



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO

PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Giuseppe Aloisio	Presidente
dott. Tommaso Brancato	Consigliere relatore
dott. Valter Del Rosario	Consigliere
dott. Guido Petrigni	Consigliere
dott. Giuseppe Colavecchio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 8/A/2020

nei giudizi di appello in materia di responsabilità amministrativa iscritti nel registro di Segreteria:

- al n. 6263/R promosso dalla Procura regionale nei confronti di Crocetta Rosario, nato a Gela l'8/2/1951, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Dagnino, elettivamente domiciliato presso lo studio del predetto difensore, sito in Palermo, via Quintino Sella n. 77; e di Polizzotto Stefano, nato a Pollina (PA) il 26/10/1969, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Mangano, elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Palermo, via Nunzio Morello n. 40;
- al n. 6263/R promosso, in via incidentale, da Polizzotto Stefano, nato a Pollina (PA) il 26/10/1969, rappresentato e difeso dall'avvocato

Massimiliano Mangano, elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Palermo, via Nunzio Morello n. 40, nei confronti della Procura regionale;

- al n. 6263/R promosso, in via incidentale, da Crocetta Rosario, nato a Gela l'8/2/1951, ed ivi residente in viale Indipendenza coop. Vittorini s.n.c., rappresentato e difeso, dall'avvocato Alessandro Dagnino elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Palermo, via Quintino Sella n. 77, contro la Procura regionale e la Procura generale della Corte dei conti della Regione siciliana, e nei confronti di Polizzotto Stefano;

avverso la sentenza n. 285/2019 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana del 13 marzo 2019, depositata il 6 maggio 2019.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 12 dicembre 2019, il relatore, consigliere Tommaso Brancato, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Maria Licastro, l'avvocato Massimiliano Mangano, difensore di Polizzotto Stefano e l'avvocato Alessandro Dagnino, difensore di Crocetta Rosario.

Ritenuto in

FATTO

Con atto depositato il 1° agosto 2018, la Procura regionale chiedeva la condanna di Crocetta Rosario e di Polizzotto Stefano al risarcimento del danno complessivo di euro 244.567,33, addebitato a ciascuno dei

convenuti nella misura del cinquanta per cento.

La contestazione di responsabilità del PM si fondava sui fatti che possono sintetizzarsi nei termini esposti di seguito.

Con decreto n. 576 del 22 novembre 2012, il Presidente della Regione siciliana, Crocetta Rosario, adottava il provvedimento di revoca, con effetto dalla data della notifica (23 novembre 2012), dell'incarico di Ragioniere generale del Dipartimento regionale del bilancio e tesoro e, *ad interim*, di Dirigente generale del Dipartimento delle finanze, conferito dalla precedente compagine governativa al professore Bossone Biagio, soggetto non appartenente ai ruoli dell'Amministrazione regionale.

Nella motivazione del provvedimento in questione si richiamava l'istituto del cosiddetto "*spoils system*" dei dirigenti generali, facoltà prevista in ambito della Regione siciliana dall'articolo 9, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2000; si faceva riferimento, inoltre, al disposto dell'articolo 41 del contratto collettivo regionale di lavoro (di seguito CCRL) 2002/2005 del personale con qualifica dirigenziale, che consentiva, in determinati casi, la risoluzione anticipata del contratto individuale di conferimento di incarichi dirigenziali generali rispetto alla scadenza naturale, prevedendo, tuttavia, nell'ipotesi di applicazione dello "*spoils system*", il diritto al trattamento economico fondamentale ed accessorio goduto fino alla scadenza naturale del contratto e comunque almeno per un anno o alternativamente ad un incarico equivalente (comma 2 dell'articolo 41 CCRL).

Successivamente, in data 30 novembre 2012, la Giunta regionale, con

deliberazione n. 466/2012, provvedeva alla ratifica del decreto presidenziale n. 576/2012 di revoca anticipata ed unilaterale dell'incarico al professore Bossone Biagio.

Avverso il provvedimento presidenziale di anticipata revoca l'interessato proponeva ricorso al Tribunale del lavoro che, con sentenza n. 840 del 2016, in applicazione dell'articolo 41 del CCRL sopra citato, condannava l'Amministrazione regionale alla corresponsione dell'intero trattamento economico di euro 220.704,45, stabilito nel contratto individuale di lavoro sottoscritto dal professore Bossone.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato non ravvisava i presupposti per la proposizione dell'appello e, di conseguenza, l'Amministrazione regionale procedeva alla liquidazione (D.D.S. n. 8603 del 22 dicembre 2016) e al relativo pagamento dell'importo stabilito nella sentenza del Giudice del lavoro.

Il PM contabile contestava a Crocetta Rosario ed a Polizzotto Stefano l'importo della somma complessivamente pagata al Bossone in euro 244.567,33, ritenendo tale esborso ingiustificato, in quanto sprovvisto di equivalente utilità.

In particolare, secondo la prospettazione attorea, il provvedimento di revoca dell'incarico sarebbe stato adottato non solo in violazione delle norme sulla competenza (che attribuivano tale facoltà alla Giunta regionale su proposta del competente Assessore), ma anche senza alcuna motivazione e traccia di avvio del procedimento in contraddittorio con l'interessato e senza aver preventivamente esaminato la possibilità

giuridica, offerta dall'articolo 41 del CCRL, di conferire al Bossone un incarico alternativo a quello revocato.

