



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

BIAGIO VIRGILIO	Primo Presidente F.F.
FELICE MANNA	Presidente di sezione
GIACOMO MARIA STALLA	Consigliere
LUCIO NAPOLITANO	Consigliere
MASSIMO FERRO	Consigliere-Rel.
ENRICO SCODITTI	Consigliere
MAURO DI MARZIO	Consigliere
ALBERTO GIUSTI	Consigliere
ALDO CARRATO	Consigliere

Oggetto:

*RIC.CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI SPECIALI
(CORTE DEI
CONTI)
8190.2022

Ud.11/10/2022 CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 8190/2022 R.G. proposto da:

(omissis) elettivamente domiciliato in (omissis)  
presso lo studio dell'avvocato (omissis)  
rappresentato e difeso  
dall'avvocato (omissis)

-ricorrente-

contro

PROCURA GENERALE CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato  
in (omissis) presso PROCURA GENERALE  
PRESSO CORTE DEI CONTI



nonché contro  
PROCURA GENERALE SEZIONE GIURISDIZIONALE CORTE CONTI  
REGIONE SICILIANA, PROCURA REGIONALE SEZIONE  
GIURISDIZIONALE CORTE CONTI D'APPELLO REGIONE SICILIANA

-intimati-

avverso SENTENZA della CORTE dei CONTI SEZ. GIURISD. APP. per  
la REGIONE SICILIANA n. 150/A/2021 depositata il 15/09/2021.  
Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 11/10/2022 dal  
Consigliere MASSIMO FERRO.

### FATTI DI CAUSA

1. (omissis) impugna la sentenza della sezione  
giurisdizionale d'appello della Corte dei Conti per la Regione Siciliana  
15 settembre 2021, n. 150/A/2021 che ne ha rigettato l'appello  
avverso la sentenza della Corte dei Conti, sez. giurisd. per la Regione  
Siciliana, 6 luglio 2020, n. 346/2020, la quale a sua volta aveva  
dichiarato la responsabilità del ricorrente in un giudizio di  
responsabilità amministrativa cui (omissis) era stato tratto per  
danno erariale, così infine riportando la condanna per 52.134,87  
euro;

2. la sentenza impugnata ha premesso che: a) la Procura  
contabile regionale della Sicilia con atto 1.8.2018 aveva convenuto  
in giudizio, tra gli altri, (omissis) già presidente della  
regione, per la declaratoria di illegittimità del conferimento  
dell'incarico di segretario generale dell'ente a (omissis)  
dirigente esterno, in relazione alla delibera giuntale n.  
248 del 13.7.2012; b) nel richiamare le ulteriori delibere del 2013 e  
del 2016 con cui l'incarico era stato riconfermato, anche da giunte  
successive e per le quali i corrispondenti pubblici amministratori



erano parimenti stati citati, la Procura ne adduceva la illegittimità, ai sensi dell'art. 19 co. 1-bis e 6 d.lgs. n. 165 del 2001 (e delle norme regionali di cui agli artt.9 l.r. 15.5.2000, n.10 e 11 l.r. 3.12.2003, n.20), in violazione dei vincoli numerici ovvero di quota all'assunzione del personale esterno, della previa verifica della insussistenza in organico di professionalità equivalenti (inclusi dirigenti di terza fascia e funzionari di categoria D), dell'espletamento necessario di una procedura ad evidenza pubblica, preceduta da pubblicità; c) l'organo requirente - illustrando la colpa grave dei convenuti - aggiungeva, quale elemento di contraddittorietà dell'atto, che in precedenza la medesima (omissis) con delibera n. 238 del 2010, era stata revocata dall'incarico di dirigente generale (conferitole con del. 585 del 2009) per difetto di particolare e comprovata professionalità e che la Sezione d'appello contabile, con sent. n. 179 del 2015, aveva confermato la decisione di condanna della medesima a risarcire un danno di 1.279.007,04 euro alla regione; d) per i primi giudici, dunque, l'incarico apicale di una struttura di massima dimensione poteva essere conferito solo a dirigenti di prima e seconda fascia, non si trattava di incarico di diretta collaborazione con il presidente e altri organi di vertice, la nomina non era stata preceduta dallo scrutinio di posizioni utili, né la Procura avrebbe dovuto provare se tra i soggetti pretermessi ne figurasse alcuno più idoneo, conseguendone un completo danno erariale, non controbilanciato da alcun vantaggio per la PA e su una somma, pari alla retribuzione del primo periodo e infine limitata dall'accolta eccezione di prescrizione, divisa a metà con gli assessori deliberanti della giunta (omissis) e) avverso la sentenza di primo grado (omissis) proponeva appello incidentale, avversando altresì quello analogo della Procura regionale e dunque, tra l'altro, contestando la ricorrenza di un obbligo di scrutinio, per l'incarico in questione, anche dei dirigenti di terza fascia (peraltro oggetto di ricognizione sugli incarichi di



