

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Eugenio Francesco Schlitzer	Presidente
dott. Vittorio Raeli	Componente
dott. Stefano Glinianski	Componente relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 30421 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

Adriano Domenico Saracino, nato a Candela (FG) il 11.04.1965 e residente in Cerignola (FG) alla Via Adamello, 2, rapp.to e difeso, dagli Avv.ti Raffaele dé Robertis e Francesco dé Robertis, tutti elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Bari, Via Davanzati, 33.

UDITI, nella pubblica udienza del 26.05.2011, il Relatore, dott. Stefano Glinianski, il P.M. nella persona del dott. Antonio D'Amato. Per il convenuto, l'Avv. Raffaele dé Robertis.

Esaminati l'atto di citazione e gli atti e documenti del fascicolo di causa;

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione del 29 novembre 2010, la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Puglia conveniva in giudizio il Sig. Adriano

Saracino per sentirlo condannare al pagamento della somma complessiva di € 28.000, oltre interessi legali e spese di giudizio, per avere lo stesso, in qualità di dirigente del settore economico e finanziario del Comune di Cerignola, provveduto alla liquidazione in proprio favore di detta somma, quale compenso incentivante a favore del personale addetto al potenziamento degli uffici tributari comunali, contravvenendo così alla normativa vigente che non consente l'erogazione diretta di compensi in favore della dirigenza locale.

Più precisamente, la Procura contesta che detta percentuale del gettito ICI, che ai sensi della l. 662/1996 (art. 3, comma 57) e della l. 446/1997 (art. 59) può essere destinata al personale addetto al potenziamento degli uffici tributari, previa adozione di specifico regolamento comunale, sia stata liquidata dall'odierno convenuto, per la parte di propria spettanza, direttamente a sé stesso, senza confluire, come dispone la normativa in materia per la dirigenza, nell'apposito fondo istituito presso ciascuna amministrazione ove, necessariamente, devono convergere le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti.

L'art. 24, comma 3, d.lgs. 165/2001, dispone, infatti, che i compensi dovuti dai terzi (tra i quali, ai sensi della dichiarazione congiunta 4 del CCNL 2002 – 2005, anche quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 3, comma 57, l. 662/1996 e all'art. 59, comma 1, lett. P, d.lgs. 446/1997), sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

Nel caso de quo, dunque, con l'attribuzione delle risorse destinate al fondo direttamente effettuata dall'odierno convenuto a sé medesimo, si è sottratta alla fonte di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, la somma di € 28.000, determinandosi, così, un danno erariale pari alla somma allontanata dalla sua specifica destinazione.

Né persuade, sostiene la Procura, il richiamo, in sede di deduzioni difensive, alla deliberazione di Giunta comunale 306/2006 che, avendo recepito la dichiarazione congiunta 4 del CCNL 2002 – 2005, avrebbe legittimato l'attribuzione diretta al dirigente degli incentivi di cui trattasi.

In disparte la circostanza che detta dichiarazione congiunta riconosce il diritto dei dirigenti alla percezione di tali compensi, ma non nella forma dell'attribuzione diretta come, invece, sostenuto, la deliberazione di Giunta richiamata dallo stesso come legittimante il proprio operato è, comunque, corredata dal suo parere di regolarità tecnica lasciando, così, intendere che l'antigiuridicità della condotta ha iniziato a dispiegarsi sin dall'adozione di tale atto per giungere fino alla liquidazione finale del compenso incentivante.

La presenza di un quadro normativo chiaro denota, conclude la Procura, un atteggiamento del convenuto gravemente colposo che, non solo ha male indirizzato la Giunta comunale nella predisposizione della deliberazione dell'organo di governo, ma si è adoperato in spregio a quella diligenza minima richiesta a chi, come lui, ricopre un a qualifica dirigenziale.

Ne consegue, pertanto, stante la gravità della sua colpa, la condanna del medesimo al pagamento in favore dell'erario della somma di € 28.000, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

Con memoria difensiva del 05.05.2011, l'odierno convenuto, invocando il quadro normativo vigente in materia, ribadisce che le risorse relative al recupero ICI possono essere destinate anche alla dirigenza locale (in tal senso si richiamano parere ANCI, quesito del 18.05.2007 e parere Aran, quesito del 23.06.2006).

