

CORTE D'APPELLO DI CATANIA
ATTO DI CITAZIONE IN APPELLO

Il dott. Giovanni ILARDA (CF: LRD GNN 52 L03 C696E) nato in Ciminna il 3.7.1952, residente in Palermo, via Lanza di Scalea n. 2213, rappresentato e difeso, giusta procura versata in atti del giudizio di primo grado, rilasciata su foglio separato ed unito anche al presente atto mediante inserimento nella pec di notifica dello stesso, dall'avv. Filippo Cangemi (C.F. CNG FPP 55D14 G273M – pec: avvocatofilippocangemi@pec.it – fax: 091-6850008), elettivamente domiciliato presso il qui indicato domicilio digitale del proprio difensore

CITA

il Consorzio per le aree di sviluppo industriale in liquidazione di Caltagirone (detto anche Consorzio ASI), C.F. 00400170874, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato presso il domicilio digitale dell'avv. Claudio Milazzo, suo procuratore costituito in primo grado, a comparire avanti alla Corte d'Appello di Catania, sezione civile designanda, all'udienza che si terrà il giorno 16 Novembre 2026, in ore legali, con invito a costituirsi nel termine di venti giorni prima di tale udienza o di quella fissata ai sensi dell'art. 349 *bis* c.p.c., ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 347 c.p.c. e a comparire nell'udienza indicata, dinanzi al giudice designato ai sensi dell'art. 349 *bis* c.p.c., con l'avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui all'art. 343 c.p.c. e che la difesa tecnica mediante avvocato è obbligatoria - fatta eccezione per i casi previsti dall'art. 86 c.p.c. o da leggi speciali – e che la parte, sussistendone i presupposti di legge, può presentare istanza per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per ivi sentire accogliere il presente appello

AVVERSO

la sentenza n. 202/2026 del Tribunale di Caltagirone, Giudice Filippello, resa il 16-04-2026, pubblicata il 17-04-2026 ed in pari data notificata a mezzo pec (all. 1), emessa nel procedimento n. 351/2024 R.G. del Tribunale di Caltagirone in sede di giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, con il seguente dispositivo: *“Il Tribunale di Caltagirone, Accoglie la domanda dell’opponente. Revoca il decreto ingiuntivo n. 56/2024 emesso dall’intestato Tribunale l’11/03/2024, nel procedimento monitorio n. 213/2024 R.G. Condanna Giovanni Ilarda a pagare a favore del Consorzio ASI di Caltagirone le spese di lite che liquida in € 5.331,00, oltre il 15% per spese generali sui compensi, IVA e CPA come per legge”*.

RUBRICA DELL'ATTO:

CONSORZIO ASI DI CALTAGIRONE IN LIQUIDAZIONE
Protocollo Arrivo N. 327/2026 del 19-05-2026
Allegato 3 - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO (da pag. 2 a pag. 5)

MOTIVI

1 - *Erronea formulazione del dispositivo – erronea qualificazione del commissario liquidatore dei consorzi ASI della Sicilia come organo di governo di ente pubblico – errore di diritto nella interpretazione dell’art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95 – errore di diritto nella dichiarazione incidentale di nullità parziale del decreto di nomina del commissario liquidatore* (da pag. 5 a pag. 15)

2 - *Contrasto con l’ordinamento eurounitario (Direttiva 2000/78/CE) dell’art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, per discriminazione in ragione dell’età* (da pag. 15 a pag. 17)

3 - *Difetto di motivazione ed erroneità della decisione di rigetto della domanda di indennizzo per indebito arricchimento* (da pag. 17 a pag. 23)

4 - *Censurabilità della regolamentazione delle spese per omessa compensazione* (da pag. 23 a pag. 2)

CONCLUSIONI (da pag. 24 a pag. 25).

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La sentenza impugnata è stata emessa nel giudizio promosso dall’appellato Consorzio ASI per opporsi al decreto ingiuntivo ottenuto dal dr. Ilarda, per il pagamento del compenso a lui spettante per l’attività di Commissario liquidatore dello stesso Consorzio svolta nell’anno 2023; il compenso era previsto nell’atto di nomina, ma tale provvedimento era ritenuto dall’opponente in contrasto con l’art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95 che vieta alle PP.AA. il conferimento a titolo oneroso di cariche in “*organi di governo*” di enti regionali a soggetti (come il dr. Ilarda) già lavoratori pubblici posti in quiescenza.

Costituitosi in giudizio il dr. Ilarda replicava deducendo: *a)* in via principale l’inapplicabilità della norma perché il Commissario liquidatore dei Consorzi ASI della Sicilia non è un “*organo di governo*”; *b)* in via subordinata che la norma doveva essere disapplicata per contrasto con il diritto eurounitario sulla base di sentenza in materia emessa dalla CGUE; *c)* in via ulteriormente subordinata che, in caso di ritenuta applicabilità della norma che prevede il divieto, avrebbe dovuto essergli riconosciuto, quantomeno, un indennizzo a titolo di indebito arricchimento della controparte.

A questa estrema sintesi preliminare, necessaria per l’immediato inquadramento del *thema decidendum*, appare opportuno, comunque, far seguire una più completa descrizione dei fatti (già più ampiamente descritti in primo grado, documentati e mai dalla controparte contestati), per evidenziare la complessità del lavoro svolto ed il suo carattere squisitamente tecnico.

Nel mese di dicembre dell'anno 2022 l'odierno appellante, in pensione dal mese di luglio 2022 dopo oltre 42 anni al servizio delle Istituzioni, è stato personalmente richiesto in via d'urgenza dal Presidente della Regione Siciliana, sulla base della sua esperienza e delle sue competenze tecniche, di affrontare un grave scenario emergenziale di crisi energetica ed occupazionale originato dall'embargo UE sul petrolio russo e dal sequestro penale di un impianto di trattamento dei reflui industriali, di proprietà del Consorzio ASI di Siracusa, a servizio di raffinerie petrolifere che assicuravano il 20% del fabbisogno nazionale.

Di fronte alla gravità della situazione, all'urgenza, all'incalzare degli eventi e a possibili, gravi, ricadute sociali, il dr. Ilarda riteneva di non potersi sottrarre all'impegno richiestogli, nell'interesse della collettività; scopriva solo successivamente che, in base alla normativa regionale, per assolvere al compito affidatogli avrebbe dovuto assumere, tuttavia, l'incarico di commissario liquidatore non solo del Consorzio ASI di Siracusa, proprietario dell'impianto a servizio delle raffinerie, ma, in forza dell'art. 19 della l.r.s. 2012, n. 8 (del quale per comodità di consultazione si è prodotto il testo come all. 1 alla comparsa di risposta di primo grado), che prevede la persona fisica di un unico Commissario per ciascuno dei Consorzi della Sicilia orientale, anche l'incarico di Commissario liquidatore dei Consorzi di Caltagirone, Messina, Catania, Ragusa ed Enna.

L'odierno appellante si è così potuto rendere conto, in breve tempo (e con stupore), che i Consorzi ASI in liquidazione della Sicilia, espressamente qualificati enti di diritto pubblico non economici dalla originaria legge istitutiva (art. 2 della l.r.s. 1984, n. 1, del quale per comodità di consultazione si è pure prodotto il testo come all. 2 alla comparsa di risposta del primo grado), una volta sciolti e posti in liquidazione secondo la speciale disciplina di cui alla l.r.s. 2012, n. 8, in realtà, sono solo formalmente degli enti pubblici, nel senso che hanno una propria soggettività e costituiscono centri di autonoma imputazione di diritti ed obblighi, ma nella realtà, nonostante la (fuorviante) denominazione di Consorzi agli stessi assegnata, sono mere gestioni liquidatorie che non hanno nessuna delle caratteristiche che nel linguaggio comune contraddistinguono gli enti pubblici:

- non hanno personale dipendente (tutto transitato per legge nella pianta organica dell'IRSAP, un nuovo, diverso ed unico ente regionale istituito al momento del loro scioglimento che ne ha assorbito tutte le funzioni);
- non hanno uffici;
- non hanno neppure una sede fisica propria, perché al nuovo ente (IRSAP) sono stati trasferiti persino gli immobili che erano destinati ad uffici dei disciolti Consorzi.

