

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Composta dai seguenti magistrati:

Enzo Rotolo	Presidente
Antonio Galeota	Consigliere
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Patrizia Ferrari	Consigliere
Giuseppe Di Benedetto	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso in appello iscritto al numero 45276 del registro di Segreteria della Sezione Terza Giurisdizionale di Appello, proposto dal sig. Antonio Esposito, rappresentato e difeso dall'Avv. Ernesto Sticchi Damiani e dall'Avv. Giulio Petruzzi elettivamente domiciliato in Roma alla Via Bocca di Leone n. 78, presso lo studio BDL,

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia n. 1666/2012 depositata in data 7.12.2012 e

nei confronti

del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Puglia e del Procuratore Generale.

Visti il ricorso e tutti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 4 marzo 2016, con l'assistenza della Segretaria Signora Lucia Bianco, il Cons. relatore Giuseppe Di Benedetto, l'Avvocato Ugo De Luca su delega dall'Avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'appellante e il V.P.G. Cons. Francesco Lombardo.

FATTO

1. Con l'impugnata sentenza la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia ha condannato il sig. Antonio Esposito al pagamento, in favore del Comune di Lecce, della somma di €. 23.893,88 maggiorata della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, avendolo ritenuto responsabile, nella qualità di Dirigente del Settore Sistemi Informativi, del danno conseguito dalla determinazione dirigenziale n. 57 del 21 ottobre 2008 –dal medesimo assunta- con la quale autorizzava l'ufficio personale dell'Ente a liquidare a sé, ed ad altri dipendenti comunali, emolumenti a titolo di remunerazione per attività lavorative svolte nell'ambito del progetto "La terra del Barocco- Ricchezze e promesse di una perla del Sud dell'Italia", cofinanziato dall'UE (FSE) e dall'Ente locale, in assenza dei presupposti normativi, regolamentari e contrattuali legittimanti la spesa.

In particolare la statuizione giudiziale appellata ha rilevato la violazione:

- del principio di contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego cristallizzato dall'art. 45 del D.Lgs 165 del 30 marzo 2001 secondo cui "il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici è definito esclusivamente dai contratti collettivi";
- del disposto di cui all'art. 37 del CCNL Enti locali, secondo cui la corresponsione dei compensi per la produttività deve erogarsi solo a seguito di un processo di valutazione e rendicontazione da certificarsi da parte degli organismi di controllo interno.

2. Con atto di appello depositato in data 13 marzo 2013 Parte attrice ha dedotto:

- l'inammissibilità della citazione per carenza di motivazione circa le deduzioni fornite a seguito di invito a dedurre notificatogli il 5 dicembre 2011;
- l'insussistenza del danno in quanto le attività progettuali costituivano per i dipendenti comunali prestazioni aggiuntive extra istituzionali, finanziate da fondi esterni non gravanti sul bilancio dell'ente locale. A sostegno di tale ultimo assunto Parte appellante ha richiamato la disciplina posta dagli artt. 2 e 4, lett. b) della norma n. 11 "Spese sostenute nella gestione ed esecuzione di fondi strutturali" del Regolamento CEE n. 448/2004;
- la natura esecutiva del provvedimento assunto dal dirigente rispetto a quanto disposto dalla Giunta comunale,

concludendo con la richiesta di annullamento della sentenza impugnata con vittoria di spese e, in via gradata, di riforma della stessa a seguito di esercizio del potere riduttivo.

3. La Procura generale con la memoria depositata in data 8 ottobre 2015 ha:

- dedotto l'infondatezza della censura di assenza nell'atto di citazione di esplicite argomentazioni svolte dal PM in ordine alle tesi difensive esplicitate nelle deduzioni in fase pre-processuale, richiamando i principi di diritto affermati dalle SS.RR. con la sentenza 7/98/QM;
- negato il carattere extraistituzionale delle attività lavorative svolte nella fattispecie dai dipendenti comunali;
- evidenziato che in ragione del principio di separazione tra le attività di indirizzo e le attività di gestione, la determina dirigenziale di liquidazione delle somme non può essere intesa quale "atto meramente esecutivo" della delibera giuntale n. 93 del 2004,

concludendo con la richiesta di reiezione dell'appello e di condanna alla rifusione delle spese.