Riguardo alla possibilità di liquidare in via diretta detti compensi, si osserva che presso il Comune di Cerignola, con riferimento al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, non trovano applicazione l'art. 37 del CCNL del 10.04.2006

e l'art. 26 del CCNL del 23.12.2009, ma vige un sistema di quantificazione autonoma per singole posizioni dirigenziali in sede di approvazione del PEG.

Tra l'altro, a giustificazione dell'operato del proprio assistito, la memoria difensiva, richiama, oltre che una prassi esistente di attribuzione diretta di taluni compensi, quali quelli ex art. 92, comma 5, del Dlgs 163/2006, altresì, l'art. 20 del CCNL del 22.02.2010 che, prevedendo espressamente la possibilità di liquidazione diretta di compensi previsti da specifiche disposizioni di legge, confermerebbe il suo corretto agire.

Dal che ne discenderebbe l'esclusione, sotto il profilo soggettivo, di una colpa grave che, relativamente alla deliberazione di Giunta comunale 306/2006, sarebbe stata pure esclusa dalla partecipazione del Segretario comunale che, quale garante della conformità dell'azione amministrativa alla legge, statuti e regolamenti, nulla avrebbe eccepito in ordine alla legittimità dell'attività espletata.

Con riferimento, poi, alla notizia di danno, la stessa, si sostiene, non appare specifica e concreta in quanto, comunque, al convenuto spetterebbero gli incentivi di cui si tratta, considerando anche i vantaggi conseguiti dall'amministrazione.

In ultimo, relativamente alla quantificazione del danno, lo stesso, si specifica in sede di deduzioni difensive, andrebbe rideterminato e quantificato dalla Procura nella differenza tra quanto effettivamente dovesse spettare e ciò che è stato effettivamente liquidato, in ogni caso al netto delle detrazioni fiscali.

Nell'odierna pubblica udienza, l'Avv. Raffaele de Robertis conferma le deduzioni scritte.

Il Pubblico Ministero, a sua volta, ribadisce quanto sostenuto e richiesto in atti.

Tutto ciò premesso, ritenuto in

DIRITTO

Il presente giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente una ipotesi di danno erariale riconducibile alla liquidazione di compensi in proprio favore da parte del Sig. Adriano Domenico Saracino, in qualità di dirigente del settore economico e finanziario del Comune di Cerignola, nella misura complessiva di € 28.000, in difformità con quanto dispone la normativa vigente in materia che non consente l'erogazione diretta di compensi in favore della dirigenza locale.

L'inquadramento giuridico della materia de qua e una attenta analisi del caso concreto inducono questo Collegio a giudicare sussistenti gli estremi per la configurabilità di una responsabilità amministrativa in capo al convenuto per i motivi di seguito riportati.

Vero è, infatti, che, come sostenuto in sede di deduzioni difensive, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 3, comma 57, l. 662/1996 e 59, lett. P), l. 446/1997, una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili può essere destinata al potenziamento degli uffici tributari del Comune e che, previa adozione di un Regolamento, ai fini del richiamato potenziamento, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto.

Né è in questa sede processuale oggetto del sindacato da parte del Giudice contabile è la norma regolamentare (art. 19 del Regolamento comunale per la disciplina dell'imposta sugli immobili, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 19.04.2004), che correttamente consente la possibilità di attribuire un compenso incentivante, in aggiunta agli istituti previsti in sede di contrattazione collettiva nazionale e aziendale e nella misura fissata dalla Giunta comunale, per l'attività espletata dagli uffici sulla base dell'impegno individuale di ciascun soggetto preposto e dei risultati raggiunti anche nell'attività di recupero di evasione fiscale.