direzione compartimentale), rilevando che quelli di seconda fascia non avevano i requisiti del profilo (come verificato da istruttoria diretta sulla banca dati informatica), giustificando la mancata valutazione dei dirigenti generali in servizio al fine di scongiurare vuoti gestionali, secondo una scelta di merito, invocando la natura dell'attività collaborativa con il vertice politico della figura e dunque la fiduciarità della scelta, di alta amministrazione ed estranea a procedura comparativa, in ogni caso con requisiti presenti nella (omissis) , senza infine che il danno potesse coincidere con l'integralità della spesa pubblica (dato il lavoro espletato dalla dirigente);

3. la sentenza impugnata ha ritenuto che: a) la disciplina regionale rilevante, quale sopra richiamata, è frutto di un "rinvio dinamico" della legislazione siciliana all'intero comma 6 dell'art. 19 d.lgs. n. 29 del 1993, poi trasfuso nel co.6 dell'art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001, con ciò assicurando - anche in una lettura di efficienza della PA e giustificazione della spesa pubblica ex art. 97 Cost. - che la norma così risultante era pertinente non solo per i profili da individuare tra i possibili nominandi nell'ambito dei soggetti esterni all'amministrazione, ma altresì per la previa necessità di verifiche interne, cioè tra il personale in essere in regione; b) il conferimento degli incarichi dirigenziali appariva dunque riservato a dirigenti di prima e seconda fascia e solo in caso di mancato rinvenimento di personale interno da quelle attingibile poteva procedersi ad ingaggio esterno, ma sempre per "*persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*"; c) la nomina del segretario generale, quale dirigente generale di una struttura di massima dimensione, riflette un incarico che non può avere natura essenzialmente fiduciaria, in quanto la figura è del tutto assimilabile a quelle di dirigenti di altre strutture di massima dimensione e nessuna norma attribuisce ai vertici politici un potere svincolato dal rispetto della descritta



procedura, potendo essi - all'insediamento della nuova giunta di governo - procedere a conferma modifica o rinnovo entro 90 giorni, ma in ciò esaurendosi l'aspetto discrezionale, non potendo invero il potere politico comunque nominare un soggetto esterno senza aver prima effettuato una concreta e semmai infruttuosa ricerca all'interno; d) il giudizio sulla delibera n. 248 del 2012, ove essa giustifica la non considerazione preventiva tra i soggetti scrutinati dei dirigenti generali in essere per non pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa, va confermato quanto alla illegittimità dell'atto, frontalmente in contrasto con l'articolo 19 comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001; e) va riconfermato altresì il giudizio sulla colpa grave degli autori della delibera, incluso il presidente (omissis) , essendo rilevante sul punto la citata violazione dell'articolo 19 co. 6 del decreto legislativo 165 e ciò escludendo ogni affidamento sulla istruttoria condotta dalla segreteria tecnica, a sua volta del tutto viziata stante la pretermissione dei *"dirigenti generali attualmente in essere"*, disposizione chiara della norma e del tutto violata, senza dunque necessità di ripetere alcuna istruttoria; f) la previsione dell'articolo 11 comma 4 della legge regionale n. 20 del 2003, per cui *"l'incarico di dirigente generale è conferito, con decreto del presidente della Regione, previa delibera della giunta regionale, su proposta dell'assessore competente"*, dimostra solo che si tratta di nomina che rientra nell'esclusiva competenza dell'organo politico e che dunque, non potendosi invocare alcuna buona fede per il sol fatto che l'istruttoria sia stata condotta dalla segreteria tecnica, è preclusa la applicabilità della cosiddetta esimente politica dell'articolo 1 comma 1-ter della legge n. 20 del 1994; g) al fine di dimostrare la sussistenza dell'illecito erariale non ricadeva pertanto sulla Procura contabile la prova della mancanza di un dirigente con la necessaria qualificazione professionale per ricoprire l'incarico di segretario generale, poiché era il procedimento di nomina concretamente esaminato a risultare frutto di scelte del tutto



irragionevoli, e come tali sindacabili in sede di giurisdizione contabile, avendo esso comportato la esclusione dalla procedura comparativa dei dirigenti generali in servizio, in violazione della stringente normativa circa la possibilità di ricorrere a soggetti esterni, con la conseguenza che le intere e lorde retribuzioni erogate al personale esterno illegittimamente così nominato costituiscono danno erariale, senza che il Pubblico ministero sia onerato, attraverso un procedimento teorico postumo, di dimostrare la non presenza di adeguate professionalità interne sostituendosi all'amministrazione conferente l'incarico e del tutto inadempiente sul punto, in mancanza infine di ogni relazione logica tra il nuovo incarico e quello (potenzialmente non rinnovabile) di capo di gabinetto, rivestito al momento della nomina dalla (omissis), al fine dell'invocata riduzione del danno alla differenza degli emolumenti;

4. il ricorso deduce l'eccesso di potere giurisdizionale, per sconfinamento dei limiti esterni della giurisdizione contabile, della decisione così impugnata, assunta in violazione dell'articolo 11 comma 4 della legge regionale n. 20 del 2003 per come connessa all'articolo 9 comma 8 della legge regionale n.10 del 2000, in relazione all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 e all'articolo 14 lettera P) e Q) dello statuto della Regione Siciliana; si oppone al ricorso la Procura generale presso la Corte dei conti con depositato controricorso.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

Considerato che:

1. il ricorso è inammissibile; anche nell'odierna censura, in primo luogo, (omissis) riconosce quale critica al provvedimento impugnato che, in relazione alla delibera giunta ascritta a fonte di responsabilità contabile, la disciplina non imponeva "alcun obbligo di attivazione di procedure selettive o comparative per il conferimento



[degli incarichi] apicali” (pag.6) così enunciando, nella sostanza, un mero dissenso interpretativo circa l’iter approvativo della nomina del segretario generale della presidenza della Regione Siciliana; si tratta esattamente della prima *ratio decidendi* della opposta ricostruzione ermeneutica seguita dal giudice contabile, ciò realizzando una ipotesi che non rientra nell’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore;

2. secondo indirizzo consolidato, cui queste Sezioni Unite intendono dare continuità, il sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni giurisdizionali del giudice contabile implica infatti che il descritto eccesso «è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un’attività di produzione normativa che non gli compete. L’ipotesi non ricorre quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la “voluntas legis” applicabile nel caso concreto, anche se questa abbia desunto non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla “ratio” che il loro coordinamento sistematico disvela, tale operazione ermeneutica potendo dare luogo, tutt’al più, ad un “error in iudicando”, non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale» (Cass. s.u. 22711/2019, conf. Cass. s.u. 18492/2021 in altro caso di incarichi esterni ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001; Cass. s.u. 5589/2020; Cass. s.u. 15573/2021);

3. la questione, nella fattispecie, concerne il sistema dei rimandi tra legge nazionale (d.lgs. n.165 del 2001) e normativa regionale (l.r. 20 del 2003, l.r. 10 del 2020), aspetti su cui – come descritto in premessa – la sentenza impugnata si è ampiamente diffusa, così individuando e giustificando quel “rinvio dinamico” nettamente affermato sin dal primo giudice (pag.105-106) per cui il conferimento degli incarichi dirigenziali a personale esterno, proprio per l’espresso richiamo dell’art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001, non si limita a censire le qualificazioni professionali di cui i soggetti esterni



debbono essere dotati, ma esigerebbe l'applicazione trasparente ed effettiva della procedura di interpello e verifica interna, nonché il riscontro positivo dell'assenza di profili già in essere nella PA, al di fuori di una più semplificata e diretta procedura di nomina fiduciaria;