Non sono stati trasferiti a quest'ultimo ente, invece, i rapporti di credito e debito, facendo in tal modo dei Consorzi in liquidazione, in ragione dell'enorme passivo, soltanto delle *bad company* e del Commissario liquidatore non un amministratore dei Consorzi - ormai privi di tutte le precedenti funzioni di promozione industriale interamente trasferite all'IRSAP (art. 19, co. 5, l.r.s. 2012, n. 8) e privi anche degli organi consortili di amministrazione e controllo, tutti sciolti con D.P.R.S. 143/SG del 30.3.2012 in attuazione dell'art. 19, co. 1, l.r.s. 2012, n. 8 nel suo testo originario (all. 3 alla comparsa di risposta del primo grado) - ma una figura assimilabile a quella del curatore fallimentare di un'impresa che ha cessato ogni attività, che non ha personale dipendente, che non ha più la disponibilità di locali di alcun tipo e che deve provvedere esclusivamente alla personale gestione, nel proprio studio, del contenzioso, alla liquidazione delle attività residue e al pagamento dei creditori.

Il dr. Ilarda, pertanto, ha dovuto svolgere in proprio, da solo, con autonoma organizzazione e anticipando ogni spesa, il gravoso incarico, senza mai avere potuto disporre di alcuna risorsa finanziaria e della benché minima risorsa umana.

Portato a termine l'incarico per il quale era stato inizialmente richiesto il suo contributo presso il Consorzio ASI di Siracusa perché cessato lo stato emergenziale delle raffinerie petrolifere, ritenendo impossibile, sulla base delle condizioni finanziarie e dell'attuale assetto normativo, organizzativo e contabile di tutti i Consorzi, poter dare una qualsiasi risposta alle risalenti ed abnormi problematiche che li caratterizzano e risultando la prosecuzione dell'incarico affidatogli anche incompatibile con le sue condizioni di salute, in data 3.11.2023 il dott. Ilarda ha, quindi, rassegnato le proprie dimissioni a decorrere dal 1° 1.2024, procedendo a formale passaggio di consegne con verbale del 18.1.2024 nel quale si è dato atto che l'attività era stata espletata sino al 31.12.2023 (all. 4 alla comparsa di risposta del giudizio di primo grado).

Non avendo, tuttavia, ottenuto compensi di sorta da parte di alcuno dei Consorzi e non essendo ragionevole prevedere di poterli ottenere da enti che sono tutti (con la sola eccezione dei Consorzi di Ragusa e di Caltagirone) in stato di conclamato dissesto e che sono stati tutti posti in liquidazione coatta amministrativa per insolvenza, proprio su iniziativa del dr. Ilarda ai fini di contenimento della spesa pubblica, lo stesso, in ragione della gravosa attività svolta nel corso di un intero anno in esecuzione di un incarico espressamente conferito a titolo oneroso (come tale accettato) con formale decreto di nomina (all. 5 alla comparsa di risposta del primo grado), ricorreva in sede monitoria ottenendo nei confronti del Consorzio ASI di Caltagirone il decreto di ingiunzione che lo stesso Consorzio ha contestato introducendo il giudizio di opposizione definito con la sentenza appellata.

Sentenza appellata che è ingiusta, erronea e non conforme a diritto e che va pertanto riformata per i seguenti

MOTIVI

- I) *Erronea formulazione del dispositivo – erronea qualificazione del commissario liquidatore dei consorzi ASI della Sicilia come organo di governo di ente pubblico – errore di diritto nella interpretazione dell’art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95 – errore di diritto nella dichiarazione incidentale di nullità parziale del decreto di nomina del commissario liquidatore.*

Ia) Va evidenziato, in via preliminare, per esigenze di chiarezza, l’errore di diritto che caratterizza il dispositivo della pronuncia appellata.

Dalla sentenza nel suo insieme si ricava, infatti, con certezza, che il primo giudice ha ritenuto di dovere rigettare tutte le domande proposte dal dr. Ilarda. Nella formulazione del dispositivo il primo decidente, però, non rigetta tali domande, ma “*accoglie la domanda dell’opponente*”, incorrendo in evidente errore di diritto perché nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo la domanda è quella proposta dal creditore opposto (attore in senso sostanziale), non dall’opponente.

Si deve, quindi, prescindere dall’erronea formulazione testuale del dispositivo dovendosi intendere rigettate tutte le domande dell’opposto.

Ib) In ordine alla prima domanda, con la quale era stata chiesta la condanna del Consorzio ASI al pagamento del compenso del Commissario liquidatore previsto nel relativo decreto di nomina, la controparte aveva opposto due eccezioni, una di illiquidità del credito, l’altra di illegittimità del decreto per contrasto con il divieto di conferimento di incarichi retribuiti in enti pubblici a pensionati, ex art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95.

Sulla prima questione, riguardante la liquidità del credito, il primo giudice ha ommesso ogni considerazione e la stessa deve ritenersi, quindi, assorbita; al riguardo si ribadiscono, conseguentemente, ove l’eccezione fosse riproposta, le considerazioni tutte sulla relativa infondatezza, documentate e dedotte al punto III della comparsa di costituzione presentata nel giudizio di primo grado alla quale si fa rinvio per ragioni di economia processuale espositiva e che debbono, quindi, qui intendersi integralmente richiamate e trascritte.

In proposito ed in estrema sintesi, qui si ribadisce che il compenso *de quo* è predeterminato in virtù di mero calcolo aritmetico, derivante dall’applicazione delle seguenti norme ed atti, nel loro combinato disposto, via via aggiornato: art. 12, comma 3, L. reg. n. 33/2021; art. 2 D.P.

Reg. Siciliana 20-01-2012 (all. 8 alla comparsa di risposta in I grado); art. 2 D.P. Reg. Siciliana 17-09-2020 (all. 9 alla comparsa di risposta in I grado), che ha introdotto l'art. 3 *bis* nel DPRS precedente del 2012; D.P. Reg. Siciliana 652/Serv. 1^a del 09-11-2020 (all. 11 alla comparsa di risposta in I grado), espressamente richiamato nel decreto di nomina del dr. Ilarda; è pacifico che un credito quantificabile con calcolo aritmetico è sempre liquido (cfr. Cass. n. 31046/2019 e Cass. n. 17989/2016).

In ogni caso nel giudizio di opposizione, si era anche evidenziato che l'eccezione di illiquidità del credito azionato in sede monitoria era inconducibile e priva di ogni concreta rilevanza; l'opposizione a decreto ingiuntivo, infatti: *“dà luogo ad un ordinario giudizio di cognizione inteso ad accertare la pretesa fatta valere, non se l'ingiunzione fu legittimamente emessa in relazione alle condizioni previste dalla legge”* (Cass. 2014, n. 16767), perché *“il giudizio di opposizione si sovrappone a quello sulla legittimità del decreto ingiuntivo opposto, nel senso che l'eventuale difetto delle condizioni per l'emissione di detto decreto non determina comunque la caducazione del decreto medesimo, ove il credito risulti provato in sede di opposizione”* (Cass. 2005, n. 15037).

Ic) Sulla seconda questione sollevata (illegittimità del decreto per contrasto con il divieto di conferimento di incarichi retribuiti in enti pubblici a pensionati) occorre prendere le mosse dalla norma di legge che prevede il divieto di conferire cariche in *“organi di governo”* a titolo oneroso a soggetti collocati in quiescenza (art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95) della quale si riporta il testo:

“É fatto divieto alle pubbliche amministrazioni ... di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ...

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito.

Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, ...”.

Al riguardo la stringata motivazione del *decisum* (dedicata in massima parte alla mera narrazione dei fatti di causa) consiste soltanto nelle seguenti affermazioni:

“Non vi può essere dubbio sul fatto che l'opposto, nell'anno 2023, abbia rivestito la carica di Commissario liquidatore esercitando i poteri di amministrazione e di legale rappresentanza dei sei consorzi nell'ambito della specifica procedura di liquidazione degli stessi. In quanto organo di governo della gestione liquidatoria, il Commissario ha il compito di amministrare il patrimonio del consorzio sotto la vigilanza dell'autorità regionale, procedere all'accertamento del passivo e alla liquidazione dell'attivo (vendita di beni immobili e

riscossione crediti) e di rappresentare legalmente i sei consorzi in ogni sede, inclusa quella giudiziaria”.