Né, tanto meno, si contesta che l'odierno convenuto non potesse partecipare, perché dirigente dell'amministrazione locale, alla corresponsione di detti compensi incentivanti, essendo noto a questo Collegio che, già in base alla dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL del 22.06.2006 dei Dirigenti delle Regioni e delle autonomie locali (Quadriennio normativo 2002 – 2005 e Biennio economico 2002 – 2003), le risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato di cui all'art. 26, comma 1, lett. E), del CCNL del 23.12.1999 ricomprendono anche quelle derivanti dall'applicazione degli articoli 3, comma 57, l. 662/1996 e 59, lett. P), l. 446/1997 (recupero evasione ICI).

Quel che in questa sede è oggetto di giudizio è, invece, se il chiamato in giudizio avesse potuto erogarsi, in deroga alle disposizioni contrattuali in materia, direttamente in proprio favore – come accertato nella fattispecie all'esame di questo Collegio - l'importo di € 28.000 quale compenso incentivante finalizzato al recupero dell'evasione fiscale, richiamando una autonomia organizzativa interna, oltre che una prassi esistente presso il Comune di Cerignola, a legittimazione di proprio operato.

Orbene, con riferimento all'invocata autonomia organizzativa dell'ente, sfociata nella deliberazione di Giunta comunale 202 del 29.06.2006, di approvazione del PEG, quale fonte legittimante l'erogazione diretta, la stessa in alcun modo può ritenersi avente forza derogatoria delle disposizioni contrattuali di cui al CCNL dei dirigenti delle autonome locali.

La cornice normativa riferibile al rapporto di pubblico impiego anche della dirigenza operante presso le autonomie locali è, infatti, costituita sia dalle disposizioni del capo I, Titolo II, Libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, sia dalle norme, definite espressamente dal legislatore di carattere imperativo, contenute nel Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001, che

il legislatore dichiara inequivocabilmente applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche e , dunque, anche alle amministrazioni locali (articoli 1, comma 2 e 2, comma 2, Dlgs 165/2001).

Tra le norme del Testo Unico Pubblico Impiego, in particolare, per quanto in questa sede interessa, è da richiamare la regola per cui l' attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (art. 2, comma 3, TUPI) che sono, tra l'altro, anche l'unica fonte legittimata a definire il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale dipendente (art. 24 TUPI, così come di recente riformato dal d.lgs 150 del 27.10.2009, c.d. Riforma Brunetta).

Trattamento accessorio che, per completezza, si ricorda, potrà essere erogato solo ove correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità, ai risultati conseguiti (art. 24 TUPI) e secondo le modalità indicate dalla stessa norma (art. 24, commi 3, 7 e 8 del citato TUPI).

Nel solco così tracciato dal legislatore ed in conformità al processo di delegificazione in materia introdotto ex lege con riferimento all'attribuzione dei trattamenti economici della dirigenza locale, unica fonte legittimata a disciplinare la materia è, pertanto, il contratto collettivo che impone, per quel che in questa sede rileva, che al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti si provvede mediante l'utilizzo, tra l'altro, anche delle risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o risultati raggiunti... (art. 37 del CCNL del 10.04.1996) e che a tal fine sono utilizzate le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione della dirigenza (art. 26 del CCNL del 23.12.1999).

Invocare, dunque, come si sostiene, la legittimità dell'erogazione diretta del compenso eseguita in proprio favore, perché effettuata sulla base di criteri risultanti dalle deliberazioni della Giunta comunale 306/2006, non trovando presso il

Comune di Cerignola la retribuzione di posizione e di risultato finanziamento in base a quanto previsto dall'art. 37 del CCNL del 10.04.1996 e dall'art. 26 del CCNL del 23.12.1999, appare, per i motivi predetti, giuridicamente non sostenibile.

Emerge, quale logico corollario a tale assunto, in conferente il richiamo al Piano Esecutivo di Gestione che, nella fattispecie, avrebbe rappresentato uno strumento di quantificazione per singole posizioni dirigenziali delle risorse derivate dall'applicazione degli articoli 3, comma 57, l. 662/1996 e 59, lett. P), l. 446/1997, e giustificato, dunque, l'attribuzione diretta delle stesse a mezzo di determinazione dirigenziale.

