all'interno della ordinaria linea di sviluppo della serie causale già in atto, ed essendo tale atto successivo e funzionalmente collegato all'atto espressione della causa remota.

8. In ordine alla quantificazione del danno va premesso che l'appellante è chiamato a rispondere del danno conseguente alla erogazione dei compensi dovuti ai soggetti contrattualizzati a seguito della adozione delle determine sindacali nn. 41, 42 e 43

del 6 settembre 2016 di conferma/proroga degli incarichi vigenti alla data di dichiarazione del dissesto.

Dalla lettura di tali atti si evidenzia che gli incarichi avevano espressamente indicato quale termine iniziale il 13 agosto 2016 (giorno successivo alla adozione della deliberazione di dichiarazione del dissesto finanziario) e con vigenza – termine finale – “fino alla comunicazione delle definitive determinazioni della Commissione Centrale Finanza Locale c/o Ministro dell’Interno sull’istanza di cui alla nota sindacale prot. n. 11748 del 24.8.2016”.

In proposito è agli atti la nota del Ministero dell’interno – Dipartimento degli affari interni e territoriali – Direzione centrale per gli uffici territoriali del governo e per le autonomie locali – Ufficio VII – Affari degli enti locali prot. 0015700 del 17.10.2016 che, in relazione alla avvenuta ricezione da parte dell’Ente locale, reca la stampigliatura del Comune di Acate recante la data del 17 ottobre 2016, protocollo n. 14343.

In presenza della esatta indicazione del termine iniziale della prestazione lavorativa cui è riconnesso l’esborso delle somme erogate a seguito di un provvedimento assunto in violazione di legge (13 agosto 2016), e, nel contempo, della esatta indicazione del termine finale correlato alla ricezione dell’atto ministeriale cui fanno riferimento i provvedimenti di conferma/proroga degli incarichi, vanno imputate alla responsabilità del Sindaco appellante esclusivamente le somme erogate per prestazioni

lavorative rese in tale limitato periodo.

Quanto alla esatta determinazione dell'importo da restituire il Collegio ritiene di fare riferimento ai valori indicati nella nota prot. n. 17050/20-10-202 del Segretario generale del Comune di Acate in riscontro alla nota della Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale territoriale 15751 del 30.09.2020 nella quale vengono indicati gli importi corrisposti ai destinatari dei provvedimenti di proroga, ed alla quale sono allegati "copia del dettaglio retributivi/contributivi/fiscali di ognuno dei soggetti...in ordine alla spesa sostenuta...".

In particolare, fermo restando che il dott. Michelangelo Guzzardi è cessato dall'incarico il 9 settembre 2016 e che sono stati erogati in relazione al periodo 12 agosto – 9 settembre 2016 euro 5.226,34, in ordine ai compensi erogati agli ingg. Sidoti Carmelo e Maganuco Giuseppe, in via equitativa, l'importo del danno da risarcire viene determinato rispettivamente in euro 8.864 ed euro 5.579, importi cui si perviene prendendo a base il parametro fornito dall'Amministrazione comunale (erogazione effettuata per entrambi in relazione a mese di agosto 2016 per euro 2.535,96 a favore dell'ing. Maganuco e per euro 4.092,27 a favore dell'ing. Sidoti) ed in relazione ad un periodo di gg. 66.

In parziale riforma della sentenza di primo grado pertanto l'importo da risarcire viene rideterminato in via equitativa in euro 19.660.

5. Le spese di giustizia a favore dello Stato vengono poste a

carico dell'appellante e liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

la Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione

Siciliana

accoglie parzialmente l'appello e, per l'effetto, ridetermina in euro 19.660 (euro diciannovemilaseicentosessanta) l'importo del danno arrecato al Comune di Acate. Conferma nel resto la sentenza n. 875/2021 della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei conti del 9 giugno - 29 luglio 2021.

Condanna, altresì, parte appellante al pagamento, in favore dello Stato, delle spese di giustizia del presente giudizio, quantificate nell'importo di € 85,44 (euroottantacinque/44).

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

L'Estensore

Il Presidente

f.to Romeo Ermenegildo Palma

f.to Giuseppe Aloisio

Depositata oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 01/08/2022

Il Direttore delle Segreteria

f.to Pietra Allegra

Annotazione ai sensi dell' art. 31, comma 5, c.g.c.

Originale sentenza
€ 128,00

Totale spese
€ 128,00

Palermo, 01/08/2022

Il Funzionario preposto
f.to Dott.ssa Pietra Allegra