Sulla base di queste considerazioni, il PM contestava ai convenuti la responsabilità amministrativa sotto il profilo della violazione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, in aggiunta alla violazione dei limiti procedurali e dell'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo.

La relativa responsabilità veniva addebitata per colpa grave sia al Crocetta, per aver sottoscritto il provvedimento di revoca anticipata dell'incarico, sia al Polizzotto, nella qualità all'epoca dei fatti di Capo della Segreteria tecnica del Presidente della Regione, per non aver svolto la preliminare attività istruttoria e per non aver rappresentato al Presidente le corrette modalità procedurali ritenute necessarie per l'adozione del provvedimento in questione.

Con sentenza n. 285/2019, la Sezione giurisdizionale di primo grado assolveva i convenuti, sostenendo la piena liceità della condotta degli stessi.

In particolare, il primo Giudice, richiamando la normativa contenuta nella legge regionale n. 10 del 2000, in primo luogo evidenziava la natura "apicale" e di diretta collaborazione con il vertice politico dell'incarico di Ragioniere generale del Dipartimento regionale del bilancio e tesoro conferito al professore Bossone.

Riteneva, pertanto, applicabile nei suoi confronti l'articolo 9, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2000, che aveva introdotto

nell'ordinamento della Regione siciliana lo *"spoils system"*, in virtù del quale il rinnovo del vertice politico poteva comportare la cessazione degli incarichi dirigenziali apicali.

In particolare, il primo Giudice faceva riferimento alla giurisprudenza costituzionale che, in ordine alla disciplina giuridica applicabile al personale con qualifica dirigenziale, aveva operato una netta distinzione tra incarichi apicali e non apicali.

Con riguardo a questi ultimi aveva affermato la necessità di garantire la fase procedimentale e del confronto dialettico tra le parti, nell'ambito della quale l'amministrazione era tenuta, da un lato, ad esternare le ragioni per le quali riteneva di non consentire la prosecuzione dell'incarico sino alla sua scadenza contrattuale e, dall'altro, ad assicurare la possibilità di far valere il diritto di difesa al dirigente; in questo senso, pertanto, l'eventuale revoca degli incarichi dirigenziali non apicali restava soggetta alle norme ed alle garanzie dei procedimenti amministrativi.

Di converso, la stessa Corte costituzionale (sentenze n. 124/2011, n. 233/2006) aveva ritenuto legittimo lo *"spoils system"* quando riferito alle posizioni dirigenziali apicali, del cui supporto l'organo politico si avvaleva per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo (Corte cost. sent. n. 304/2010).

Sempre ad avviso del primo Giudice, la normativa regionale sarebbe stata in linea con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in merito alla legittimità di tale sistema riferito alle posizioni apicali, la

cui natura era diversa da quella dei restanti incarichi dirigenziali.

Pertanto, il primo Giudice non ravvisava alcuna illiceità nel fatto che il provvedimento presidenziale di revoca fosse stato adottato senza contraddittorio con l'interessato e con una motivazione che, sia pure in maniera sintetica, individuava, nei presupposti fattuali, solamente l'intento di perseguire una politica di razionalizzazione e riduzione della spesa regionale.

In ordine al vizio procedimentale rilevato dal PM contabile nel decreto presidenziale n. 576 del 2012 di revoca dell'incarico, il Giudice di prime cure sosteneva che la deliberazione di Giunta n. 466 del 2012, nel ratificare con effetti *ex tunc* l'atto in questione, aveva interrotto il nesso di causalità tra il citato decreto presidenziale ed il pagamento in favore del Bossone, nel senso che tale esborso sarebbe stato, in ogni caso, imputabile a tutti i componenti della Giunta.

Avverso la menzionata sentenza n. 285/2019, proponeva appello principale la Procura regionale, deducendo, come primo motivo, l'erronea valutazione, in fatto e diritto, delle ragioni esposte nell'atto di citazione.

Il PM rilevava che, contrariamente a quanto affermato nell'impugnata sentenza, la revoca operata doveva considerarsi arbitraria e produttrice di danno erariale.

A tal proposito, sosteneva che, stante la vigenza dell'articolo 41 del CCRL, la facoltà di revoca prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2000, richiedeva in ogni caso una specifica

motivazione, ancorata ad elementi concreti, e l'esercizio della stessa facoltà avrebbe dovuto "confrontarsi e conformarsi" con gli effetti della disposizione contrattuale che prevedeva il diritto alla retribuzione sino alla scadenza naturale del contratto.

Ad avviso dell'appellante PM, solo una adeguata motivazione avrebbe potuto giustificare la decisione di revocare l'incarico in questione, che, peraltro, era stata adottata dal Crocetta senza neppure valutare *"la percorribilità di strade alternative, come ad esempio, la destinazione ad altro incarico (possibilità contemplata dallo stesso articolo 41)"*.

Secondo la prospettazione attorea, la revoca, illegittima per il vizio di incompetenza, non solo avrebbe prodotto l'effetto di privare immediatamente il professore Bossone delle sue funzioni, ma avrebbe continuato ad essere produttiva di efficacia causale anche dopo la sanatoria disposta dalla Giunta regionale.

Fatte queste premesse, il PM ha sostenuto l'erroneità dei passaggi motivazionali che avevano condotto il primo Giudice all'assoluzione dagli addebiti.