La finalità del Piano Esecutivo di Gestione è, infatti, quella di consentire alla Giunta comunale, sulla base del bilancio di previsione deliberato dal Consiglio dell'ente, di determinare gli obiettivi di gestione affidando agli stessi, unitamente alla risorse finanziarie necessarie, alla dirigenza che, con autonomi poteri gestionali, avrà l'onere di conseguire.

Ipotizzare, pertanto, da parte dell'amministrazione locale, procedimenti derogatori, sia delle finalità di uno strumento di pianificazione finanziaria con funzione autorizzatoria di spesa, qual è il PEG, sia di una disciplina contrattuale espressamente inderogabile, eludendo, così, la stessa ratio alla quale la contrattazione è preordinata – la confluenza di specifiche risorse finalizzate ex lege all'incentivazione della dirigenza nel fondo per il finanziamento delle retribuzioni dirigenziali di risultato che, per poter essere erogate, evidentemente, presuppongono una preliminare valutazione della loro incidenza sulla retribuzione di risultato spettante al dirigente interessato – appare elusivo del dettato contrattuale e, conseguentemente, censurabile.

Né può condividersi la tesi per cui, al fine di dimostrare l'insussistenza di una gravità della colpa, si richiama il recente contratto del 22.02.2010 della dirigenza locale che

avrebbe esplicitamente codificato una prassi già in uso sulla possibilità di liquidazione diretta degli incentivi.

Al di là della considerazione del generale principio di irretroattività del contratto de quo, essendo tali risorse destinate anche ai sensi del CCNL del 2010 al finanziamento della retribuzione di risultato, anche lo stesso CCNL del 22.02.2010 esplicita quanto già disposto nei precedenti contratti di comparto, e cioè che erogazioni ultronee rispetto a quanto spettante ordinariamente alla dirigenza devono transitare per il fondo dedicato alla stessa e che, ove confluenti nella retribuzione di risultato, potranno essere erogate solo previa definizione della loro incidenza sull'ammontare della retribuzione di risultato e sulla base di criteri generali oggetto di concertazione sindacale.

La circostanza, poi, che l'operato dell'odierno convenuto abbia trovato conforto in una prassi esistente all'interno dell'ente non è dirimente.

E' orientamento pacifico che una prassi contra legem, perché tale, non può assumere rilevanza quale scriminante della colpa grave, (ex plurimis, Corte conti, sez. I, 06.07.1999, n. 219; Corte conti, sez. Giur. Calabria, 25.01.2006, n.109, Corte conti, sez. giur. Puglia, 568/2010). E ciò anche e soprattutto in considerazione della elevata qualificazione professionale del convenuto il cui inquadramento nei ruoli dirigenziali gli impone una adeguata conoscenza delle regole rappresentanti il solco giuridico nel quale lo stesso deve diligentemente operare.

Ritiene, poi, questo Collegio che non rilevi ai fini della decisione l'espressione del parere di regolarità tecnica da parte del convenuto nel corpo della deliberazione G.C. 306/2006.

La deliberazione richiamata, infatti, recependo la dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL del 2006, ha, sostanzialmente riconosciuto il legittimo diritto della dirigenza a vedersi corrispondere gli incentivi di cui agli articoli 3, comma 57, l. 662/1996 e 59,

lett. P), l. 446/1997.

Tuttavia, il vero punctum dolens di cui si discute, si ripete, non è se il dirigente poteva o no essere destinatario degli incentivi di cui trattasi, ma in che modo questi compensi dovevano essergli corrisposti.

E sul punto questo Collegio ha già ampiamente argomentato pervenendo alla conclusione di un non corretto espletamento delle modalità di erogazione esercitate dal dirigente che, in modo superficiale e ritenendosi erroneamente confortato, altresì, da una evidente prassi interna contra legem, ha posto in essere un comportamento senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che allo stesso si richiedeva, oltre che per la sua elevata qualificazione professionale, altresì, perché l'erogazione dei compensi di cui trattasi riguardava anche la sua persona.

Decade, pertanto, sul piano della valutazione della condotta, l'apporto causale determinato dalla partecipazione del Segretario comunale alla riunione della Giunta durante la quale è stata oggetto di approvazione la deliberazione 306/2006.

