



Prot.N° / del

## Corte di Conti

### Sezione Regionale di Controllo per la Regione Siciliana

**Oggetto:** Deliberazione n. 190/2023 del 29 giugno 2023 trasmessa in data 4/7/2023. Controdeduzioni alla Relazione del 13/6/2023 avente ad oggetto il controllo ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi ad incarichi di collaborazione/consulenza conferiti dal Comune Favignana (TP).

\*\*\*\*\*

In ottemperanza alla deliberazione in oggetto, con la quale il Comune di Favignana è stato invitato ad interloquire sugli incarichi di Esperto conferiti, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992, con i Decreti Sindacali n. 19 e 20 del 2022, si rappresenta quanto in appresso.

**1) Incarico di Esperto nelle discipline giuridico-amministrative conferito con Decreto Sindacale n. 19 del 2022 all'Avv. Natalia Dispinseri.**

I rilievi formulati dal Magistrato Istruttore con riferimento all'incarico in oggetto ineriscono precipuamente allo svolgimento di *“attività di supporto e di indirizzo nei confronti degli uffici burocratici dell'Ente”*, in considerazione delle quali l'incarico in oggetto disvelerebbe *“l'attribuzione in capo all'esperta di talune funzioni di natura gestionale”*.

Risulta, sul punto, indispensabile osservare che nel Giudizio di Legittimità costituzionale concluso con la Sentenza 70/2022 la Regione Siciliana ha correttamente premesso che *“il potere di nomina dei cosiddetti esperti del Sindaco sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano - in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza «di altri*

*organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti»* ed inoltre che “(...) *la legge regionale n. 7 del 1992, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il Sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell’ambito dell’ente locale, che si esplica anche mediante l’esercizio di funzioni generali d’indirizzo, d’impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell’ente. Di qui l’attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all’amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (ex multis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, sentenza 11 febbraio 2021, n. 23/A/2021), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo.*” (Corte Cost. n. 70/2022).

Tale impostazione, in disparte le conclusioni in ordine all’illegittimità costituzionale dell’art. 9 co.1 L.R. Sicilia n. 5/2021, è stata accolta dalla Corte Costituzionale, le cui conclusioni si pongono, anche, in stretta consequenzialità con l’orientamento, sostanzialmente costante, espresso dalla Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, che sul punto ha osservato: “*L’art. 14 della L.R. n. 7 del 1992 dunque, proprio per consentire al sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti (gran parte dei quali ad altissimo contenuto specialistico) assegnatigli dall’ordinamento, gli ha attribuito il potere di avvalersi, in via generale e non soltanto per specifiche esigenze, come è dimostrato dal fatto che il numero degli esperti è commisurato al numero di abitanti, dell’apporto, personale e diretto, di esperti estranei all’amministrazione comunale, indipendentemente dal fatto che determinati compiti possano essere svolti anche da altri organi o uffici comunali, attraverso il conferimento di incarichi temporanei, anche continuativi, ma che comunque non possono eccedere la durata del suo mandato*” (Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, Sentenza n. 754/2020).

La trama normativa così delineata, anche alla luce della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 9 L.R. 5/2021 evidenzia come, in ogni caso, la posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini comporti per il Sindaco un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell’ambito dell’ente locale.

Tale compito si esplica mediante l’esercizio di funzioni generali d’indirizzo, d’impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, **anche rispetto all’operato degli Uffici Comunali**, al

fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici.

Sul punto, inoltre, l'art. 13 della L.R. 7/92 prevede testualmente: *“Il Sindaco convoca e presiede la Giunta, compie tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificatamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti. Nomina il responsabile degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modifiche, come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché dello statuto e dei regolamenti afferenti del comune. Nomina, altresì i componenti degli organi consultivi del comune, nel rispetto delle norme e dei criteri stabiliti dalla legge e dallo statuto comunale. (...) 3. Restano riservate alla Giunta le delibere per le materie indicate nell'articolo 15 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44, che non siano di competenza del consiglio”*.

\* \* \* \* \*

In questi termini, quindi, al di là del contenuto formale del decreto di nomina e del disciplinare di incarico, che potrebbero dar luogo ad equivocità ed erronee interpretazioni, le attività di indirizzo e di supporto assegnate all'Esperta sono state fin dall'inizio intese e attuate come dirette esclusivamente al Sindaco, quale organo responsabile dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 50 co.1 TUEL e nella prospettiva di assicurare l'effettiva attuazione del programma di Governo; non, quindi, come attività di supporto ed indirizzo agli Uffici, né tantomeno come esercizio di attività gestorie riservate esclusivamente agli Uffici comunali.

Con ciò si intende affermare che, nell'espletamento dell'incarico ancora in essere ed al termine del quale verrà trasmessa al Consiglio Comunale la prescritta relazione esplicativa dell'attività svolta, l'Esperta non ha mai esercitato compiti, né attività riconducibili all'esercizio di poteri di carattere burocratico-gestionale, ma consustanziali alle competenze attribuite al Sindaco dalle Leggi e dallo Statuto comunale, finalizzate all'attuazione del programma amministrativo presentato alla popolazione egusea, del quale il primo cittadino risponde innanzi alla cittadinanza e, quindi, sul piano politico.