Ad avviso del primo giudice, quindi, il Commissario liquidatore dei Consorzi ASI sarebbe un organo di governo perché titolare della legale rappresentanza e di poteri di amministrazione.

Si tratta di una enunciazione assertiva che integra, come tale una motivazione apparente, priva, peraltro, di fondamento giuridico.

Quali siano gli organi di governo di un ente pubblico e quali siano le loro funzioni lo stabilisce una norma di legge, non dipende dai criteri menzionati dal primo giudice (senza indicare, peraltro, una qualsiasi base normativa della relativa affermazione).

Organi di governo, in senso tecnico, non sono tutti gli organi di un ente pubblico (come non lo sono sicuramente gli organi di controllo quali i collegi dei revisori e simili). Quali siano e quali siano le loro funzioni è stabilito dalla legge, la quale deve al riguardo assicurare, per dettato costituzionale, la separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo (proprie degli organi di governo) dalla relativa attuazione, che compete, invece, agli organi tecnici titolari dei poteri amministrativi necessari per l’attuazione (Corte cost. 2022, n. 70; Corte cost. 2013, n. 81); non può essere frutto di immotivate affermazioni.

Essendovi una norma che definisce gli “*organi di governo*” e ne individua le funzioni, intanto il titolare di una pubblica funzione può essere definito “*organo di governo*” in quanto eserciti le funzioni proprie di tali organi secondo la stessa norma.

Ai sensi dell’art. 4 del decreto legislativo 2001, n. 165:

“Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”.

Nello stesso identico senso, in ambito regionale, dispone la l.r.s. 2000, n. 10.

In tutte le PP.AA., quindi, l’attività di “*indirizzo politico-amministrativo*” costituisce per legge ed in forza di un principio che trova fondamento nell’art. 97 della Costituzione (Corte cost. 2022, n. 70 cit.), caratteristica tipica, esclusiva ed identificativa degli organi di governo: non può esistere un organo di governo non titolare di una funzione di indirizzo politico-amministrativo, né, di riflesso, un organo di un ente privo di una tale funzione che possa essere giuridicamente qualificato organo di governo dell’ente.

Amministrare ed esercitare poteri di amministrazione non è, invece, compito degli organi di governo, ma dei dirigenti (o di altri organi tecnici), ai quali spetta anche la rappresentanza per tutti gli atti amministrativi che impegnano l’Amministrazione all’esterno.

Ai sensi del richiamato art. 4, commi 2 e 3 del decreto legislativo 2001, n. 165 e nella Regione siciliana ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, della l.r.s. 2000, n. 10, infatti:

“Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.”.

Va aggiunto che quelle sopra riportate sono disposizioni direttamente applicabili anche nelle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, vincolanti ed inderogabili per il legislatore regionale, come espressamente previsto dall'art. 1, co. 3, del decreto legislativo 2001, n. 165 che prevede a tal fine che le stesse disposizioni *“costituiscono [per le Regioni a statuto ordinario] principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione”* e per le Regioni a statuto speciale, come la Regione siciliana, *“norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”*.

La Regione siciliana, del resto, adeguandosi, aveva già adottato identiche disposizioni con precedente l.r.s. 2000, n. 10, emanata in attuazione di quanto previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 1993, n. 29, il cui testo è stato poi integralmente riprodotto dal sopra riportato art. 4 del decreto legislativo 2001, n. 165.

Per legge, quindi, la titolarità di poteri di amministrazione, sulla quale il primo giudice ha affermato che il Commissario liquidatore fosse un organo di governo, non identifica gli organi di governo degli enti pubblici, bensì è tutto il contrario, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa che ha al riguardo precisato:

- che *“Ai sensi dell'articolo 4 d.lg. 2001 n. 165, le funzioni di indirizzo e controllo spettano agli organi di governo, mentre quelle di gestione amministrativa competono agli organi burocratici”* (CdS 2017, n. 1500);
- che *“In forza del generale principio di distinzione tra attività di governo e attività di gestione, gli atti di amministrazione rientrano nella competenza tecnico-gestionale degli organi esecutivi (dirigenti) prevista dall'articolo 4, d.lg. 2001, n. 165, perché non contengono elementi di indirizzo politico-amministrativo che possono attrarre detta competenza nella sfera riservata agli organi di governo, i quali definiscono solo gli obiettivi e programmi da attuare, verificandone i risultati, il cui raggiungimento è riservato alla responsabilità dirigenziale”* (CdS 2013, n. 5857);
- che *“L'articolo 4 d.lg. 30 marzo 2001 n. 165, nell'attribuire agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico/amministrativo, ha conferito ai dirigenti il potere di adottare tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi”* (CdS 2010, n. 7007).

In forza di tali disposizioni di legge (statale e regionale), pertanto, per stabilire se il Commissario liquidatore fosse o non fosse organo di governo occorre (ed occorre) accertare se lo stesso fosse o non fosse titolare di poteri di indirizzo politico-amministrativo, non se fosse titolare di poteri di amministrazione.

Tutto ciò era stato diffusamente evidenziato nel corso del giudizio di primo grado, ma le relative deduzioni non risultano neppure marginalmente prese in esame.

Si deve, quindi, rappresentare nuovamente in questa sede, per rimarcare l'erroneità della motivazione della sentenza appellata e del *decisum*, quanto inutilmente già sottoposto a tal fine all'attenzione del primo decidente.

Al riguardo, però, occorre anche sgombrare il campo da un possibile equivoco di fondo, per evitare di equiparare il commissario liquidatore di un ente pubblico al liquidatore delle società e per evitare generalizzazioni (non corrispondenti alla variegata realtà normativa) che portino ad accomunare tutti indistintamente i commissari liquidatori di qualsiasi ente pubblico e le loro funzioni.

A differenza di quanto previsto dal codice civile per la liquidazione delle società o dalla legge fallimentare per la liquidazione giudiziale, infatti, non esiste una legge (statale o regionale) che disciplini in via generale la liquidazione degli enti pubblici e i poteri dei commissari liquidatori; la disciplina da applicare ad ogni singola liquidazione e i poteri dei commissari sono stabiliti, di volta in volta da ogni singola legge che dispone lo scioglimento e la liquidazione di un determinato ente.

Affermare, quindi, genericamente, che i liquidatori (di qualsiasi ente pubblico) sono da "equiparare" agli organi di governo dell'ente prima dello scioglimento, costituisce affermazione apodittica non sorretta da alcun fondamento logico e giuridico, essendo necessario verificare a tal fine, piuttosto, di volta in volta e con riferimento ad ogni singola figura commissariale, se la *lex specialis* che disciplina nel caso concreto la liquidazione di un determinato ente attribuisca o meno a "quel" commissario liquidatore poteri corrispondenti a quelli propri degli organi di governo dell'ente stesso prima del suo scioglimento.

Se una disciplina specifica dei poteri commissariali manchi si può anche ipotizzare il ricorso all'estensione analogica delle norme sulla liquidazione delle società, sulla liquidazione giudiziale o sulla liquidazione coatta amministrativa (o meglio delle norme di diritto pubblico riguardanti la liquidazione di altri enti), ma se una disciplina specifica e puntuale esiste (come nel caso di specie), è sulla base di quella che bisogna stabilire se il commissario liquidatore sia titolare di quei poteri che sono propri, secondo legge, degli "organi di governo", non sulla base della normativa riguardante i liquidatori delle società o altra normativa.

Tanto premesso è pacifico, poi, che la norma che pone il divieto di conferire cariche retribuite in organi di governo a soggetti in quiescenza, avendo carattere eccezionale, sia di stretta interpretazione e non permetta interpretazioni analogiche o estensive che possano portare ad applicare il divieto anche a figure diverse dagli organi di governo.

In tal senso è esplicita, innanzitutto, la circolare interpretativa 4 dicembre 2014, n. 6 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, diretta a tutte le PP.AA. (all. 12 alla comparsa di costituzione di primo grado), nella quale si precisa quanto segue:

- *“La disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/prev del 30 settembre 2014)”*;

- *“Un'interpretazione estensiva dei divieti ... potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze n. 566 del 1989, n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013 della Corte costituzionale)”*;

- *“Tra le cariche in organi di governo di amministrazioni e di enti ... rientrano quelle che comportano effettivamente poteri di governo, quali quelle di presidente, amministratore o componente del consiglio di amministrazione”*;

- *“Per la loro natura eccezionale, non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono poi ritenersi esclusi anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici”*.