4. Parte appellante con ulteriore memoria depositata in data 12.02.2016 ha sostenuto l'insussistenza del danno, l'assenza dell'elemento soggettivo per l'affermazione della responsabilità, confermando le conclusioni poste con l'atto introduttivo e chiedendo, in via graduata, il riconoscimento dei vantaggi comunque conseguiti dell'Ente locale. Ha, inoltre, depositato giurisprudenza favorevole.

5. All'udienza del 4 marzo 2016:

- il P.M. ha delineato il quadro normativo di riferimento confermando le conclusioni;
- l'Avvocato Ugo De Luca dopo aver richiamato la giurisprudenza di questa Corte in merito ad altre vicende contenziose del suo rappresentato, ha chiesto l'accoglimento delle richieste difensive.

6. A conclusione dell'udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va scrutinata l'eccezione di inammissibilità della citazione per carenza di motivazione in ordine alle deduzioni fornite dal convenibile a seguito di invito a dedurre.

1.1 L'eccezione è infondata.

Giova al riguardo richiamare il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sentenza 7/98/QM ed espresso -al punto 4 della parte motiva- nel

sensu che “...nel conseguente atto di citazione il P.R. non è obbligato a motivare le ragioni per le quali egli ha, eventualmente anche in toto, disatteso le deduzioni fornite non determinando l'invito l'insorgere di un contraddittorio pre-processuale tra P.R. ed invitato. Invero un ipotetico obbligo (peraltro non legislativamente previsto e non creabile in via giurisprudenziale) di motivazione finirebbe per trasformare la fase istruttoria, di cui il P.R. è il dominus, in un anomalo diretto contenzioso tra il medesimo e l'invitato imponendo contemporaneamente al primo funzioni, nonché obblighi di motivazione, propri del giudicante travalicandosi in tal modo quella istituzionale di acquisizione degli elementi probatori da sottoporre poi alla valutazione del giudice. L'esame valutativo delle deduzioni dell'invitato potrà, quindi, anche essere espresso dal P.R. in modo sintetico od essere persino implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione...”.

2. Parimente non meritevole di condivisione si reputa la censura di insussistenza del danno formulata sull'assunto secondo cui le attività progettuali costituivano per i dipendenti comunali prestazioni aggiuntive extra istituzionali, finanziate da fondi esterni non gravanti sul bilancio dell'ente locale.

2.1 Occorre, infatti, rilevare che la tesi difensiva induce ad una impropria sovrapposizione di due diversi e distinti rapporti: quello tra i soggetti finanziatori e l'Ente beneficiario, e, quello tra quest'ultimo e il personale da esso dipendente.

La prima relazione intercorre tra la Regione e le autonomie locali alle quali compete, oltre alla partecipazione alla fase di programmazione, l'identificazione delle opportunità locali, la formulazione delle proposte progettuali, collocate all'interno degli obiettivi definiti dalla Regione, spesso la realizzazione degli interventi, la loro focalizzazione su un numero limitato di priorità, la loro operatività in un quadro di programmazione finalizzato allo sviluppo.

Per gli interventi attribuiti alla competenza delle Autonomie locali e degli organismi pubblici, la Regione procede all'impegno della spesa a favore dei medesimi, ad avvenuta acquisizione di dichiarazioni del rappresentante legale in ordine all'avvenuto completamento dell'iter procedurale per l'attuazione del progetto e alla conformità ed ammissibilità delle spese sostenute secondo le disposizioni comunitarie e nazionali vigenti (POR Puglia 2000-2006).

A monte di siffatta disciplina si pongono le disposizioni comunitarie (artt. 2 e 4, lett. b, della norma n. 11, del Regolamento CEE n. 448/2004) che - afferenti al rapporto tra CE e Stati membri e non conferenti nel senso prospettato dalla Parte appellante- si limitano ad indicare le condizioni in presenza delle quali talune categorie di spesa sono ammesse al cofinanziamento.