In via esemplificativa:

- con riferimento all'attività di *“Esame e Valutazione delle misure correttive per un'efficace*

*razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in capo ai Dirigenti di vertice degli Uffici*” si evidenzia che la razionalizzazione dei servizi, l’adozione di misure finalizzate a realizzare gli obiettivi di efficienza, economicità, speditezza e trasparenza dell’azione amministrativa rappresenta uno dei punti del programma elettorale dell’amministrazione in carica. Pertanto, detta attività non va intesa come diretta all’adozione di interventi ed atti di macro e micro organizzazione, esorbitanti dalle competenze del Sindaco, ma all’individuazione dei criteri generali e delle linee guida destinate ad essere successivamente trasfuse nei successivi atti gestionali;

- con riferimento all’attività di *“Ricognizione del contenzioso giudiziale ed extra-giudiziale pendente, e delle criticità debordabili in contenzioso, anche ai fini del possibile esercizio dei poteri transattivi di cui investire i Dirigenti di vertice degli Uffici e la Giunta Municipale”* ed a quella di *“indirizzamento ed individuazione di misure correttive e strategie ai fini della riduzione e il contenimento del contenzioso e pre-contenzioso che aggrava l’azione dell’Ente”* si tratta di attività indirizzate nei confronti del Sindaco, in stretta correlazione con la previsione di cui all’art. 50 co.2 TUEL che conferisce al Sindaco il potere di rappresentanza legale dell’Ente, nonché, per l’effetto, la valutazione in ordine all’opportunità ed alla necessità di promuovere o resistere alle liti. A tale proposito, si fa osservare che l’Amministrazione di Favignana non dispone di un Ufficio Legale e che nessuno dei dipendenti del Comune risulta mai aver conseguito il titolo di avvocato, e che dunque può fornire un apporto esperienziale efficace di supporto nell’assunzione delle decisioni di cui sopra, a differenza dell’Esperta che svolge continuativamente detta professione dal 2010.

Pertanto, in disparte le valutazioni compiute dai Settori competenti all’istruttoria, la complessità del contenzioso nel quale è parte il Comune di Favignana importa per il Sindaco la necessità di assumere decisioni in ordine all’opportunità ed alla convenienza della proposizione di liti e dell’instaurazione di giudizi che presuppongono il possesso di specifiche ed approfondite conoscenze giuridiche. Si aggiunga, inoltre, che solo una reale e continuativa esperienza professionale consente di formulare una valutazione prognostica in ordine alle concrete possibilità di vittoria e/o di soccombenza nei procedimenti contenziosi ed all’opportunità e convenienza per l’Ente di accedere a mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. Attività tutte dirette ad orientare il Sindaco verso l’adozione delle necessarie determinazioni, anche sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica, nella prospettiva di non coltivare azioni giudiziarie destituite di fondamento o resistere a domande fondate, alle quali conseguirebbe la

certa soccombenza dell'Ente, con conseguente condanna anche alla rifusione delle spese di lite.

Peraltro, senza anticipare le considerazioni che verranno in prosieguo svolte con riferimento alle ulteriori attività, si evidenzia fin d'ora che il contenzioso che aggrava l'Ente inerisce a materia di oggettiva complessità (urbanistica, edilizia, ambientale, paesaggistica e contratti della P.A.) rispetto alle quali l'attività di supporto ed indirizzo giuridico al Sindaco risulta funzionale all'espletamento delle funzioni di controllo ed all'attuazione del programma amministrativo. A tal proposito si fa osservare che l'arcipelago delle Isole Egadi comprende l'Area Marina Protetta più grande del Mediterraneo, estesa per 54.000 ettari, la cui gestione e protezione è stata affidata all'Ente direttamente dal Ministero dell'Ambiente e fatto proprio dal Consiglio Comunale con l'introduzione nello Statuto del Comune tra i valori da tutelare, tre Zone Speciali di Conservazione (una per ogni isola), un esteso S.I.C. corrispondente a tutta l'Area Marina Protetta, diverse Z.P.S. ed il vincolo paesaggistico e ambientale su tutto il territorio delle tre isole e delle relative coste, oltre al vincolo sismico e forestale. Inoltre, sono noti i rilevanti interessi economico-turistici insistenti sulle isole e i conseguenti riflessi in termini di contenzioso. Quanto rilevato al fine di meglio comprendere la delicatezza delle competenze sindacali per le quali il supporto giuridico-amministrativo diventa assolutamente irrinunciabile;

- con riferimento all'attività *“Esame e Ricognizione delle obbligazioni assunte dall'Ente nei confronti di fornitori di servizi essenziali (in via esemplificativa la pubblica illuminazione, l'energia elettrica, etc.) **ai fini di fornire indirizzi agli Uffici** per ridurre i costi a carico dell'Ente, anche tramite l'esperimento di procedure di affidamento più vantaggiose per l'Ente”* si ribadisce la natura di attività di mero indirizzo e di supporto all'interlocuzione con gli altri soggetti istituzionalmente coinvolti nella vicenda successiva alla ormai nota procedura di liquidazione coatta amministrativa dell'EAS, che ha creato enormi disagi ai cittadini, ed alla conseguente individuazione delle modalità per assicurare continuità all'erogazione dei servizi erogati;