Tale circolare, sottolineando il carattere eccezionale e di stretta interpretazione della norma di legge, esclude che i commissari liquidatori (non menzionati dalla legge che pone il divieto) rientrino fra i destinatari della norma; sotto tale profilo non si comprende neppure, quindi, la ragione per la quale il primo giudice l'abbia riportata a supporto della propria decisione di segno completamente contrario.

Sulla natura eccezionale del divieto, sulla tassatività delle cariche vietate a titolo oneroso e sull'inammissibilità di interpretazioni sia analogiche che estensive si sono espressi, poi, anche il Consiglio di Stato in sede consultiva, la Corte dei conti in sede non giurisdizionale e la costante giurisprudenza amministrativa e contabile (CdS, parere 2020, n. 309; CdC Sezione Controllo Regione Lazio 133/2023/PAR; CdC, Lazio, delibera 88/2023; CdC Lombardia del. 126/22; CdC Liguria del. 60/22; CGA 2019, n. 489; TAR Sicilia – Palermo, 2018 n. 1374).

Principio ribadito anche dalla Corte di Cassazione la quale ha evidenziato che *“... neppure a fronte del chiaro tenore letterale della norma risulta percorribile un'interpretazione estensiva*

(né, tanto meno, analogica), trattandosi di una disposizione limitativa di una libertà e dovendosi piuttosto adottare un'interpretazione restrittiva” (Cass. 2023, n. 3643).

Tutto ciò significa che il divieto vale solo per il conferimento di incarichi in “*organi di governo*”, non anche per figure che si ritengano *latu sensu* assimilabili o equiparabili agli stessi in via analogica o estensiva.

Non c'è dubbio, quindi, che il divieto non possa applicarsi al Commissario liquidatore dei Consorzi ASI della Sicilia, in primo luogo, perché nessuna disposizione di legge prevede al riguardo un divieto, ma soprattutto per una diversa e ancor più pregnante ragione; anche se, in ipotesi, fosse ammissibile un'estensione analogica della norma che prevede il divieto, infatti, il liquidatore dei consorzi ASI della Sicilia non potrebbe, comunque, mai essere “equiparato” agli organi di governo, perché secondo la disciplina della liquidazione di tali Consorzi, prevista dalla l.r.s. 2012, n. 8, il commissario liquidatore dei Consorzi non esercita alcuno dei poteri propri degli organi di governo degli enti pubblici in generale, né alcuno dei poteri che erano propri degli organi di governo dei Consorzi prima dello scioglimento degli stessi (disposto con D.P.R.S. n. 143/S.G. del 30/3/2012); in conseguenza dello scioglimento degli organi consortili, poi, la l.r.s. 2012, n. 8 non solo, sul piano formale, non ha qualificato e non ha individuato il commissario liquidatore quale organo di governo in loro vece nella fase di liquidazione, ma, soprattutto, non ha attribuito a quest'ultimo poteri e funzioni corrispondenti a quelli che venivano prima esercitati dagli organi di governo disciolti, né altri poteri, comunque, propri degli “*organi di governo*” di un qualsiasi ente pubblico.

Che il Commissario liquidatore dei Consorzi ASI della Sicilia non sia un organo di governo degli stessi deriva, quindi, dalla disciplina della liquidazione di tali Consorzi ASI della Sicilia, che assegna al Commissario la mera gestione liquidatoria tecnica dei rapporti giuridici preesistenti, un ruolo che, infatti, è stato sempre affidato a giuristi o commercialisti; non a caso, peraltro, perché il carattere squisitamente tecnico della funzione è espressamente previsto dalla legge; l'art. 19, co. 1, secondo periodo, della l.r.s. 2012, n. 8 prevede, infatti, che i Commissari liquidatori dei Consorzi ASI della Sicilia debbono essere “*scelti fra soggetti di comprovata professionalità in relazione alle funzioni da svolgere*”.

Sulla scorta di quanto sopra rappresentato si era evidenziato in primo grado (e va riaffermato in appello) che il Commissario dei Consorzi ASI della Sicilia, organo tecnico di gestione, non può essere in alcun modo considerato né un “*organo di governo*” dei Consorzi, né un organo che cumula funzioni amministrative (finalizzate alla liquidazione) e funzioni proprio degli “*organi di governo*”, per le seguenti ragioni:

- perché la originaria *mission* dei Consorzi ASI (promuovere insediamenti industriali

attraverso l'infrastrutturazione sul territorio) è venuta meno con la legge che ne ha disposto lo scioglimento e ha istituito l'IRSAP (art. 1 l.r.s. 2012, n.8), individuando quella che era la sola *mission* dei Consorzi ASI come scopo istituzionale proprio ed esclusivo di tale nuovo ente (art. 2 l.r.s. 2012, n. 8), dotato, infatti, di propri “*organi di governo*” cui compete l'adozione delle linee di indirizzo politico-amministrativo e di dirigenza alla quale spetta la relativa attuazione (artt. 5, 6, 7, 8, 9 e 10 l.r.s. 2012, n. 8);

- perché, essendo state le funzioni di promozione degli insediamenti produttivi sul territorio in precedenza esercitate dai Consorzi siciliani trasferite tutte quante (nessuna esclusa) a questo diverso ente di nuova istituzione, manca l'oggetto stesso di una possibile funzione di indirizzo politico-amministrativo del Commissario liquidatore, che esercita soltanto attività vincolate nell'*an*, per il contenuto e per il fine, tassativamente elencate dall'art. 19 l.r.s. 2012, n. 8, senza alcun margine di discrezionalità, di scelta o di definizione degli obiettivi della propria azione proprio di qualsiasi organo di governo;

- perché il Commissario non è neppure titolare di poteri di indirizzo (né tanto meno di gestione) di risorse umane, non disponendo di alcuna unità di personale cui indirizzare direttive di *governance*, in quanto tutto il personale dei disciolti Consorzi è stato trasferito nella pianta organica dell'IRSAP;

- perché non è titolare di poteri di indirizzo organizzativo dell'ente (né tanto meno di diretta organizzazione), dal momento che i Consorzi ASI siciliani in liquidazione non hanno unità organizzative e uffici propri;

- perché non dispone neppure di poteri di indirizzo di risorse materiali in quanto i Consorzi in liquidazione non solo non hanno personale dipendente, ma non hanno neppure uffici e nemmeno una sede fisica;

- perché non dispone di alcun potere di indirizzo politico-amministrativo neppure in materia finanziaria, dal momento che ogni eventuale entrata deve essere destinata per legge al pagamento dei creditori e delle spese del contenzioso, esclusa ogni altra diversa destinazione;

- perché è titolare (in funzione liquidatoria) di poteri di amministrazione del patrimonio, ma, come sopra osservato, l'esercizio di poteri di amministrazione non è proprio degli organi di governo (art. 4, commi 2 e 3, del decreto legislativo 2001, n. 165 e art. 2, commi 2 e 3, della l.r.s. 2000, n. 10).

Nel quadro di tale concreta disciplina normativa è impossibile anche sul piano logico ipotizzare che il Commissario liquidatore dei Consorzi ASI in liquidazione sia organo di governo di un ente pubblico o che (anche ad ammettersi, in via di ipotesi, una non consentita interpretazione analogica o estensiva del divieto di legge) sia equiparabile ad un organo di

governo.

Anche la Segreteria Generale della Presidenza della Regione Siciliana, del resto, con circolare 52066 del 30.12.2019 aveva chiarito che il divieto di conferimento di cariche non gratuite in organi di governo a soggetti in quiescenza non si applica agli incarichi commissariali (all. 14 alla comparsa di risposta del primo grado).

Anche l'Assessore alle attività produttive che ha emesso il provvedimento di nomina dell'odierno appellante ha, ovviamente, ritenuto non applicabile il divieto di cui si tratta.