Con riferimento al capo della sentenza nel quale veniva affermato il principio secondo cui, nel caso in esame, la revoca dell'incarico poteva essere effettuata senza tutte le guarentigie ed i "paletti" che la giurisprudenza costituzionale aveva eretto rispetto all'istituto dello *"spoils system"* (vale a dire senza motivazione e senza confronto col soggetto destinatario della revoca), il PM deduceva l'erroneità della distinzione operata dalla Sezione giurisdizionale di prime cure tra

dirigenti generali (apicali) e dirigenti non generali (non apicali), con la conseguente affermazione della revocabilità, *ad nutum*, dei primi.

Al riguardo, il PM rilevava che tale lettura non risulterebbe coerente, né con la specifica normativa che disciplinava la materia, né con l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale.

Ad avviso del Pubblico Ministero, la revoca meramente discrezionale sarebbe stata prevista in via eccezionale per le sole fattispecie contemplate nell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, mentre, per il rimanente personale dirigenziale (compresi anche i dirigenti generali), il meccanismo di decadenza automatica, o meramente discrezionale, avrebbe dovuto tener conto dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione.

In tale prospettiva, sosteneva l'arbitrarietà della revoca, in quanto priva "sia di un momento procedimentale che motivazionale", dovendosi escludere quanto asserito dalla difesa degli appellati in merito al "carattere politico" del ruolo di Ragioniere generale e alle presunte connessioni delle sue competenze con le scelte politiche di tale figura.

Con riferimento a quanto affermato dal primo Giudice nel capo della sentenza in cui si sosteneva che il provvedimento adottato dal Presidente della Regione sarebbe stato adeguatamente motivato, l'appellante riteneva che il mero richiamo, nelle premesse dell'atto, agli intendimenti del nuovo Governo di *"avviare un processo di razionalizzazione e riduzione dei dipartimenti regionali, anche nelle politiche di spending review al fine di consentire risparmi di spesa ed una migliore ottimizzazione ed efficientamento*

dell'azione amministrativa", non poteva ritenersi sufficiente a ritenere assolto l'onere motivazionale, trattandosi di "formule vuote, laconiche, del tutto generiche e prive di qualsiasi aggancio alla parte dispositiva del provvedimento".

Il PM contestava, inoltre, il punto della sentenza in cui la Sezione giurisdizionale di primo grado aveva ritenuto che il nesso di causalità tra il decreto presidenziale n. 576 del 2012 di revoca anticipata dell'incarico ed il pagamento in favore del Bossone fosse stato interrotto dalla decisione della Giunta di ratificare il decreto in questione, sicché tale esborso sarebbe stato da imputare, in ogni caso, a tutti i componenti della Giunta.

Ad avviso dell'appellante, il provvedimento viziato da incompetenza avrebbe immediatamente prodotto i suoi effetti fin dal giorno successivo all'adozione e, quindi, doveva considerarsi come momento genetico della condotta "*contra ius*".

Inoltre, la sanatoria *ex tunc* del vizio procedimentale di incompetenza del decreto presidenziale n. 576 del 2012 non avrebbe avuto rilevanza nel giudizio di responsabilità contabile, trattandosi di aspetti attinenti alla sola legittimità degli atti, la cui valutazione era rimessa esclusivamente alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Con riferimento alle considerazioni esposte nell'appellata sentenza, secondo cui la liceità della condotta risulterebbe confermata dalla sentenza del Giudice del lavoro, il PM contabile ha sostenuto l'infondatezza di tale affermazione, evidenziando il fatto che il Giudice

del lavoro si era limitato a pronunciarsi sulla domanda proposta in quella sede dal professore Bossone sull'ottenimento della spettanza retributiva, ma non si era espresso sulla legittimità della procedura di revoca.

Analoghe considerazioni esponeva l'appellante Procura nei confronti della condotta, ritenuta anch'essa gravemente colposa, dell'avvocato Polizzotto, quale capo, all'epoca dei fatti, della Segreteria tecnica del Presidente della Regione.

Ad avviso del PM, la competenza di quest'ultimo nel campo del diritto avrebbe dovuto indurlo a seguire la previsione di legge, attivando il procedimento istruttorio rientrando nei compiti tecnici a lui assegnati.

A tal proposito, riteneva priva di pregio l'osservazione del primo Giudice secondo cui, al momento dell'adozione del decreto presidenziale n. 574 del 2012, lo stesso avvocato Polizzotto era stato nominato (in data 14 novembre 2012) da pochissimi giorni e, pertanto, occupato nell'organizzazione della Segreteria tecnica, né quella secondo cui, non risulterebbe la collaborazione del medesimo con il Crocetta nella formulazione dell'atto di revoca.

In data 15 novembre 2019, il dottor Polizzotto Stefano depositava la propria comparsa di risposta, deducendo l'inammissibilità dell'appello della Procura per i seguenti motivi:

- per mancata coerenza tra invito a dedurre, atto di citazione e ricorso in appello, ossia, per mancata coerenza tra *causa petendi* contenuta nell'invito a dedurre, nell'atto di citazione e nell'atto di appello;
- per mancata impugnazione del capo della sentenza che aveva escluso la

responsabilità del dottor Polizzotto per il fatto che non risultava alcuna collaborazione di quest'ultimo nella formulazione o nell'adozione del decreto presidenziale di revoca, bensì solamente nella successiva fase della comunicazione e notificazione dell'atto.

Per il resto, la difesa ha dedotto l'infondatezza dei motivi esposti nell'impugnativa della Procura regionale.