4. l'esito cui è giunta la sentenza contestata, con la citata integrale importazione della norma statale e nella chiarezza dell'assunto, non può che essere letto come adesione altresì alla portata generale, vincolante anche per le regioni speciali, cui ha riguardo l'art. 1 co. 3 d.lgs. n. 165 del 2001, anche per la considerazione delle autonomie locali indicate al co. 1 art. cit. per il comune rispetto dell'art. 97 co. 1 Cost. (nel testo *ratione temporis*); la norma dunque, per un verso, intitola a principi fondamentali ai sensi dell'art.117 Cost. *le disposizioni del decreto* e, per altro verso, precisa che i principi desumibili da altre (art. 2 l. 23.10.1982, n. 421 e 11 co. 4 l. 15.3.1957, n.59) costituiscono a loro volta *norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*, riecheggiando la formula di armonizzazione costituzionale dello statuto della Regione Siciliana alle norme statali; stabilire, poi, se le norme definite o citate – tutte in materia di lavoro pubblico e, per ciò che qui rileva, della sua riorganizzazione efficiente, trasparente, di autonomizzazione responsabile - siano restringibili o meno rispetto all'ordinamento degli uffici in senso stretto è questione interpretativa di norme esistenti;

5. va così ribadito, più ampiamente e come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 6 del 2018, che l'eccesso di potere giudiziario, denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, deve essere riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, *«quando il giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento) ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale*



(cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici; ne consegue che il controllo di giurisdizione non può estendersi al sindacato di sentenze cui pur si contesti di essere abnormi o anomale ovvero di essere incorse in uno stravolgimento delle norme di riferimento» (Cass. s.u. 29082/2019, 7926/2019, 7839/2020; da ultimo Cass. s.u. 27745/2022, 27420/2022, 25505/2022);

6. la decisione impugnata, in secondo luogo, asseconda il primo giudizio di radicale irragionevolezza del procedimento di nomina del segretario generale, atto dunque sindacabile dal giudice contabile, pervenuto ad una motivata valutazione di lacunosità e vizio (pagg. 127-129) tali da spiegare, anche per questa via, la colpa grave dell'autore, la non ricorrenza dell'esimente politica dell'art. 1 comma 1-ter l. n. 20 del 1994, la latitudine del danno erariale; soccorre allora, sulla censura a questa *ratio decidendi*, il principio per cui in tali giudizi di responsabilità «la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa» conseguendone che, nella vicenda, non sussiste violazione dei «limiti esterni della giurisdizione contabile, né quelli relativi alla riserva di amministrazione» (Cass. s.u. 8848/2020);

7. anche di recente, d'altronde, queste Sezioni Unite hanno precisato che compete alla Corte dei conti, nel giudizio di



responsabilità amministrativa, valutare l'intrinseca irragionevolezza o la manifesta esorbitanza di un incarico esterno che sia stato conferito rispetto ad attività riferibili all'esercizio delle funzioni anche di un gruppo consiliare (Cass. s.u. 24898/2022), a maggior ragione potendosi predicare la appartenenza giurisdizionale di una vicenda attributiva di un profilo professionale per il quale il giudice di merito ha escluso la portata fiduciaria, evidenziandone all'opposto la natura apicale e di struttura dirigenziale dell'ente;

conclusivamente, il ricorso va dichiarato inammissibile; non vi è luogo a pronuncia sulle spese, stante la posizione di parte solo in senso formale del Procuratore generale della Corte dei conti (Cass. s.u. 30990/2017, 3146/2018); sussistono i presupposti processuali dell'obbligo per la parte ricorrente di versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002 (Cass. s.u. 4315/2020).

P.Q.M.

la Corte dichiara inammissibile il ricorso; ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, ove dovuto.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 11 ottobre 2022

il Primo Presidente F.F.

dott. Biagio Virgilio