Ciò posto, va evidenziato che l'erogazione di remunerazioni aggiuntive ai dipendenti coinvolti nel progetto afferisce al rapporto tra l'Ente locale e il proprio personale, e non può che trovare disciplina nel quadro normativo di settore -compiutamente

richiamato dalla sentenza appellata - rappresentato dall'art. 45 del d.lgs. 165/2001 e dai contratti collettivi chiamati a definire un collegamento tra i trattamenti economici accessori e la performance individuale o collettiva che, deve essere valutata nel rispetto di una precisa logica procedimentale (rendicontazione del risultato conseguito, sua misurazione e conclusiva valutazione dello stesso da parte degli organismi a ciò preposti).

Ne consegue che l'erogazione degli emolumenti in esame disposta senza il rispetto della procedura normativamente prevista si appalesa illegittima e dannosa, giacché, in ipotesi di emolumenti non dovuti è la stessa maggiorazione retributiva che, per il suo intero ammontare, ne realizza ex se gli effetti lesivi.

3. Va disattesa anche l'argomentazione difensiva che esclude la responsabilità del dirigente ritenendo l'attività svolta esecutiva di scelte operate dalla Giunta comunale.

3.1 In tal senso, milita il principio di separazione tra le attività di indirizzo e le attività di gestione, di cui è espressione il comma 2, dell'art. 4, del d.lgs. 165/2001 che nell'attribuire ai dirigenti 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, ne afferma la responsabilità in via esclusiva.

Responsabilità dei dirigenti ribadita poi con specifico riguardo all'attribuzione dei trattamenti economici accessori

dall'art. 45, comma 4, del d.lgs 165/2001.

Ne consegue che la determina dirigenziale di liquidazione delle somme non può essere intesa quale "atto meramente esecutivo" della delibera giuntale n. 93 del 2004.

4. Con riguardo all'elemento soggettivo, infine è da ritenere che la condotta tenuta dal dirigente -nel sottoscrivere una determina, incondizionatamente autorizzativa delle indebite erogazioni, nella pienezza dei suoi poteri decisionali- sia espressiva di colpa grave.

Occorre, peraltro, considerare –come correttamente rilevato dal giudice di prime cure- che l'autonomia decisionale normativamente prevista di cui godeva il dirigente avrebbe dovuto indurlo a disattendere una direttiva dell'organo di indirizzo, se palesemente illegittima, o, nel dubbio, interpretarla, anche con riferimento agli atti normativi interni, in modo conforme alla legge.

In conclusione va affermata la riferibilità del danno al comportamento del ricorrente.

5. In ordine all'invocata applicazione dell'istituto della compensatio lucri cum damno previsto dell'art. 1, comma 1-bis, della legge n.20/1994, -il cui onere probatorio, nell'an e nel quantum, incombe sull'istante- non se ne reputano sussistenti i presupposti, ovvero: l'effettività del vantaggio, la identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'utilitas e la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria (SS.RR., sent. n. 5 del 24.01.1997).

6. Alla luce delle considerazioni esposte l'appello deve essere respinto e confermata l'impugnata sentenza, non ricorrendo circostanze valutabili in funzione del richiesto esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

L'Esposito deve perciò essere conclusivamente condannato al pagamento, in favore del Comune di Lecce, della somma di €. 23.893,88, oltre oneri accessori come determinati nella sentenza impugnata.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza; spese che, ferme e comunque dovute quelle già liquidate in primo grado (€ 229,50), si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale di Appello disattesa ogni contraria eccezione e deduzione, respinge l'appello in epigrafe e conferma l'impugnata sentenza. Per l'effetto condanna Antonio Esposito al pagamento, in favore del Comune di Lecce, di € 23.893,88 oltre rivalutazione e interessi secondo i criteri seguiti in primo grado. Pone a carico del soccombente le spese di giudizio; le quali, ferme e comunque dovute quelle del primo grado (€ 229,50), si liquidano in complessivi € 96,00 (novantasei/00).

Manda alla Segreteria gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 4 marzo 2016.

L'estensore

Il Presidente

f.to (Giuseppe Di Benedetto)

f.to (Enzo Rotolo)

Pubblicata mediante deposito in segreteria il giorno 26-04-2016