In particolare, la difesa ha sostenuto la totale estraneità del dottor Polizzotto Stefano e della Segreteria tecnica al procedimento di revoca estrinsecatosi nel decreto presidenziale n. 576/Gab. del 22 novembre 2012, adottato autonomamente dal Crocetta senza chiedere collaborazione e supporto istruttorio o tecnico all'Ufficio da lui diretto, così come provato dai numerosi atti acquisiti dallo stesso PM nel corso delle sue indagini.

Inoltre, deduceva l'infondatezza dei motivi di appello riferiti al ruolo della Giunta regionale, sostenendo che, con la deliberazione n. 466 del 30 novembre 2012, la stessa Giunta non si era limitata a prendere atto della revoca disposta dal Presidente ma, nel ratificare gli effetti dell'atto in questione, ne aveva approvato il contenuto e si era inserita, a pieno titolo, nella serie causale da cui era scaturito l'asserito danno erariale.

Pertanto, ad avviso del resistente, il danno, ove realmente esistente, sarebbe stato imputabile eventualmente ai componenti della Giunta regionale.

Deduceva, inoltre, l'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e dell'infondatezza dei rilievi di controparte in ordine

alla violazione delle regole di trasparenza e di obbligo di motivazione.

Infine, contestava la quantificazione del danno sotto il profilo dell'omessa chiamata in giudizio dei membri della Giunta regionale, ritenuti eventualmente responsabili.

In data 23 novembre 2019, l'onorevole Crocetta Rosario depositava la propria comparsa di risposta all'appello del PM, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'appello principale.

In particolare, la difesa, dopo aver descritto il quadro normativo e giurisprudenziale in ordine alle clausole negoziali contenute nel Contratto Collettivo di Lavoro applicabile all'epoca ai dirigenti regionali, ha osservato che la Procura aveva omesso di impugnare il capo della sentenza in cui il primo Giudice aveva, incidentalmente, rilevato il contrasto, con norme imperative statali e con principi costituzionali, della disposizione dell'articolo 41 CCRL (che prevedeva la corresponsione delle indennità contrattuali pur in assenza della corrispondente prestazione lavorativa); in tal modo, l'eventuale responsabilità per il danno azionato dalla Procura sarebbe stata imputabile, sotto il profilo sostanziale, alla delegazione di parte pubblica che aveva sottoscritto l'illegittima (e inopportuna) clausola contrattuale e successivamente omesso di rinegoziarla e, sotto quello processuale, alla stessa difesa dell'Amministrazione che aveva omesso di farne rilevare la nullità in sede giudiziale, dinanzi al Giudice del lavoro.

Nel merito, deduceva l'insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa nei suoi confronti.

In primo luogo, la difesa del Crocetta evidenziava che il potere di revoca era stato esercitato in base ad un contratto avente natura di atto negoziale, come tale non soggetto alle regole in materia di procedimenti amministrativi, né ai vizi propri degli atti amministrativi.

Peraltro, la legge regionale consentiva di esercitare tale potere, caratterizzato da "*intuitu personae*", senza alcun obbligo di motivazione e di indicazione delle ragioni del venir meno del rapporto fiduciario tra gli Organi di governo neoeletto ed il dirigente generale revocato.

Secondo la difesa del Crocetta, le ragioni del venir meno del rapporto di fiducia, comunque, sarebbero state fondate su più elementi di carattere oggettivo, connessi alla pregressa gestione del bilancio, che aveva, tra l'altro, provocato una riduzione del "*rating*" della Regione e alcune censure sulla situazione del bilancio da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana (decisione n. 2/2013).

Per questi motivi, non sarebbe stata confermata dal Presidente la figura chiave del Ragioniere generale scelto dal precedente Governo tra soggetti estranei all'Amministrazione regionale.

Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Procura appellante, osservava che le pronunce citate attenevano all'esercizio dello *spoils system* nei confronti di figure non apicali e non già a dirigenti investiti di funzioni apicali, tra i quali era compresa la figura del Dirigente generale del Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale, (rivestita dal Bossone con quella, *ad interim*, di Dirigente generale del Dipartimento regionale delle finanze e

del credito).

Nel richiamare i principi ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla compatibilità con l'articolo 97 della Costituzione dello *spoils system* riferito agli addetti agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo, la difesa del Crocetta sosteneva che la funzione del Ragioniere generale aveva i connotati della stretta collaborazione con l'Organo politico, anche in considerazione delle specifiche competenze in materia di contabilità pubblica.

Per il resto, la difesa del Crocetta deduceva:

- l'insussistenza del nesso di causalità tra la condotta imputata e l'asserito danno erariale;
- l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali;
- l'errata quantificazione del danno.

Concludeva, contestando analiticamente i motivi esposti nell'appello del PM, e chiedendo, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo.

In data 10 luglio 2019, il dottor Polizzotto Stefano depositava il proprio appello incidentale (iscritto al n. 6263/R), chiedendo la riforma della sentenza di primo grado per i seguenti motivi:

- erroneità nella parte in cui la Sezione giurisdizionale di prime cure aveva rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'invito a dedurre per genericità ed indeterminatezza dello stesso con conseguente inammissibilità dell'atto di citazione.

Secondo la difesa dell'appellante incidentale, nella fase dell'invito a dedurre, il PM non avrebbe individuato con esattezza la condotta

contestata al dottor Polizzotto, atteso che la presunta negligenza imputata al medesimo non era stata indicata in modo preciso come richiesto dall'articolo 67 del Codice della Giustizia Contabile.

