

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Angelo Bax	Presidente f.f. relatore
Nicola Ruggiero	Consigliere
Alberto Urso	Referendario

ha emesso la seguente:

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità recante il n. 60649/R del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 9 novembre 2016 nei confronti del signor Xx Xx, rappresentato e difeso dagli avv.ti [REDACTED]

e [REDACTED]

[REDACTED], presso cui è elettivamente domiciliato in Firenze, alla via [REDACTED].

Uditi, nella pubblica udienza del 4 aprile 2018 il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del dott. Massimiliano Atelli e l'avv. Domenico Iaria per il sig. Xx Xx.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio;

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato e depositato presso la Segreteria della Sezione in data 9 novembre 2016 la parte attorea conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti unitamente ad alcuni convenuti - la cui posizione è stata accertata con giudizio abbreviato esitato con sentenza n. 73/2018 del 9 marzo 2018 - il sig Xx Xx, unico convenuto in seguito nel presente giudizio per il pagamento della somma complessiva del 40% di € 147.941,11 in favore dell'Erario della Camera di Commercio di Livorno, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.

Il danno erariale contestato deriva, secondo la procura contabile dall'indebita erogazione di una maggiorazione della retribuzione di risultato a vantaggio del segretario generale della Camera di Commercio di Livorno Xx Xx, nel periodo in cui quest'ultimo assunse *ad interim* le funzioni di altri due dirigenti dell'Ente (sino al 31 agosto 2011 data da cui è stato assunto un dirigente a tempo determinato cui era assegnata la responsabilità dell'Area I).

Le formulazioni accusatorie, esito di una verifica amministrativo - contabile effettuata dal 5 marzo al 12 aprile 2013 dall'Ispettorato Generale di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato presso il citato Ente camerale, contestano che al dirigente di livello superiore (segretario generale della Camera di Commercio), cui competono le funzioni di vertice dell'Amministrazione, di cui all'art. 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, non spetti il pagamento di una seconda retribuzione di risultato nel caso di assunzione *ad interim* della competenza e delle relative responsabilità di strutture sottordinate rimaste senza titolare (per due dirigenti dell'Ente non più in servizio) e per il medesimo anno di riferimento.

Tale condotta, osservava la Procura contabile, non trovava riferimento nella disciplina contrattuale anche in riferimento all'orientamento applicativo dell'ARAN A11 76 del 5 settembre 2012.

L'avvenuta erogazione al sig. Xx Xx, segretario generale della Camera di Commercio di Livorno, per il periodo 18 maggio 2009 - 31 dicembre 2011 (essendo state recuperate le somme corrisposte per la retribuzione di risultato per il 2012 - determinazione dirigenziale n. 105 del 30 agosto 2016 -, mentre con successiva deliberazione della Giunta Camerale n. 95 del 9 luglio 2014 si disponeva la sospensione dell'erogazione della retribuzione di risultato per l'anno 2013), di un *plus* di retribuzione di risultato rispetto a quanto spettantegli in qualità di segretario generale, in conseguenza dei cc.dd *interim* assunti per le due aree di funzioni dirigenziali rimaste senza titolare, configurava secondo la parte attorea un esborso privo di giustificazione, configurante un danno erariale, inizialmente quantificato in € 206.085,37 e poi rimodulato in € 147.941,11 a seguito della prescrizione riconosciuta dalla Procura contabile.

Nella quantificazione del danno, parzialmente risarcito per gli altri convenuti con la suddetta sentenza (n. 73/2018), occorre in questa sede definire la posizione dell'odierno convenuto il cui addebito è pari al 40% dell'intero importo contestato.

A parere della Procura sussistono gli elementi della responsabilità amministrativa, ed in particolare:  
- relativamente all'antigiuridicità della condotta: la dinamica dell'*interim* riguardo ad un posto di qualifica dirigenziale vacante di tipo verticale imponeva, in forza dei principi generali in materia, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato, atteso che la competenza della struttura più ampia e le relative responsabilità ad essa connesse ricomprendono anche quelle delle strutture sott'ordinate (cfr. parere dell'Aran n. A11 76 del 2012) afferente al caso di specie, diversamente dai pareri dell'Aran invocati dalla parti convenute (DB44 dell'11 agosto 2003 e A11 4322 del 27 novembre 2011) che avevano ad oggetto l'*interim* di qualifiche dirigenziali in posizione orizzontale, e viepiù le dette considerazioni valevano per la posizione del sig. Xx che nella doppia veste di segretario generale dell'ente camerale e di titolare *ad interim* si era sostanzialmente autoliquidato

l'emolumento in contestazione sino a controfirmare la delibera della Giunta Camerale n. 93/2011 relativamente alla sua retribuzione di risultato per l'anno 2010;

- sotto il profilo della colpa grave la consolidata sussistenza di principi generali e la violazione di regole elementari di condotta, aggravate dalla mancata audizione dell'avvocatura interna alla Camera di Commercio e dall'autoliquidazione disposta dalla parte convenuta fondavano l'elemento soggettivo;

- sussisteva il nesso di causalità per tutte le delibere ivi compresa la n. 93/2011 avendo ognuna di esse efficacia causale rispetto all'evento;

- il danno erariale era costituito dal pagamento non dovuto al segretario generale e costituiva un illecito erariale in quanto si trattava di attribuzione (non ordinaria) di uffici senza oneri per l'Amministrazione in forza dei principi generali in materia.