Il parere di segno contrario reso dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana (n. 14587 del 12 luglio 2023), richiamato nell'atto di opposizione a decreto ingiuntivo della controparte, non ha nulla da spartire con la liquidazione dei Consorzi ASI e i relativi Commissari liquidatori, così come non ha nulla da spartire neppure la nota dell'Assessorato dell'economia menzionata dall'opponente nella quale risulta richiamato tale parere, perché non riguarda il Consorzio ASI di Caltagirone.

Come si può agevolmente rilevare dalla lettura di tale parere, infatti, lo stesso si riferisce alla posizione dei Commissari liquidatori e alla liquidazione di altri due enti regionali completamente diversi (EMS ed ESPI), due enti pubblici economici (non enti pubblici non economici come sono espressamente qualificati i Consorzi ASD); in proposito si è in precedenza sottolineato che, non esistendo una normativa generale sulla liquidazione degli enti pubblici, la liquidazione di ogni ente ha una sua disciplina specifica: i poteri e le funzioni del commissario liquidatore vanno individuati in base alle norme che disciplinano "quella" liquidazione, non altre liquidazioni; quelli del Commissario liquidatore dei Consorzi ASI dalla l.r.s. 2012, n. 8, non dalla normativa riguardante altri enti quali EMS ed ESPI ai quali soltanto si riferisce il parere sopra menzionato.

È appena il caso, infine, di tornare a sottolineare pure in sede di gravame anche la non pertinenza di un precedente giurisprudenziale citato dall'opponente: il precedente del TAR di Potenza dallo stesso richiamato, infatti, riguarda un Consorzio ASI della Basilicata il cui Commissario, sulla base della legge regionale che disciplina "quella" liquidazione, è titolare di poteri di governo e di politica industriale in atto esercitati e di gestione del personale, essendo "*subentra[to] in tutti gli organi gestori, ordinari e straordinari, del Consorzio*" (art. 2 l.r. Basilicata 2021, n. 7); i Consorzi ASI della Sicilia, invece, sulla base della diversa legge della Regione siciliana che ne disciplina la liquidazione, sono soltanto, come ripetutamente precisato, mere gestioni liquidatorie di vecchi rapporti pendenti e non esercitano più alcuna delle attività svolte dagli stessi Consorzi e dai relativi organi di governo prima del loro scioglimento, trattandosi di funzioni che, come parimenti già evidenziato, sono state tutte

trasferite, unitamente al personale e agli uffici, ad altro ente (IRSAP).

Sulla base di tali considerazioni, puntualmente rassegnate e completamente ignorate dal primo giudice, una decisione conforme a diritto ed a giustizia avrebbe dovuto essere di segno diametralmente opposto a quella che, invece, risulta adottata.

Id) La motivazione della sentenza impugnata è censurabile anche per ulteriori errori di diritto, nella parte in cui il primo giudice afferma di dovere revocare il decreto ingiuntivo *“essendo nullo l’art. 7 del decreto di nomina del 3 gennaio 2023, perché posto in essere in violazione di norma di legge”*.

Gli errori di diritto che caratterizzano tale passo della decisione sono molteplici:

- innanzitutto perché, per le ragioni sopra rassegnate, il decreto di nomina dell’appellante doveva ritenersi pienamente conforme a legge;
- in ogni caso perché, ai sensi dell’art. 21 *octies* l. 1990, n. 241, la violazione di legge comporta annullabilità, non nullità del provvedimento amministrativo (la quale ricorre soltanto nei casi tassativi di cui all’art. 21 *septies* della stessa legge);
- inoltre perché il giudice ordinario se ritiene che un atto amministrativo non sia conforme a legge non può dichiararne la nullità o pronunciarne l’annullamento, ma si deve limitare a disapplicarlo *incidenter tantum* nel caso concreto;
- perché il primo giudice ha, addirittura, dichiarato una nullità parziale del provvedimento amministrativo, limitata alla previsione dei compensi per il Commissario, in tal modo invadendo l’area delle attribuzioni riservate alla P.A. ed esercitando poteri di amministrazione attiva e non giurisdizionali, con la trasformazione di un atto amministrativo di conferimento dell’incarico a titolo oneroso (come tale accettato) in un atto di conferimento di un incarico a titolo gratuito, un provvedimento mai voluto e mai posto in essere dalla P.A., men che meno accettato dal dr. Ilarda che aveva fatto affidamento su un provvedimento completamente diverso;
- perché, ancora, come era stato evidenziato in primo grado, in sede civile, a differenza che nel giudizio amministrativo, la P.A. non può opporre la non legittimità del provvedimento di nomina del Commissario liquidatore sul quale si fonda il diritto ai reclamati compensi ai fini della sua disapplicazione. Ciò in quanto per pacifica giurisprudenza di legittimità (anche delle SS.UU.) *“il potere di disapplicazione dell’atto amministrativo illegittimo da parte del giudice ordinario non può essere esercitato nei giudizi in cui (come nella specie) sia parte la P.A., ma può essere esercitato unicamente nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l’atto illegittimo venga in rilievo come mero antecedente logico, e non già (come nel caso di specie) quale*

fondamento del diritto dedotto in giudizio (Cass., SS.UU., 2021, n. 9543; Cass., SS.UU., 2015, n. 2244; Cass. 2006, n. 19659; Cass. 2002, n. 2588).

Anche per tali ragioni la sentenza appellata, difforme dalla costante giurisprudenza di legittimità, merita censura e va riformata.

II) *Contrasto con l'ordinamento eurounitario (Direttiva 2000/78/CE) dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, per discriminazione in ragione dell'età.*

Altra ragione posta a sostegno della originaria domanda trovava e trova fondamento nella sentenza della CGUE del 2.4.2020, causa C-670/18, ma anche di questa il primo giudice ha ommesso ogni esame e valutazione, in contrasto con l'obbligo di verifica di compatibilità con il diritto UE della norma che prevede il divieto, espressamente posto dalla sentenza a carico del giudice nazionale.

La relativa questione va, quindi, riproposta in questa sede, tornando a sottolineare come una interpretazione secondo la quale al Commissario dei Consorzi ASI in liquidazione dovrebbe applicarsi, comunque, il divieto di conferimento di cariche in organi di governo non gratuite a soggetti in quiescenza, comporterebbe un insanabile contrasto fra la norma che tale divieto prevede e l'ordinamento eurounitario.

Con la richiamata sentenza, infatti, la CGUE, investita della questione della compatibilità di tale norma con la direttiva 2000/78/CE ha ritenuto:

- che facendo riferimento al collocamento in quiescenza, la normativa nazionale in questione si basa indirettamente su un criterio collegato all'età, dal momento che il beneficio di un trattamento di quiescenza è subordinato al compimento di un certo numero di anni di lavoro e alla condizione di aver raggiunto una determinata età (punto 26 della motivazione), con la conseguenza che una siffatta normativa istituisce una discriminazione indiretta basata sull'età dell'interessato (punto 28 della motivazione);
- che la normativa persegue un duplice obiettivo, da un lato realizzare un'effettiva revisione della spesa pubblica mediante la riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione, ... e, dall'altro, facilitare il ringiovanimento del personale delle amministrazioni pubbliche, favorendo l'accesso di persone più giovani alla funzione pubblica (punto 32 della motivazione);
- che, tuttavia, benché considerazioni di bilancio possano essere alla base delle scelte di politica sociale di uno Stato membro, esse però non possono costituire di per sé uno scopo perseguito da tale politica, di talché l'obiettivo della riduzione effettiva della spesa pubblica

non può costituire, di per sé, una finalità legittima (punti 34 e 35 della motivazione);

- che in relazione a quanto previsto dalla normativa italiana era dubbio se la misura in questione consentisse effettivamente di migliorare le opportunità di inserimento nella vita attiva delle persone più giovani (punto 47 della motivazione) e che spettava al giudice nazionale verificare se il divieto imposto alle persone collocate in quiescenza fosse idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e a soddisfare effettivamente l'intento di conseguirlo in modo coerente e sistematico o non costituisse, invece, in realtà, uno scopo di politica di bilancio perseguito in contraddizione con lo scopo di politica dell'occupazione basato sul ringiovanimento del personale in attività (punti 50 e 52 della motivazione).