Inoltre, rilevava la nullità dell'atto di citazione anche per la violazione dell'articolo 87 del medesimo Codice, sotto il profilo dell'asserita difformità tra le condotte indicate nell'atto di citazione e quelle enunciate ed esplicitate nell'invito a dedurre, secondo modalità ritenute generiche ed ipotetiche;

- erroneità della sentenza nella parte in cui rigettava l'eccezione di inammissibilità dell'atto per intervenuta prescrizione.

Stante che la contestazione di responsabilità si fondava sulle modalità della revoca dell'incarico e non sulla possibilità di disporlo, il termine prescrizione sarebbe decorso non dal pagamento di quanto dovuto al Bossone per effetto del contratto revocato, bensì dal pagamento delle maggiori retribuzioni corrisposte al dottor Pisciotta, subentrato nella funzione di Ragioniere generale, mese per mese fino al 13 febbraio 2013.

In data 7 agosto 2019 l'onorevole Crocetta depositava il proprio appello incidentale (iscritto anche questo al n. 6263/R), rappresentando i seguenti motivi:

- erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui aveva rigettato l'eccezione di prescrizione dell'azione di danno erariale.

In particolare, riteneva che la fattispecie non potesse essere considerata come danno indiretto, con conseguente inapplicabilità dei principi di diritto affermati nell'impugnata sentenza.

Precisava che gli Uffici dell'Amministrazione erano a conoscenza sia della decisione di revoca d'incarico al Bossone, assunta dall'appellante incidentale e ratificata dalla Giunta, che del contenuto della lettera di contestazioni inviata dallo stesso e, nonostante tutto, avevano ritenuto di resistere in giudizio, senza fare denuncia dei fatti alla Procura regionale;

- omessa pronuncia sull'eccezione di difetto di giurisdizione, sotto il profilo del principio di insindacabilità delle scelte discrezionali.

Ad avviso dell'appellante incidentale, il provvedimento di revoca dell'incarico rientrava tra gli atti di alta amministrazione e, pertanto, sindacabili soltanto nella misura in cui essi si presentavano come palesemente irragionevoli.

Sosteneva, comunque, che l'atto di revoca era stato motivato con il richiamo alle norme legislative e contrattuali, ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in questa materia, con contestuale riferimento alla natura fiduciaria dell'incarico in questione.

La Procura generale depositava in data 4 dicembre 2019 le conclusioni nel giudizio di appello incidentale proposto dal Crocetta, chiedendone il rigetto, con il conseguente accoglimento dei motivi esposti nella propria impugnativa principale.

Il successivo 5 dicembre 2019, depositava le conclusioni relative all'appello incidentale del dottor Polizzotto Stefano, replicando ai motivi in esso esposti.

All'odierna pubblica udienza, le parti presenti insistevano sulle rispettive posizioni processuali, confermando le conclusioni già

formulate nei propri atti difensivi.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio giudicante dispone, ai sensi dell'art. 184 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice della Giustizia Contabile), la riunione dell'appello principale della Procura regionale con gli appelli incidentali proposti avverso la stessa sentenza rispettivamente da Crocetta Rosario e da Polizzotto Stefano.

Come evidenziato nell'esposizione del fatto, la vicenda oggetto del presente giudizio trae origine dal pagamento effettuato dalla Regione siciliana in esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza con cui il Giudice del lavoro del Tribunale di Palermo aveva riconosciuto il diritto del dottor Bossone Biagio alla corresponsione del trattamento economico fondamentale ed accessorio per il periodo decorrente dalla revoca dell'incarico di Ragioniere generale del Dipartimento regionale del bilancio e tesoro e, *ad interim*, di Dirigente generale del Dipartimento finanze e credito, e la scadenza naturale del contratto di lavoro conferitogli dalla compagine governativa precedente a quella presieduta dal Crocetta Rosario.

La Procura regionale contestava al Crocetta e al Polizzotto Stefano l'importo della somma complessivamente pagata al Bossone in euro 244.567,33, ritenendo tale esborso ingiustificato, in quanto sprovvisto di equivalente utilità.

Secondo la prospettazione attorea, infatti, la condotta del Crocetta

sarebbe risultata connotata dall'elemento psicologico della colpa grave, avendo egli sottoscritto un provvedimento di revoca anticipata dell'incarico che, sebbene consentito dalla vigente legislazione regionale, avrebbe dovuto essere preceduta, in ragione delle conseguenze di carattere patrimoniale, da una doverosa ponderazione in merito al rapporto costi benefici.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione attorea, il provvedimento di revoca dell'incarico sarebbe stato adottato non solo in violazione delle norme sulla competenza (che attribuivano tale facoltà alla Giunta regionale su proposta del competente Assessore), ma anche senza alcuna motivazione e traccia di avvio del procedimento in contraddittorio con l'interessato e senza prevedere un incarico alternativo secondo la possibilità giuridica offerta dall'articolo 41 del CCRL.

La responsabilità erariale veniva contestata dal PM contabile, oltre al Presidente della Regione che aveva sottoscritto l'atto di revoca, anche al Polizzotto, nella qualità quest'ultimo di Capo, all'epoca dei fatti, della Segreteria tecnica del Presidente della Regione siciliana, per non aver svolto la preliminare necessaria attività istruttoria e per non aver rappresentato al Presidente le modalità procedurali ritenute necessarie per la corretta adozione del provvedimento di anticipata risoluzione dell'incarico al dottor Bossone.

La Sezione giurisdizionale di primo grado, con la sentenza n. 285/2019 ha sostenuto la piena liceità delle condotte e, pertanto, ha rigettato la richiesta di condanna al risarcimento del danno erariale.

Fatte queste premesse, il Collegio è chiamato ad esaminare i motivi, che la Procura regionale ha esposto nel proprio appello principale avverso la menzionata sentenza n. 285/2019, con riferimento all'asserita erronea valutazione da parte del Giudice di prime cure delle ragioni prospettate nell'atto di citazione introduttivo del presente procedimento.

Il Collegio ritiene di non poter accogliere l'impugnativa principale, dovendosi confermare, anche in questo grado di giudizio, l'assoluzione di entrambi i convenuti per l'insussistenza dell'illiceità delle condotte contestate dal PM contabile al Presidente della Regione siciliana Crocetta Rosario, per aver anticipatamente disposto, con decreto n. 576 del 22 novembre 2012, la revoca, con effetto dalla data della notifica (23 novembre 2012), dell'incarico di Ragioniere generale, già conferito dalla precedente compagine governativa al dottor Bossone, ed al Polizzotto, per l'asserita omessa preventiva attività istruttoria e per non aver rappresentato al sottoscrittore dell'atto di revoca le dovute modalità procedurali.

A tal proposito, va richiamato il quadro normativo che, con particolare riferimento all'ambito dell'Amministrazione della Regione siciliana, disciplina l'istituto del così detto "*spoils system*", ma anche i principi affermati dalla giurisprudenza in materia di revoca di incarichi dirigenziali.

L'articolo 9 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, rubricato "modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali", recita al comma 3: "*gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione possono*

essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'elezione del Presidente e della Giunta regionale; se non si provvede entro tale termine l'incarico si intende confermato sino alla naturale scadenza"; al successivo comma 4, la norma stabilisce: "l'incarico di dirigente generale è conferito con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente, a dirigenti di prima fascia, e nel limite di un terzo, che può essere superato in caso di necessità di servizio e nel rispetto del limite numerico di cui alla tabella A allegata alla presente legge, a dirigenti di seconda fascia ovvero a soggetti di cui al comma 8" (cioè, estranei all'Amministrazione).

La tabella A, richiamata dal comma 4, dell'articolo 9 sopra menzionato, individua le strutture considerate di massima dimensione, tra le quali sono compresi sia il Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro – Ragioneria generale, sia quello delle finanze e del credito, entrambi Uffici a cui era stato preposto il dottor Bossone dal Governo precedente a quello presieduto dal Crocetta.

Alla luce della normativa regionale richiamata, appare del tutto evidente che il Bossone rivestiva incarichi di responsabilità di strutture di massima dimensione.

A tal proposito, va evidenziato il ruolo apicale rivestito dal Ragioniere generale, in quanto preposto alla direzione, coordinamento e controllo delle attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi all'interno del Dipartimento del bilancio e delle finanze, quale struttura complessa ed articolata all'interno in numerosi uffici

dirigenziali e collocata in posizione strategica rispetto ai compiti di indirizzo politico del Presidente della Regione, della Giunta e degli Assessorati; infatti, secondo quanto previsto dalle disposizioni, il Ragioniere generale fornisce, per le sue competenze giuridico-contabili, il supporto tecnico amministrativo necessario agli Organi di governo per l'attività propria sul versante fondamentale della programmazione finanziaria ed economica.

In proposito, basta menzionare il fatto che il Ragioniere generale elabora gli schemi dei fondamentali atti dell'intero ciclo di bilancio (bilancio di previsione, assestamento, rendiconto generale), da sottoporre, poi, all'approvazione della Giunta regionale al fine della successiva formalizzazione in proposte di legge.

E, in questi termini, il Ragioniere generale assume, ancora di più rispetto ad altri Capi Dipartimento, una funzione di collaborazione, diretta e non mediata da alcuna altra struttura amministrativa, con l'Autorità politica.

In base alle considerazioni fin ora esposte, in ordine alla specifica collocazione apicale della figura del Ragioniere generale, deve sottolinearsi il particolare rapporto di fiducia, che deve necessariamente intercorrere tra il medesimo dirigente generale ed il vertice politico, e di condivisione, in linea di massima, degli obiettivi finanziari perseguiti dal Governo regionale, così che deve ritenersi evidente la possibilità di applicare nei suoi confronti il menzionato articolo 9 della legge regionale n. 10 del 2000 che, nell'introdurre nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale il principio dello *"spoils system"*, ha

previsto che gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione, come quello ricoperto dal Bossone, possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'elezione del Presidente e della Giunta regionale.

Il contenuto del menzionato articolo 9 della legge regionale n. 10 del 2000, peraltro, deve ritenersi in linea con l'evoluzione della normativa statale che, nell'attuale formulazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro del personale con qualifica di dirigente alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, prevede che la cessazione del rapporto di ufficio in corso di svolgimento può essere conseguenza, oltre che per gli esiti dell'accertamento della così detta responsabilità dirigenziale, anche per il venir meno del rapporto di fiducia con il vertice dell'amministrazione; la normativa statale, quindi, nel regolamentare il rapporto di lavoro dei dirigenti, con particolare riferimento all'applicabilità dello "spoils system", al comma 8 del citato articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha previsto espressamente che *"gli incarichi degli uffici dirigenziali di cui al comma 3 (cioè di Segretario generale di ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli equivalenti conferiti con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente) possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si è provveduto si intendono confermati fino alla loro*

naturale scadenza".

La giurisprudenza, in particolare quella della Corte costituzionale, in più occasioni, si è pronunciata sulla questione di legittimità dello *"spoils system"* con riferimento agli incarichi dirigenziali.

Il Giudice delle leggi ha operato una netta e significativa distinzione tra incarichi apicali e quelli non apicali.

Con specifico riferimento a questi ultimi, la Corte costituzionale (ex multis, sentenze n. 233/2006, n. 104/2007, n. 34/2010) ha ritenuto lesive dei principi costituzionali di imparzialità e del buon andamento, fissate nell'articolo 97 della Costituzione -oltre che dei principi fondamentali in materia di garanzie dei procedimenti amministrativi- i meccanismi dello *"spoils system"* ove riferiti a *"figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina"*.

Diverso orientamento ha assunto la Consulta nei confronti degli incarichi apicali, rispetto ai quali ha affermato che il potere di nomina dei vertici delle strutture amministrative, mediante l'individuazione sulla base dell'*"intuitu personae"*, mira ad assicurare quel rapporto di continuità fra organi politici e dirigenti apicali che giustifica, in questi casi, la cessazione degli incarichi in questione loro conferiti dal precedente Organo politico (Corte cost. sent. n. 103/2007, n. 104/2007, n. 161/2008, n. 81/2010).

In linea con questi principi, con sentenze n. 124 del 2011 e, ancora più di recente, con sentenza n. 15 del 2017, la Consulta ha ribadito che i meccanismi di decadenza dagli incarichi dirigenziali, per cause estranee alle vicende del rapporto di ufficio e per motivi diversi dai risultati conseguiti, sono compatibili con il contenuto dell'articolo 97 della Costituzione se riferiti agli addetti agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo o alle figure apicali, risultando, in tale caso, lo "*spoils system*" come strumento funzionale al miglioramento dell'attività amministrativa.

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (vedere Sezione lavoro, sent. n. 2510/2017), in fattispecie riferita al Dirigente generale di un Dipartimento regionale, ha avuto modo di precisare che il principio dello "*spoils system*" opera nei riguardi dei soggetti che rivestono incarichi dirigenziali apicali, i quali, hanno la funzione di organizzare, coordinare e dirigere l'ufficio secondo le direttive degli organi politici.

In relazione al quadro normativo menzionato ed ai principi elaborati dalla giurisprudenza, non può dubitarsi che l'incarico di Ragioniere generale ricoperto dal dottor Bossone debba considerarsi connotato dal carattere della fiduciarità, al quale, come già rilevato dal primo Giudice, non sono estendibili i principi del contraddittorio, della procedimentalizzazione e della congrua motivazione, trattandosi, come già evidenziato, di funzione assoggettata al sistema dello "*spoils system*"; di conseguenza, nella fattispecie in esame, la revoca dell'incarico deve considerarsi disposta dal Presidente della Regione in conformità alla

disposizione dell'articolo 9, comma 4, della legge regionale n. 10 del 2000 e, in questi termini, il Collegio ritiene di confermare il capo della sentenza di primo grado nel punto in cui ha escluso l'illiceità della condotta del Crocetta.

Infatti, la revoca dell'incarico conferito al dottor Bossone dalla precedente compagine governativa, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante PM, non sembra che possa qualificarsi come arbitraria e produttrice di danno erariale.

Sotto il primo profilo, va evidenziato il particolare rapporto di fiducia e di sintonia che necessariamente deve intercorrere tra il Presidente della Regione ed il Ragioniere generale, su cui incombe il compito di collaborare con il vertice politico per il conseguimento degli obiettivi generali indicati nel programma elettorale della compagine eletta dai cittadini e in quelli fissati, per ciascuna annualità, nei documenti di finanza pubblica e nelle leggi di bilancio.

La legge regionale, come già evidenziato, consente all'Organo politico di esercitare un potere discrezionale caratterizzato dal carattere personale della scelta e, in questo senso, può escludersi l'asserita arbitrarietà.

Stante il rapporto fiduciario, non sindacabile in questa sede, e la particolare natura ampiamente discrezionale del provvedimento di revoca, deve comunque ritenersi in questo caso sufficiente, sotto il profilo della motivazione, il mero riferimento, contenuto nelle premesse del decreto n. 576 del 22 novembre 2012, all'intendimento del Presidente della Regione siciliana *"ad avviare un processo di razionalizzazione e*

riduzione dei dipartimenti regionali, anche nell'ambito delle politiche di spending review al fine di conseguire significativi risparmi di spesa ed una migliore ottimizzazione ed efficientamento dell'azione amministrativa".

Il PM ha censurato la condotta del Crocetta, sostenendone l'arbitrarietà sotto l'ulteriore profilo dell'adozione della revoca dell'incarico al dottor Bossone senza neppure valutare "la percorribilità di strade alternative, come ad esempio, la destinazione ad altro incarico", possibilità questa contemplata dall'articolo 41 del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dei dirigenti della Regione siciliana.

Deve al riguardo evidenziarsi che la disposizione contrattuale si limita ad indicare tale soluzione come mera possibilità rimessa alla discrezionalità dell'Autorità politica e, in questi termini, la scelta di non destinare il dirigente ad altro incarico non può essere sindacata in questa sede.

In ordine alla contestazione del danno, il Collegio rileva che l'articolo 41, comma 2, del citato CCRL prevedeva, come conseguenza della risoluzione anticipata rispetto alla scadenza naturale dell'incarico dei dirigenti generali, il diritto al trattamento economico fondamentale ed accessorio fino alla scadenza naturale del contratto di lavoro.

Il pagamento della retribuzione, pur in assenza della prestazione lavorativa del dirigente generale, era previsto quindi da apposita clausola contrattuale come conseguenza diretta della revoca dell'incarico per il venir meno del rapporto di fiducia.

La richiamata disposizione contrattuale, come sottolineato dal primo

Giudice, si presta a valutazione negativa sia in termini di legittimità che di opportunità, trattandosi di clausola chiaramente contraria a qualsiasi principio di logica, di buon andamento, di sana gestione finanziaria, in violazione dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Tuttavia, in questo giudizio, il pagamento della retribuzione per le prestazioni lavorative non rese dal dirigente generale revocato non può ragionevolmente imputarsi al provvedimento di anticipata risoluzione del contratto di lavoro, ma alla disposizione contrattuale che ne ha previsto il diritto al mantenimento del trattamento retributivo fino alla scadenza del termine.

Per tutte le esposte ragioni, il Collegio reputa che non possa imputarsi al Crocetta alcuna colpa grave nell'aver adottato il decreto n. 576 del 22 novembre 2012.

In ordine all'asserita illegittimità per il vizio di incompetenza del provvedimento di revoca disposta dal Presidente della Regione senza la preventiva delibera di Giunta, si osserva che, come evidenziato dal Giudice di primo grado, tale vizio è stato sanato, con effetto *ex tunc*, dalla deliberazione della Giunta n. 466 del 30 novembre 2012.

L'atto in questione contiene la chiara ed esplicita manifestazione di volontà di *"fare propri gli effetti del decreto del Presidente della Regione n. 576 del 22 novembre 2012"*, ratificando il contenuto del precedente atto viziato da incompetenza.

Anche su questo aspetto, pertanto, non può accogliersi la prospettazione attorea, nel punto in cui ravvisava nella ratifica della Giunta regionale

una semplice sanatoria di un vizio formale dell'atto di revoca, che non avrebbe escluso il nesso causale da ricondurre, comunque, alla condotta del Crocetta.

In realtà, la decisione della Giunta di ratificare il decreto presidenziale di revoca deve considerarsi come elemento di fatto sufficiente ad interrompere il nesso di causalità tra la condotta del Presidente e il pagamento del trattamento economico riconosciuto dal Giudice del lavoro a favore del Bossone, nel senso che, tale esborso, qualora dovesse essere ritenuto indebito e fonte di responsabilità, avrebbe dovuto essere imputato anche a tutti i componenti della Giunta regionale e non solo al Presidente.

In conclusione, va confermata la sentenza impugnata nel capo in cui ha pronunciato l'assoluzione del Crocetta da tutti gli addebiti di responsabilità amministrativa.

Dall'affermazione di liceità della condotta del Crocetta consegue che anche quella del dottor Polizzotto Stefano, quale Capo della Segreteria tecnica, vada dichiarata esente da qualsiasi profilo di colpa.

In ogni caso, come rilevato nell'impugnata sentenza, dalla documentazione acquisita al fascicolo processuale non risulta che lo stesso abbia collaborato con il Presidente Crocetta alla preparazione e adozione del decreto presidenziale di revoca, né alla predisposizione di eventuali atti endoprocedimentali, essendo intervenuto il Capo della Segreteria tecnica, nella fattispecie in esame, solo nella successiva fase di comunicazione e notificazione del provvedimento al suo destinatario

dottor Bossone.

L'appello principale va rigettato anche per la parte attinente alla posizione processuale del Polizzotto.

Nella pronuncia di assoluzione per l'assenza di condotta illecita, restano assorbiti i motivi esposti negli appelli incidentali del Crocetta e del Polizzotto avverso i capi della sentenza non impugnati dall'appellante principale.

Il rigetto nel merito delle domande della Procura regionale impone al Collegio la pronuncia sulle spese processuali a favore delle controparti, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della Giustizia Contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Il Collegio, pertanto, liquida le spese legali in euro 5.000,00 (euro cinquemila/00), a favore di Crocetta Rosario e in euro 5.000,00 (euro cinquemila/00) a favore di Polizzotto Stefano, oltre spese generali, iva e cassa previdenziale avvocati, ponendole a carico della Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello principale proposto dalla Procura regionale nei confronti di Crocetta Rosario e Polizzotto Stefano, confermando integralmente la sentenza n. 285/2019 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana del 13 marzo 2019, depositata il 6 maggio 2019. Si intendono conseguentemente assorbiti i motivi contenuti negli appelli incidentali

proposti da Crocetta Rosario e Polizzotto Stefano in base a quanto esposto in motivazione.

Liquida le spese legali in euro 5.000,00 (euro cinquemila/00), a favore di Crocetta Rosario e in euro 5.000,00 (euro cinquemila/00) a favore di Polizzotto Stefano, oltre spese generali, iva e cassa previdenziale avvocati, ponendole a carico della Regione siciliana.

Così deciso, in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2019.

L'Estensore

f.to (Tommaso Brancato)

Il Presidente

f.to (Giuseppe Aloisio)

Depositata in Segreteria

Palermo, 31 gennaio 2020

Il Direttore della Segreteria

f.to (Fabio Cultrera)