La gravità della colpa del Saracino, infatti, si individua in tutta la sua evidenza nell'essersi autonomamente liquidato con propri atti dirigenziali (€ 15.000 come anticipo, atto n. 244/40 del 12.04.2007 ed € 13.000, quale saldo, atto n. 1059/189 del 13.12.2007) la complessiva somma di € 28.000, sottraendola, così, indebitamente al fondo dell'amministrazione e non consentendo, in tal modo, quella preliminare definizione di incidenza di tale erogazione aggiuntiva sull'ammontare della retribuzione di risultato.

Ratio, infatti, della confluenza nel fondo delle erogazioni aggiuntive di cui trattasi e dell'accertamento di incidenza delle stesse sulla retribuzione di risultato, è proprio quella di consentire all'amministrazione, nel rispetto delle relazioni sindacali che il contratto collettivo richiede, di avvalersi anche della facoltà di eventualmente ridurre la percentuale di retribuzione di risultato spettante al dirigente interessato alla

suddetta erogazione aggiuntiva, in considerazione del grado di incidenza sulla stessa di detti compensi.

Verifica che, nel caso di specie, ancorché contrattualmente imposta, non è stata espletata, essendosi il convenuto liquidato direttamente detti emolumenti in aggiunta alla retribuzione di risultato a lui spettante in deroga ad un procedimento che non rappresenta, come pur erroneamente si sostiene negli scritti difensivi per stigmatizzare l'esistenza del lamentato danno, solo una diversa modalità di erogazione di quanto, comunque, sarebbe spettato allo stesso, bensì cristallizza un momento di verifica del quantum di retribuzione di risultato da accordare a ciascun dirigente locale e dal quale il Saracino, con il suo comportamento, si è sottratto.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che l'esatta quantificazione del danno non possa prescindere da una valutazione effettuata ai sensi dell'art. 1 bis della L. 20 del 14 gennaio 1994, così come modificato dalla L. 639 del 20 dicembre 1996, secondo la quale il giudice contabile deve tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione.

Considerato, pertanto, che dal medesimo fatto generatore del danno è conseguita una utilitas per l'amministrazione comunale discendente dall'attività espletata anche dall'odierno convenuto, questo Collegio ritiene, in via equitativa, di condannare nella misura del 50% dell'importo richiesto dalla Procura il Sig. Adriano Domenico Saracino.

La difesa sostiene, poi, che essendo state le somme liquidate al lordo delle ritenute fiscali, ove si ritenesse esservi danno erariale, lo stesso deve essere quantificato al netto delle imposte al fine di evitare una locupletazione indebita della finanza generale.

Tale ragionamento, ritiene il Collegio, risulta non condivisibile.

Ove, infatti, il convenuto dimostri di avere versato imposte in misura eccedente a

quanto da lui dovuto all'erario, sarà suo onere computare le stesse in diminuzione o in compensazione in base alla disciplina di cui al Testo Unico del 22 dicembre 1986, n. 917.

Atteso che la pretesa azionata ha ad oggetto un debito di valore, detto importo dovrà essere maggiorato di rivalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi calcolato dall'ISTAT, dalla data in cui i proventi riscossi non sono stati riversati e fino alla pubblicazione della sentenza.

Sulla somma in tal modo rivalutata andranno corrisposti gli interessi nella misura legale, decorrenti dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano a favore del Comune di Cerignola, come in dispositivo.

P.Q.M

definitivamente pronunciando, in relazione ai fatti di cui al giudizio di responsabilità iscritto al n. 30421 del registro di Segreteria, instaurato su citazione della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale

CONDANNA

Adriano Domenico Saracino al pagamento della complessiva somma di € 14.000 (quattordicimila) in favore del Comune di Cerignola.

Dette somme andranno maggiorate della rivalutazione monetaria e degli interessi legali come da motivazione, nonché alla rifusione delle spese di giustizia che liquida in euro 276,86#

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del 26.05.2011

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to(dr. Stefano Glinianski) f.to(dr. Eugenio Francesco Schlitzer)

Depositata in Segreteria il 20 SETT. 2011

Il Funzionario preposto

f.to (Francesca Spedicato)