Tanto premesso, nel caso in cui si ritenesse applicabile al Commissario liquidatore dei Consorzi ASI il divieto di conferimento di cariche non gratuite a soggetti in quiescenza, la violazione dell'ordinamento sovranazionale e il carattere discriminatorio della norma risulterebbero di tutta evidenza.

Riferita alla carica di Commissario liquidatore dei Consorzi ASI in liquidazione, infatti, la norma non assolverebbe ad alcuna funzione di ricambio generazionale, ma avrebbe solo uno scopo di riduzione della spesa pubblica perseguito attraverso una inammissibile discriminazione in ragione dell'età che l'ordinamento eurounitario non consente; a prescindere, infatti, dalla considerazione che nei Consorzi ASI non esiste alcuna unità di personale in relazione alla quale potere ipotizzare un ricambio occupazionale, per il conferimento di cariche di governo in enti pubblici l'art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95 prevede solo un limite di carattere economico, la gratuità, non anche di durata; conseguentemente, non essendo previsto un limite temporale della carica (stabilito solo per gli incarichi dirigenziali), ai pensionati le cariche di governo, purché gratuite, possono essere conferite a tempo indeterminato, *sine die*, rimanendo, di conseguenza, escluso che la norma possa assicurare un ricambio generazionale ed essendo, invece, evidente, che la gratuità è funzionale soltanto ad esigenze di bilancio.

La oggettiva disparità di trattamento nei confronti dei soggetti collocati in quiescenza (ai quali la carica può essere conferita senza limiti temporali, ma solo a titolo gratuito, a differenza di tutti gli altri), quindi, non trova alcuna giustificazione in quell'esigenza di ricambio generazionale che soltanto la renderebbe compatibile con l'ordinamento eurounitario.

Se fosse ritenuta astrattamente applicabile al Commissario liquidatore dei Consorzi ASI, pertanto, la norma che impone la gratuità della carica per i pensionati risulterebbe, conclusivamente, discriminatoria e, contrastando con la Direttiva 2000/78/CE, andrebbe disapplicata.

È pacifico, infatti, che in caso di conflitto tra il diritto interno ed il diritto europeo, come ripetutamente chiarito dalla Corte costituzionale, quest'ultimo è suscettibile di applicazione diretta da parte del giudice nazionale, con eventuale contestuale disapplicazione delle norme di diritto interno con esso contrastanti (*ex multis*, da ultimo, Cass. 2024, n. 4691).

III) *Difetto di motivazione ed erroneità della decisione di rigetto della domanda di indennizzo per indebito arricchimento*

IIIa) In via subordinata e sussidiaria, nel caso in cui fosse stato escluso che il dr. Ilarda potesse conseguire con azione diretta il compenso previsto nell'atto di nomina, era stato richiesto che, in ogni caso, gli venisse riconosciuto il diritto ad essere indennizzato *ex art.* 2041 c.c. per la perdita patrimoniale subita, con arricchimento senza causa del Consorzio in liquidazione, in conseguenza di un impegno assorbente che aveva impedito per un intero anno ogni altra attività di lavoro (autonomo o subordinato) produttiva di reddito e che aveva causato perdite patrimoniali, anche per le spese effettuate per un'attività interamente espletata con l'impiego esclusivo di beni strumentali e risorse proprie.

La relativa domanda è stata rigettata esclusivamente con le seguenti parole:

“Né tanto meno può essere riconosciuto l'indebito arricchimento in danno del consorzio opponente, che al massimo avrebbe potuto riguardare il mero rimborso spese, per altro, neppure documentate”.

Al riguardo la motivazione della statuizione di rigetto è priva di una reale motivazione, salvo che nella parte in cui erroneamente si afferma che la domanda di indennizzo per indebito arricchimento *“al massimo avrebbe potuto riguardare il mero rimborso spese”* le quali non erano state documentate; da tale laconica espressione sembrerebbe potersi desumere che il primo giudice abbia ritenuto: *a)* che, per ragioni di cui manca ogni indicazione, la domanda non fosse fondata; *b)* che, in ogni caso, la stessa dovesse essere respinta perché avrebbe potuto avere ad oggetto solo il rimborso delle spese, comunque non provate.

A prescindere dal difetto di motivazione (vizio che si converte in motivo di appello *ex art.* 161 c.p.c.), la sentenza sul punto è censurabile sia per giuridica fondatezza della proposta domanda immotivatamente respinta, sia per l'erroneità dell'assunto secondo il quale l'indennizzo avrebbe potuto avere ad oggetto solo il rimborso delle spese le quali, inoltre, non erano state documentate.

IIIb) Appare opportuno, in via preliminare, però, ribadire anche in questa sede la già evidenziata ammissibilità della domanda, perché secondo la giurisprudenza di legittimità:

“il convenuto opposto può proporre con la comparsa di costituzione e risposta una domanda nuova, diversa da quella posta a fondamento del ricorso, anche nel caso in cui l'opponente non abbia proposto una domanda o un'eccezione riconvenzionale e si sia limitato a proporre eccezioni chiedendo la revoca del decreto opposto, sempre che, tuttavia, tale domanda” (come nel caso di specie) *“si riferisca alla medesima vicenda sostanziale dedotta in giudizio, ciò rispondendo a finalità di economia processuale e di ragionevole durata del processo e dovendosi riconoscere all'opposto, quale attore in senso sostanziale, di avvalersi delle stesse facoltà di modifica della domanda riconosciute, nel giudizio ordinario, all'attore formale e sostanziale dall'art. 183 c.p.c.”* (Cass. 2023, n. 32933; Cass. 2023, n. 27183).

IIIc) Oltre che ammissibile, poi, la domanda era (ed è) pienamente fondata, innanzitutto, sul piano giuridico.

Contrariamente a quanto afferma il primo giudice scrivendo che la domanda *“al massimo avrebbe potuto riguardare il mero rimborso spese”*, infatti, presupposto dell'azione ex art. 2041 c.c. è l'arricchimento altrui privo di causa, non l'impovertimento di chi propone la domanda rappresentato dalle sole spese effettuate; l'arricchimento, poi, non comprende soltanto le spese, come parimenti si legge nella sentenza appellata, perché:

“al fine di determinare l'indennizzo spettante all'autore di una prestazione professionale in favore dell'Amministrazione, in assenza di un titolo valido, il depauperamento patrimoniale deve tenere conto, oltre che dei costi e degli esborsi sopportati, a titolo di danno emergente, anche del valore economico del sacrificio di tempo e di energie mentali e fisiche spese dal professionista, a titolo di lucro cessante” (Cass. 2026, n. 8657; Cass. 2020, n. 24319; Cass. 2019, n. 14670).

Sul piano probatorio l'intensa attività di lavoro espletata per un anno intero dal dr. Ilarda nell'interesse di tutti i Consorzi della Sicilia orientale e quella svolta nello specifico interesse del Consorzio di Caltagirone risultava (e risulta) dall'analitica indicazione contenuta nella comparsa di risposta alla quale, per esigenze di economia, si fa rinvio; per la mole degli atti che la riguardavano ci si era riservati di produrre la relativa documentazione nel caso di contestazione della controparte, ma, non essendo mai intervenuta al riguardo alcuna contestazione, i fatti dovevano (e devono) ritenersi pacificamente provati ex art. 115 c.p.c.

Quanto scritto in sentenza dal primo giudice, pertanto, non è fondato, né giuridicamente, né sul piano probatorio e fattuale, sotto il primo profilo perché l'arricchimento non è costituito solo dagli esborsi effettuati nell'interesse della P.A., ma anche dall'attività svolta nell'interesse della stessa P.A., sotto il secondo perché l'attività svolta ed indicata nella comparsa di risposta risultava pacifica e non contestata.

In ordine al *quantum debeatur*, inoltre, per costante giurisprudenza la determinazione

dell'indennizzo per l'attività prestata in favore della P.A. può essere effettuata d'ufficio, con valutazione e liquidazione equitativa, *ex art. 1226 c.c.*, anche sulla scorta della tariffa professionale utilizzata come parametro di riferimento per attribuire un valore economico al sacrificio di tempo e di energia del professionista che ha eseguito la prestazione (*ex multis*, da ultimo, Cass. 2026, n. 8657 cit.; Cass. 2019, n. 14329); nel caso concreto, conseguentemente, si era fondatamente rappresentato che l'ammontare dell'indennizzo poteva essere determinato equitativamente nella stessa misura del compenso di € 40.000,00 previsto dalla normativa di settore (o, in via subordinata, in quella eventuale minor misura ritenuta di giustizia), utilizzando a tal fine come mero parametro di riferimento il compenso tabellare previsto per il Commissario liquidatore dalla normativa che era stata analiticamente richiamata ed illustrata in primo grado al punto III della comparsa di risposta (D. Pres. Reg. 20 gennaio 2012, art. 12, co. 3; l.r.s. 2021, n. 33; D. Pr. Reg. 652/Serv. 1^a del 9/11/2020).

La decisione appellata e la relativa *ratio decidendi* sono, pertanto, giuridicamente erranee anche nella parte in cui il primo giudice afferma che l'arricchimento è limitato alle spese e che mancava la prova di queste ultime, perché, al contrario, ricorrevano tutti i presupposti per l'accoglimento della domanda e per la liquidazione dell'indennizzo.

IIIId) Per completezza si deve ribadire in questa sede anche quanto già dedotto in primo grado con riguardo all'eccezione con la quale la controparte aveva opposto che non esisteva “*alcun arricchimento senza causa a danno di parte opposta, atteso che il pagamento del compenso richiesto per l'attività espletata è espressamente vietato dalla norma sopra citata*”.

L'opponente chiariva meglio il proprio pensiero con le seguenti parole:

“ si ritiene opportuno evidenziare come l'azione generale di arricchimento postuli che la locupletazione di un soggetto a danno dell'altro sia indebita e dunque avvenuta senza giusta causa, sicché quando essa (la locupletazione) sia la conseguenza di un contratto o di una specifica previsione normativa – come nel caso di specie – non può dirsi che la causa manchi o sia ingiusta. Nel caso di specie, è evidente che l'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95 del 6.07.2012, escluda espressamente la remunerabilità dell'incarico in questione e, pertanto, la sua gratuità non può costituire causa di impoverimento per il dott. Ilarda e di indebito arricchimento per il Consorzio”.

Per sottolineare la giuridica non fondatezza di tale prospettazione si era al riguardo replicato al punto III della memoria *ex art. 171 ter*, co. 1, n. 2), c.p.c. (e va ribadito in appello per il caso in cui l'eccezione venisse riproposta), innanzitutto, che l'arricchimento della P.A. dedotto a fondamento della domanda subordinata di indennizzo proposta *ex art. 2041 c.c.* non consisteva nel mancato pagamento di “*compensi*” (come asserito dall'opponente), perché non era questo né il *petitum*, né la *causa petendi*, in quanto con la domanda proposta in via

subordinata non era stato richiesto il pagamento di alcun “*compenso*”, ma la corresponsione di un’indennità (*petitum*) per l’arricchimento senza causa della P.A. (*causa petendi*) derivante dall’attività svolta.

Si era ancora osservato che secondo l’opponente il divieto di conferire cariche retribuite ai pensionati costituiva una ragione giuridica giustificatrice dell’arricchimento della P.A. e in proposito si era evidenziato che, contrariamente a quanto prospettato, un divieto a carico della P.A. di conferire cariche retribuite non costituiva di certo titolo e ragione giuridica per un arricchimento della stessa; la ragione giuridica dell’arricchimento avrebbe potuto ritenersi sussistente solo nella ben diversa ipotesi, implicitamente consentita dalla legge, di attività svolta in favore della P.A. sulla base di un incarico conferito a titolo gratuito e come tale accettato, ipotesi, però, non ricorrente nel caso concreto, perché al dr. Ilarda era stato conferito, invece, un incarico retribuito che come tale soltanto era stato accettato.

Perché sussistesse quella ragione giuridica giustificatrice dell’arricchimento invocata dalla controparte era indispensabile, in altri termini, la volontarietà di una attività da svolgere a titolo gratuito, perché “*nella formula senza una giusta causa, contenuta nell’art. 2041 c.c., rientrano anche i casi di arricchimento senza la volontà del depauperato, risolvendosi la mancanza di volontà in una ipotesi di mancanza di causa*” (Cass. 2025, n. 30168; Cass. 2009, n. 11330).

La contraria affermazione di controparte, peraltro, oltre a non trovare fondamento nelle norme richiamate, avrebbe, come paradossale ed insostenibile conseguenza che il divieto di legge e l’(asserita) illegittimità del provvedimento assunto dall’Amministrazione in violazione di tale divieto (la violazione di legge, esclusivamente imputabile all’Amministrazione, cioè) potrebbero essere invocati dalla stessa come “*giusta causa*” normativa di locupletazione in pregiudizio del destinatario del provvedimento che sulla legittimità dello stesso aveva fatto pieno affidamento.

IIIe) Un’ultima considerazione, ancora, su un altro aspetto giuridico della tematica (ancorché non evidenziato dalla controparte).

Secondo la giurisprudenza di legittimità l’indennizzo a titolo di arricchimento senza causa va escluso nei casi in cui una prestazione sia stata svolta sulla base di un contratto nullo, solo quando la nullità dipenda dalla illiceità del contratto stesso; non esistono precedenti giurisprudenziali simili riferiti a prestazioni eseguite in favore della P.A. sulla base (come nel caso di specie) di un provvedimento amministrativo, anche perché riesce assai difficile ipotizzare un provvedimento amministrativo addirittura illecito.

Ciononostante appare opportuno sviluppare alcune considerazioni anche al riguardo, per evidenziare come la (asserita) violazione di una norma imperativa che prevede il divieto di conferire cariche a titolo oneroso a pensionati comporterebbe l'illegittimità del provvedimento per violazione di legge, giammai la sua illiceità.

Proprio in tema di arricchimento senza causa la recente giurisprudenza delle SS.UU. della Cassazione, infatti, dando continuità a precedenti giurisprudenziali espressamente richiamati, ha ribadito che *“l'azione è preclusa non per il semplice contrasto con una norma imperativa, ma solo in caso di illiceità del negozio”*; è stato chiarito, al riguardo, che la violazione di norme imperative determina sempre nullità (*ex art. 1418, co. 1, c.c.*), ma che non tutte le nullità derivanti da violazione norme imperative causano la illiceità del contratto, perché a norma dell'art. 1418, co. 2, c.c. si ha nullità per illiceità solo quando illecito sia l'oggetto, il motivo ... o la causa del contratto (Cass. SS.UU., 28/04/2026, n. 11513).

Con la stessa sentenza si è, più precisamente, affermato che:

“l'improponibilità dell'azione di arricchimento si ricollega non alla contrarietà del contratto ad una norma imperativa ai sensi dell'art. 1418, comma primo, c.c., né alle nullità strutturali di carattere ordinativo o prescrittivo di cui all'art. 1418, comma secondo, c.c. derivanti dall'assenza di un elemento essenziale e, quindi, dalla violazione di norme imperative che impongono il rispetto di un onere (quale la forma scritta), ma solo alle particolari nullità (strutturali) regolate ugualmente dall'art. 1418, comma secondo, c.c. che derivano dall'illiceità di un elemento essenziale (causa, oggetto, o motivi) o in caso di negozio in frode alla legge”.

La richiamata sentenza del giudice di legittimità ha, conseguentemente, escluso anche che vi sia illiceità nel caso di violazione di norme imperative di bilancio o di norme imperative che richiedano determinati requisiti soggettivi per eseguire talune attività e prestazioni, confermando espressamente il conforme precedente arresto (Cass., SS.U.U. 1989, n. 1613), con il quale era stata riconosciuta la fondatezza dell'azione di arricchimento proposta da un soggetto che aveva eseguito prestazioni in favore della P.A. senza avere i requisiti soggettivi necessari richiesti dalla legge.

La stessa sentenza delle SS.UU. ha, inoltre, evidenziato che l'azione di arricchimento non si traduce in un aggiramento delle norme che pongono un divieto o dettano determinate regole, perché:

“Un reale aggiramento delle norme pubblicistiche potrebbe realizzarsi qualora l'azione di arricchimento cagionasse un risultato analogo a quello del contratto valido, ma l'indennizzo non ricomprende tutti i benefici che il privato potrebbe ottenere sulla base di un contratto regolarmente stipulato, ma solo una somma corrispondente alla diminuzione patrimoniale subita e con il limite dell'altrui arricchimento”.

Tanto premesso, applicando questi principi in tema di proponibilità o improponibilità dell'azione di arricchimento ai casi in cui una prestazione sia stata eseguita sulla base di un provvedimento amministrativo illegittimo per violazione di norme imperative, la proponibilità dell'azione di arricchimento nel caso di specie non potrebbe che essere confermata.

Il provvedimento con il quale è stata conferita la carica di Commissario liquidatore al dr. Ilarda, infatti, anche ammettendo, in ipotesi, che sia in contrasto con la norma imperativa che vieta incarichi retribuiti ai pensionati, non avrebbe di certo un oggetto illecito, né sarebbe stato emanato per un motivo illecito determinante, né, tanto meno, avrebbe una causa illecita o potrebbe dirsi assunto in frode alla legge; si potrebbe solo ipotizzare la mancanza in capo al dr. Ilarda, in quanto pensionato, di un requisito soggettivo necessario affinché la P.A. gli potesse conferire una carica retribuita, ma ciò, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza del giudice della nomofilachia, non esclude la proponibilità dell'azione di arricchimento.

Anche sotto tale profilo, quindi, la domanda risultava e risulta pienamente fondata, con conseguente erroneità anche sul punto della ingiusta decisione appellata.

III f) È, infine, pacifico che, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado, non fosse necessaria la prova o il riconoscimento dell'*utilitas* dell'attività espletata.

Questa ingenerosa eccezione difensiva contrasta apertamente, in primo luogo, con la notevole attività svolta nell'interesse del Consorzio appellato e, a tacer d'altro, con le iniziative assunte nei confronti del Presidente della Commissione straordinaria di liquidazione del Comune di Caltagirone (in stato di dissesto finanziario) per il recupero di un credito del Consorzio di diversi milioni di euro, con l'avvenuta stipula della convenzione diretta ad ottenere la riscossione dei crediti vantati dal Consorzio nei confronti di vari debitori, con l'avvenuta definizione agevolata (rottamazione) di carichi fiscali che aveva portato ad un risparmio, per il Consorzio di Caltagirone, di € 49.180,00 su un carico complessivo originario di € 109.056,00, con la transazione stipulata per il recupero di alcuni crediti, compresi quelli per canoni di locazione di immobili per i quali non era stata mai assunta nessuna iniziativa e con tutte le altre attività analiticamente indicate, al pari di quelle qui ricordate, nella comparsa di risposta del precedente grado di giudizio e che non sono state mai contestate.

La stessa eccezione è, poi, in ogni caso, anche giuridicamente non fondata, perché per consolidata giurisprudenza l'azione di arricchimento nei confronti della P.A. non richiede la prova da parte di chi la propone dell'*utilitas* conseguita da quest'ultima, né il riconoscimento

dell'*utilitas* da parte della P.A. (Cass. 2023, n. 11067; Cass., SS.UU. 2015, n. 10798; Cass. 2017, n. 15937; 2019, n. 11209; Cass. 2020, n. 11803).

Per le ragioni tutte che precedono ha errato il primo giudice nel respingere la domanda.

IV) *Censurabilità della regolamentazione delle spese per omessa compensazione*

Premesso che l'ineludibile accoglimento del presente appello dovrà comportare la condanna dell'appellato alla refusione delle spese di lite di entrambi i gradi del giudizio, in via subordinata e per mera cautela difensiva, si deduce quanto segue.

IVa) In estremo subordine va denunciata la ingiustizia della sentenza nella parte in cui il dr. Ilarda è stato condannato a pagare le spese, liquidate addirittura (anche in tal caso senza una qualsiasi motivazione) in misura superiore ai minimi tariffari, senza considerare che sussistevano, invece, tutti i presupposti di legge per una loro compensazione.

IVb) Una compensazione omessa nonostante un impegno costante in favore del Consorzio protrattosi per un anno intero, nonostante grazie al lavoro del dr. Ilarda fossero state recuperate al Consorzio di Caltagirone rilevanti somme di danaro, nonostante il dr. Ilarda avesse fatto pieno ed incolpevole affidamento sulla legittimità di un provvedimento emesso da un assessore regionale previa delibera della Giunta di Governo, su richiesta del Presidente della Regione e per far fronte ad uno stato di emergenza del settore energetico che rischiava di avere gravi ricadute sociali; nonostante tale affidamento traesse origine anche dal ragionevole convincimento che la conferibilità retribuita dell'incarico fosse stata prima sottoposta al vaglio di legittimità degli organi tecnici dell'Amministrazione regionale.

I presupposti di legge per compensare le spese di giudizio sussistevano tutti, perché quelle appena indicate integravano quelle gravi ed eccezionali circostanze che, per rispetto dei principi costituzionali di ragionevolezza ed uguaglianza, avevano portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 92 c.p.c. nella parte in cui non prevedeva la possibilità di compensazione anche in tali casi (Corte cost. 2018, n. 77).

IVc) La sentenza è ingiusta nella parte in cui non ha disposto la compensazione delle spese di giudizio anche per altra ragione.

La questione di diritto sottoposta al giudice di primo grado presentava, infatti, come previsto dall'art. 92 c.p.c., carattere di assoluta novità, non esistendo alcun precedente giurisprudenziale riguardante la natura giuridica delle funzioni svolte dal Commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale della Sicilia.

Per queste ragioni, pertanto, si confida almeno, in via di estremo subordine, nella riforma della decisione in punto di regolamentazione delle spese e nella loro conseguente integrale compensazione.

Tutto ciò premesso e ritenuto, si chiede che

VOGLIA LA CORTE D'APPELLO

respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa;

- in riforma della appellata sentenza del Tribunale di Caltagirone, ritenere fondata la domanda originariamente proposta dall'appellante perché il Commissario liquidatore del Consorzi ASI della Sicilia non è un organo di governo degli stessi al quale sia applicabile l'art. 5, co. 9, del d.l. 2012, n. 95, ovvero perché tale norma va disapplicata per contrasto con la Direttiva 2000/78/CE e - per l'effetto - confermare il decreto ingiuntivo opposto e condannare il Consorzio per le aree di sviluppo industriale in liquidazione di Caltagirone al pagamento in favore dell'appellante della somma di € 40.000,00 a titolo di compenso per l'attività di Commissario liquidatore del Consorzio ASI di Caltagirone in liquidazione svolta nell'anno 2023, oltre interessi nella misura prevista dal comma quattro dell'art. 1284 c.c., dalla data della domanda sino al saldo effettivo;

- in via subordinata condannare il Consorzio ASI di Caltagirone appellato al pagamento, per arricchimento senza causa, della somma di € 40.000,00 o a quell'altra minor somma ritenuta di giustizia a titolo di indennizzo *ex art.* 2041 c.c., per la perdita patrimoniale derivante dall'attività espletata dall'appellante nel corso dell'intero anno 2023 nell'interesse del Consorzio stesso, oltre la rivalutazione monetaria sulla stessa somma dal fatto alla data dell'emittenda sentenza ed oltre gli interessi legali dalla data della domanda sino al saldo effettivo;

- condannare il Consorzio ASI di Caltagirone appellato al pagamento delle spese di entrambi i gradi del giudizio;

- in via di ultimo subordine compensare le spese del primo grado del giudizio e del giudizio di appello.

Salvo ogni altro diritto.

Si allegano: 1) pec di notifica con copia conforme della sentenza appellata; 2) fascicolo di parte del monitorio (files contrassegnati con la lettera A); 3) fascicolo di parte del primo grado del giudizio (files contrassegnati con la lettera B).

DICHIARAZIONE DI VALORE AI SENSI DEL D.M. N. 110/2023 ED AI FINI DEL CONTRIBUTO UNIFICATO: si dichiara che il valore della presente controversia è di € 40.000,00.

Palermo / Catania li 15 Maggio 2026

Avvocato
Filippo Cangemi

CONSORZIO ASI DI CALTAGIRONE IN LIQUIDAZIONE
Protocollo Arrivo N. 327/2026 del 19-05-2026
Allegato 3 - Copia Del Documento Firmato Digitalmente