In data 20 settembre 2017, costituendosi in giudizio, il dott. Xx Xx deduceva in ordine a:

- la antiggiuridicità della condotta, vista la normativa di specie, la non sovrapposibilità delle competenze del segretario generale e dei dirigenti preposti alle unità organizzative in cui l'Ente è articolato e ritenuto il modulo di relazione interorganica esistente tra il segretario generale ed i dirigenti (di direzione e non di gerarchia);

- la insussistenza del danno erariale considerato che non solo non vi era stata perdita di efficienza (come attestato dal nucleo di valutazione) ma anche risparmio di spesa per mancata assunzione di due nuovi dirigenti;

- la non imputabilità della condotta al dott. Xx, il quale non aveva assolto alle funzioni di assistenza alla Giunta connesse al suo ruolo di segretario generale non avendo mai partecipato alle adunanze concernenti la retribuzione di risultato, ed essendosi limitato ad una fase meramente esecutiva, quale quella della liquidazione della spesa (a titolo di responsabile *ad interim* del servizio finanziario dell'ente) successiva alle delibere nn. 117/2009, 130/2010, 93/2011 e 115/2012), e con cui i componenti della Giunta avevano determinato l'esborso presuntivamente causativo di danno erariale delle strutture, anzi la situazione dannosa era sorta perché la Camera di Commercio (delib. G.C. n. 46/2009) si era autolimitata alla non sostituzione del dirigente per circa due anni e ciò aveva determinato la situazione in cui il Xx non aveva dirigenti nei due posti in organico né poteva assumerli;

- la mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave considerata la sopravvenienza del parere (ARAN n. A1176 del 2012) invocato dalla Procura, la prassi assunta da altre Camere di Commercio (analogo a quello contestato in questa sede), e la condotta del Xx il cui comportamento era assimilabile a quello dei revisori dei conti, di cui era stata disposta l'archiviazione;

- la ripartizione del danno e la graduazione della responsabilità: appariva sproporzionata l'attribuzione del 40% al Xx che non aveva neppure partecipato alle deliberazioni giuntali relativamente alla maggiorazione della retribuzione di risultato, diversamente dai revisori dei conti che avevano responsabilità specifiche per la omessa vigilanza sugli esborsi connessi al personale e la cui posizione, pur avendo analizzato le singole deliberazioni con parere favorevole, era stata archiviata sicchè, nella denegata ipotesi di affermazione di responsabilità per il dott. Xx, doveva tenersi conto del ruolo svolto nella vicenda dai membri del Collegio dei revisori, con ulteriore abbattimento di responsabilità del dott. Xx;

- in ordine al potere di riduzione, ex art. 52, comma 2, R.D. n. 1214/1234, la parte convenuta ne chiedeva l'applicazione, visto il ruolo marginale svolto, lo svolgimento efficace degli incarichi *ad interim* con sacrificio del convenuto volto a garantire la funzionalità della Camera di Commercio di Livorno.

Nella odierna udienza di discussione le parti illustravano ulteriormente le proprie tesi difensive; quindi dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

#### DIRITTO

Osserva il Collegio che la domanda attorea va accolta con tutte le conseguenze di legge.

Passando alla disamina degli elementi della responsabilità amministrativa e non apparendo dubbia la sussistenza del rapporto di servizio, il Collegio ritiene di concentrare lo scrutinio sulla asserita condotta antiggiuridica formulata dalla parte attorea.

Osserva la Procura contabile che un posto di qualifica dirigenziale vacante di tipo "verticale", ovvero nell'ambito di un'amministrazione nella quale operano dirigenti sott'ordinati al sig. Xx - segretario generale della Camera di Commercio - non consentiva un differenziale retributivo scaturente dalla retribuzione di risultato di cui erano titolari gli altri due dirigenti.

Significativa, in materia appare una recente decisione della Corte di Cassazione che appare opportuno richiamare in alcuni suoi passaggi. *"La riforma della dirigenza pubblica è stata caratterizzata dal passaggio da una concezione della dirigenza intesa come status, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale. Proprio in ragione di tale inquadramento giuridico, questa Corte ha affermato (Cass. n. 27888 del 2009; cfr. Cass. n. 29817 del 2008) che la qualifica dirigenziale non esprime una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una carriera e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente (che tale qualifica ha acquisito mediante contratto di lavoro stipulato all'esito della procedura concorsuale) a svolgerle concretamente per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale; da tale scissione tra instaurazione del rapporto di lavoro dirigenziale e conferimento dell'incarico è stata desunta la insussistenza di un diritto soggettivo del dirigente pubblico al conferimento di un incarico dirigenziale o a conservare lo stesso (Cass. 12678/2016). La giurisprudenza sopra richiamata è stata ribadita da Cass. n.*

4621/2017, secondo cui nel lavoro pubblico alle dipendenze di un ente locale, alla qualifica dirigenziale corrisponde soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo e non consente, perciò – anche in difetto di espressa previsione di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 165 del 2001, stabilita per le Amministrazioni Statali – di ritenere applicabile l'art. 2013 c.c., risultando la regola del rispetto di determinate specifiche professionalità acquisite non compatibile con lo statuto del dirigente pubblico.”