- con riferimento alle attività di *“**Supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo** agli uffici comunali relativamente alla verifica del rispetto di tutte le pattuizioni assunte con la stipula del contratto d'appalto e del capitolato speciale d'appalto da parte delle imprese appaltatrici di lavori, servizi e forniture che intrattengono rapporti di affidamento con l'Ente”* e di *“**Supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo agli uffici ed agli altri organi politici** per l'individuazione di misure concrete per contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio, dare piena attuazione ai provvedimenti amministrativi e giurisdizionali demolitori, per l'introduzione di una regolamentazione finalizzata al recupero delle somme relative agli indennizzi da*

*occupazione abusiva di immobili acquisiti al patrimonio comunale*” le stesse sono rivolte al Sindaco e non direttamente agli Uffici. Con tali attività, tenuto conto della oggettiva complessità che caratterizza l’attività amministrativa del Comune di Favignana, all’Esperta si è demandato il compito di supportare il Sindaco nella prospettiva di garantire, in conformità al programma amministrativo, l’attuazione dei più elevati livelli di trasparenza nella gestione delle procedure d’appalto, nonché, con riferimento alla materia edilizia ed urbanistica, di assicurare il puntuale adempimento degli obblighi amministrativi e giurisdizionali di demolizione, al fine di realizzare gli obiettivi di corretto ed adeguato sviluppo del territorio, sulla scorta della recente esperienza virtuosa dei comuni limitrofi: su tutti il Comune di Erice che, grazie alle direttive specifiche impartite dal primo cittadino, ha proceduto alla demolizione di oltre 50 immobili abusivi, ricadenti nella fascia di inedificabilità assoluta, così restituendo alla comunità parte del litorale incontaminato della frazione di Pizzolungo.

- Con riferimento all’attività di *“Disamina nel settore delle entrate comunali di natura tributaria, ai fini di fornire indirizzi agli uffici per il contrasto del fenomeno dell’evasione dei tributi locali e per programmare iniziative volte all’aumento del gettito tributario, e per porre in essere ogni eventuale misura correttiva necessaria ed idonea ad un migliore rendimento del gettito tributario”*, di mero carattere ricognitivo e finalizzato all’esercizio del supporto giuridico al Sindaco, la stessa è funzionalmente diretta ad assicurare l’attuazione degli obiettivi di legalità, trasparenza ed etica nell’esercizio dell’attività di governo amministrativo.

Con riferimento alle ulteriori attività indicate nel decreto n. 19/2022 si evidenzia che le stesse costituiscono attività sostanziali riferite alle sole competenze sindacali e non includono alcuna forma di supporto agli uffici o attività gestorie.

Ritenuto di aver chiarito i dubbi espressi dal Magistrato Istruttore circa la dubbia interpretazione di alcuni punti relativi al Decreto di nomina dell’Esperta e, considerato in ogni caso che la difformità rilevata sia riferibile al solo dato formale, senza riflessi sull’attività sostanziale prestata, nell’ottica della finalità **collaborativa** dell’attività di controllo posta in essere dalla Corte dei Conti, si comunica che lo scrivente ha già dato incarico al Responsabile del I Settore - Affari Generali di predisporre la modifica del disciplinare d’incarico sottoscritto dalle parti, prendendo spunto dall’insegnamento impartito da codesta Corte nell’ambito della Delibera n. 71/2023, avente ad oggetto *“linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre,*

*pubblicità e di rappresentanza, ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005", nella quale testualmente si legge che "può pacificamente affermarsi che il controllo demandato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 173, l. n. 266/2005 concreta una vera e propria verifica sulla gestione con riscontro esterno e successivo, avente ad oggetto non solo la legittimità, ma anche la regolarità dell'atto, alla stregua di un complessivo controllo non già di stretta legalità, ma strumentale a processi di autocorrezione da parte dell'ente controllato".*

Allo stato, unitamente alla presente, si trasmette copia del disciplinare di incarico richiesto, con impegno alla trasmissione del disciplinare modificato non appena verrà sottoscritto dalle parti.

\* \* \* \* \*

**2) Incarico di Esperto in rapporto a linee strategiche del programma di governo conferito con Decreto Sindacale n. 20 del 2022 al dott. Giuseppe Roberto Candura.**

Il disciplinare sottoscritto in data 23 marzo 2023 prevedeva il conferimento dell'incarico per la durata di tre mesi.

Successivamente alla sottoscrizione del detto disciplinare, il professionista per sopravvenute ed impreviste vicende personali non ha potuto adempiere all'incarico ricevuto, ragion per cui il Sindaco ha disposto l'avvio al procedimento di revoca del decreto di nomina, senza oneri a carico dell'Ente.

Con osservanza.

Favignana li, 03/08/2023

Il Sindaco  
*Forgione Francesco*