Passando al profilo retributivo la detta sentenza (n. 7049/2018) afferma che “in tema di rapporti di impiego pubblico privatizzato il principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale previsto dall'art. 24 del D.Lgs. 3 febbraio 1993 n.29 (attualmente art. 24 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165) remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti in ragione dell'ufficio ricoperto dall'Amministrazione presso la quale il dirigente presta servizio o su designazione della stessa non trova applicazione l'art. 2103 c.c. atteso che il trattamento economico del dirigente ha carattere onnicomprensivo”.

Tali principi generali, operativi nell'ambito delle figure dirigenziali del pubblico impiego, e che sono consolidati, ribadendo il Giudice di Legittimità precedenti orientamenti sono stati opportunamente richiamati dall'ARAN, come affermato dalla parte attorea, che, pronunciandosi su un caso del tutto analogo – segretario generale, che assuma la responsabilità di strutture sott'ordinate per vacanza di uno dei corrispondenti dirigenti, ha escluso che ad un dirigente possano essere erogate due (o più) retribuzioni di posizione (parere Aran A1176/ 2012) in presenza di una “dinamica di tipo verticale” (dirigente sovraordinato che “assume” funzioni di posto di qualifica dirigenziale vacante) e non di dinamica orizzontale (dirigente che assume le funzioni relative ad un posto di qualifica dirigenziale vacante).

Ora nella specie appare davvero incomprensibile che, in tale contesto al dirigente di livello più elevato, cui competono le funzioni di vertice dell'Amministrazione, di cui all'art. 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sia consentito il pagamento di una seconda retribuzione di risultato, in distonia dai suddetti principi consolidati e su cui sia la giurisprudenza della Cassazione che l'Aran hanno determinato un arresto significativo.

Sussistendo l'antigiuridicità della condotta, occorre ora passare alla qualificazione dell'elemento soggettivo della cui esistenza sono presenti vari indici.

In primo luogo appare disatteso un preciso dettato normativo riveniente dai principi richiamati dalla sentenza della Corte della Cassazione su citata che, pur recente (2018), richiama principi consolidati sulla indebita corresponsione di ulteriori compensi nell'ambito di trattamenti economici afferenti alla figura dirigenziale connotata dalla onnicomprensività.

Né rileva, peraltro, la prassi utilizzata da altre Camere di Commercio, atteso che, al di là della peculiarità delle situazioni, non costituisce causa giustificativa (impeditiva della configurazione della responsabilità amministrativa) la eventuale prassi illegittima adottata in altre condotte. Anzi il mantenimento di una prassi illegittima può costituire un elemento di aggravio della responsabilità

nei casi in cui la posizione del soggetto agente avrebbe potuto consentire di porre rimedio o modificare una situazione di grave pregiudizio per la finanza pubblica (cfr. Sez. Centr. III n. 56/2005 e 177/2006, Sezione giurisdizionale Regione Lazio n. 1096/2012 e Sez. II Centr. n. 539/2013).

Altra censura attiene alla posizione del convenuto che, nella doppia veste di segretario generale dell'ente camerale da un lato e di provvisorio responsabile Servizio Risorse Finanziarie - Ragioneria dall'altro, si è autoliquidato l'emolumento per cui è causa, senza investire della questione, ad esempio, l'ufficio legale interno, come correttamente contestato dalla Procura, disattendendo anche una logica di utilizzo e valorizzazione degli uffici pubblici.

Vieppiù sono state recuperate le somme corrisposte al Xx per la retribuzione di risultato del 2012 con determinazione dirigenziale n. 105 del 30 agosto 2016, e con successiva deliberazione della Giunta Camerale n. 95 del 9 luglio 2014 si è disposta la sospensione dell'erogazione della retribuzione di risultato per l'anno 2013, a conferma dell'assunto interpretativo della Procura contabile e condiviso da questo Collegio.

Conseguenza logica del discorso è che va condannata la parte convenuta per l'intero importo contestato nella misura del 40% di € 147.941,11 e pari ad € 59.176,44, già comprensivo di rivalutazione, oltre interessi legali dal deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti del signor Xx Xx, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, accoglie parzialmente la domanda attorea e condanna il convenuto alla somma di € 59.176,44, già comprensivo di rivalutazione, oltre interessi legali dal deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese processuali seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura pari a € 448,61.= ( Euro quattrocentoquarantotto/61.=)

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2018.

Il Presidente f.f. ed estensore

F.to cons. Angelo Bax

Depositata in Segreteria il 07/08/2018

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini