

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Campania

composta dai Magistrati:

dott. Fiorenzo SANTORO	- Presidente
dott. Michael SCIASCIA	- Consigliere
dott.ssa Giulia DE FRANCISCIS	- Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto ai n. **59721** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di

D Giuseppe, nato a XXXX il 3/03/1960, ivi residente in Via della Ferrovia Circumvesuviana n. 11,

M Giovanni, nato a XXX (NA) il 27/11/1954, ivi residente in Via Madonna del Pianto, n. 33,

rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni e Paolo Leone, presso il cui studio in Napoli, Viale A. Gramsci n. 23, sono elettivamente domiciliati.

Visto l'atto di citazione.

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza dell'8 febbraio 2011, il magistrato relatore dott.ssa Giulia De Franciscis, il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Maurizio Stanco; assente la difesa dei convenuti.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 20/03/2009, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i sigg.ri D Giuseppe e M Giovanni, per sentirli condannare al pagamento, rispettivamente, di € 7.669,00 e € 21.153,27, oltre gli accessori di legge e le spese di giudizio, a titolo di danno erariale cagionato alla Provincia di Napoli, in relazione all'indebita percezione di compensi per la partecipazione a Commissioni istituite presso l'Ente provinciale.

L'azione erariale trae origine dalle risultanze di una verifica amministrativo-contabile, effettuata dal Servizio Ispettivo di finanza pubblica (IGF – Dip.to della Ragioneria generale dello Stato) presso l'Amministrazione nel periodo 15/01/2007 – 6/03/2008, e comunicata alla Procura presso questa Corte con nota n. 85621 del 3/04/2007. Una parte della relazione in questione, infatti, segnala quale criticità nella gestione del personale la diffusa attribuzione a numerosi dirigenti di remunerazioni aggiuntive per la partecipazione a commissioni e ad altri organi collegiali.

In particolare il profilo d'illegittimità evidenziato afferisce alla violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, sancito nell'art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, a norma del quale il trattamento economico stabilito dalla contrattazione collettiva *"...remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti ..., nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa"*.

Rammenta il Requirente che detta disposizione è sempre stata oggetto di interpretazione rigorosa da parte dell'ARAN, in quanto strettamente connessa alla riserva di regolazione – in favore della contrattazione collettiva – introdotta dal legislatore in merito alla struttura della retribuzione dei dirigenti: in sede negoziale detta retribuzione è stata – infatti – articolata su due componenti economiche, una di posizione e una di risultato, che sono da considerarsi esaustive del trattamento economico, rispetto a tutte le attività

connesse alla funzione (art. 33, CCNL del 10/04/1996). Si precisa, altresì, che anche il Consiglio di Stato – Commissione per il pubblico impiego ha formulato su questo tema un parere assolutamente chiaro nel circoscrivere l'ammissibilità di compensi ulteriori ad ipotesi specifiche ed eccezionali (parere del 4/05/2005).

In tale quadro normativo, si osserva infine che - nel corso dell'espletamento della verifica ministeriale - il Segretario generale della Provincia di Napoli ha indirizzato ai dirigenti in servizio una specifica comunicazione afferente alla riscontrata irregolarità della percezione di emolumenti e gettoni di presenza per attività di carattere istituzionale, invitandoli ad operare le necessarie restituzioni: gli odierni convenuti tuttavia – diversamente dai loro colleghi – non hanno ritenuto di annullare le proprie determinazioni, reputando i relativi compensi legittimati – nei rispettivi settori operativi – da norme specifiche (regionali e provinciali) e, come tali, non foriere di alcuna violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

Ad avviso del Requirente, viceversa, siffatte fonti non si palesano idonee ad introdurre deroghe al principio in discussione, posto con carattere di generalità dalla nuova legge regolatrice del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Pertanto chiede la condanna del M e del D al pagamento delle somme rispettivamente percepite.

Con memorie depositate in data 28/01/2011, i convenuti si sono costituiti in giudizio contestando in radice l'iniziativa della Procura.

Atteso che le argomentazioni difensive prospettate da entrambe si presentano sostanzialmente omologhe, se ne riferisce in modo unitario.

Preliminarmente si eccepisce la prescrizione dell'azione erariale in relazione alle somme da questi percepite nel 2002 e nel 2003, stante l'avvenuta notificazione dei relativi inviti a dedurre nel febbraio 2009: sul punto si osserva in particolare come – nei confronti

del M – nessun effetto di costituzione in mora possa essere connesso alla nota del Segretario Provinciale del 31 dicembre 2007, non avendo tale atto i formali requisiti della diffida; mentre – nei riguardi del D – nessun atto di richiesta di pagamento ha preceduto l'invito a dedurre, non essendo stato egli destinatario di quella comunicazione.

Si richiede, pertanto, che le somme ad essi contestate siano decurtate – rispettivamente – di € 7.191,12 (periodo 20/12/2002 – 27/11/2003) ed € 420,00 (periodo 23/04 – 23/12/2003).

Per quel che concerne il merito delle contestazioni, si afferma la piena legittimità dei compensi percepiti dai due dirigenti, in quanto si è trattato di emolumenti connessi alla partecipazione ad organi collegiali, disciplinati da norme specifiche, regolatici di tutti gli aspetti costitutivi e di funzionamento degli stessi, compresa la remunerazione dei componenti.

In particolare – per il M – si tratta della legge regionale n. 8/1996, che ha istituito gli organismi presso cui egli ha svolto i due incarichi contestati (segretario della Commissione d'esame per l'abilitazione all'esercizio venatorio e componente del Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Provinciale): detta connotazione si reputa decisiva sia in relazione alla "specialità" della fonte normativa, la cui perdurante vigenza consentirebbe la deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione; sia con riguardo alla collocazione di tali Commissioni al di fuori dell'ente provinciale, in quanto solo "incardinati" presso lo stesso.

Per quanto attiene al D – invece – occorre far riferimento ai regolamenti provinciali con i quali sono state dettate le norme per il conseguimento dell'attestato di consulente automobilistico (delibera G.P. n. 202/2002) e per lo svolgimento dell'esame di abilitazione all'esercizio dell'attività di insegnante di teoria/istruttore di guida nelle autoscuole (delibera n. 77/2002): le disposizioni in questione – adottate nell'ambito del trasferimento di funzioni agli enti locali, stabilito dal d.lgs. n. 112/1998 - prevedevano, infatti, la corresponsione di

un gettone di presenza al Presidente ed ai componenti delle relative Commissioni valutatrici. Si sostiene, sul punto, che tali organismi sono stati istituiti nell'interesse dello Stato e remunerati con fondi statali, sicché anch'essi non si palesano come strutture dell'ente provinciale, bensì solo incardinate presso di esso.

Ad avviso delle difese il descritto quadro normativo – oltre a fondare sul piano oggettivo la legittimità dei compensi percepiti dai chiamati – sarebbe in ogni caso idoneo ed escludere in radice l'elemento soggettivo della colpa grave nel loro comportamento.

Si osserva in proposito che per diversi anni sono perdurate oscillazioni ed incertezze sull'interpretazione del principio di onnicomprensività della retribuzione, così come sul rapporto tra la norma legislativa che lo ha introdotto e altre fonti normative precedenti e/o successive, aventi contenuto difforme: in ogni caso si evidenzia che non appena l'amministrazione ha sollevato dubbi sulla legittimità degli emolumenti in discussione, i convenuti ne hanno sospeso l'erogazione in proprio favore, di talché nessun addebito – nemmeno di natura omissiva – può esser loro mosso.

Per le ragioni suesposte si chiede in via preliminare la declaratoria di prescrizione parziale della domanda; nel merito il rigetto dell'azione erariale ed, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

DIRITTO

Va preliminarmente esaminata l'eccezione di prescrizione dell'azione, sollevata – sotto diversi aspetti - da entrambe i chiamati.

Per quel che concerne il M si sostiene, in particolare, l'inidoneità della comunicazione del Segretario Provinciale del 31/12/2007 ad operare quale formale atto di diffida e costituzione in mora, di talché si ancora il termine prescrizione quinquennale alla data di notificazione dell'invito a dedurre, avvenuta il 2/02/2009, con conseguente

esclusione della pretesa in ordine alle somme da questi percepite nel periodo 20/12/2002 – 27/11/2003 (pari ad € 7.191,12).

Sul punto va innanzi tutto disatteso l'assunto secondo cui - nell'ambito di fattispecie suscettibili di rilevare ai fini della responsabilità amministrativo-contabile - l'amministrazione non sarebbe legittimata ad adottare atti interruttivi della prescrizione, in quanto afferenti all'esercizio dell'azione erariale e, quindi, connessi a diritti esclusivamente intestati alla Procura presso questa Corte: viceversa va ribadito che fino alla formalizzazione dell'iniziativa del Requirente contabile, il soggetto pubblico ha la piena disponibilità delle situazioni giuridiche ad esso intestate. Né rileva in senso contrario che l'invito a dedurre contenga a sua volta una costituzione in mora del destinatario, atteso che ciò concerne la sua completezza strutturale ed efficacia a fini processuali.

Eguale è destituita di fondamento è l'affermazione di incompetenza del Segretario Generale all'adozione dell'atto di costituzione in mora: in assenza del Direttore Generale, questi assolve – infatti – una funzione di coordinamento dei dirigenti dell'amministrazione, di talché è senz'altro legittimato a formalizzare nei loro confronti le determinazioni del vertice dell'Ente.

Nel caso all'esame, in particolare, è stato il Presidente della Provincia – vista la relazione del Collegio dei Revisori e su espressa sollecitazione del Consiglio provinciale – ad incaricare formalmente il Segretario Generale *“ad intraprendere ogni utile iniziativa volta a formulare idonea risposta al Ministero dell'Economia e delle Finanze”* (cfr. all. 4, fasc. della Procura).

Nel merito, peraltro, l'eccezione va accolta.

La nota interna n. 3276 del 31/12/2007 è stata, infatti, indirizzata dal Segretario Generale nominativamente ad una serie di dirigenti della Provincia, tra i quali lo stesso M, con indicazione – diversa per ciascuno – dei profili di attività interessati dagli esiti della

verifica ispettiva condotta presso l'Ente, e contestuale costituzione in mora ex art. 1219 e 2943 c.c.. Orbene nel caso del convenuto detto oggetto è stato identificato in termini di *“mancata revisione dei residui relativi all'Area Attività Produttive, Direzione Agraria, agricoltura, forestazione, caccia e pesca, nonché alle spese del personale”*: così formulata, la comunicazione non è idonea a porsi come valido atto interruttivo della prescrizione rispetto alla questione dedotta in controversia, atteso che le somme contestate afferiscono alla partecipazioni ad organi collegiali e commissioni, mentre tale atto riguarda altri profili dell'attività di competenza del dott. M.

Nondimeno deve sottolinearsi che la comunicazione *de qua* è stata seguita da una successiva nota riservata n. 1997 del 16/07/2008, indirizzata – questa volta - a tutti i dirigenti dell'Ente, avente quale specifico oggetto il *“Recupero somme derivanti da illegittima corresponsione di emolumenti, a favore del personale dirigente in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione”*: in questo caso va riconosciuta l'efficacia interruttiva della prescrizione dell'atto, recando l'indicazione delle risultanze dell'ispezione, la volontà dell'Amministrazione di adeguarsi alle stesse e, soprattutto, l'esplicita richiesta ai dirigenti di disporre l'annullamento dei provvedimenti interessati dalla verifica ispettiva, *“con conseguente restituzione delle somme percepite”*. Ciò anche in mancanza di un richiamo specifico alle pertinenti norme del codice civile, assumendo rilievo preminente il contenuto sostanziale ed inequivocabile dell'atto.

Siffatta connotazione giuridica risulta corroborata dal contenuto della risposta inviata dal M, nella quale si afferma che con essa si è avuta cognizione *“ufficialmente”* degli esiti dell'ispezione effettuata dal MEF e si richiede la conoscenza dei relativi atti *“al fine di poter procedere alla revoca degli atti deliberativi”*.

Deve concludersi, pertanto, riconoscendo che – rispetto alla data del 16/07/2008 – vanno esclusi dalla presente azione esclusivamente i compensi percepiti dal M sulla base delle determinazioni n. 1862 del 20/12/2002 (€1551,00+€282,00) e n. 3723 dell'8/05/2003 (€1.762,50+€352,50).

A conclusioni del tutto omologhe deve pervenirsi, altresì, con riferimento al D, dal momento che questi non è stato destinatario della prima comunicazione segretariale, ma soltanto della seconda testè citata, alla quale ha risposto nei medesimi termini del M.

E' dunque sempre alla data del 16/07/2008 che va ancorato il computo del termine prescrizione nei suoi confronti, di talché risulta esclusa dalla presente azione soltanto la somma di € 140,00, contenuta nella determinazione n. 6267 del 23/04/2003.

Nel merito l'azione erariale è fondata e va affermata, pertanto, la responsabilità dei chiamati nei termini delle motivazioni che seguono.

Ritiene il Collegio che la vicenda all'esame debba essere valutata alla luce di due affermazioni di principio stabilmente consolidate nella giurisprudenza di questa Corte.

Secondo la prima, la piena conoscenza e la corretta interpretazione delle leggi e delle norme dell'ordinamento sono compiti che rientrano, naturalmente e doverosamente, nella funzione dirigenziale, in quanto costituiscono gli strumenti attraverso i quali essa si dispiega per realizzare gli interessi della collettività amministrata: ciò comporta che di regola nessuna forma di "*ignorantia legis*" sia ammissibile in capo a chi riveste tale funzione.

La seconda pone in rilievo come la presenza di diverse interpretazioni e/o soluzioni applicative di una norma non costituisca, *ex se*, circostanza scriminante per l'amministrazione/amministratore che abbia scelto un'opzione meno rigorosa, atteso che – viceversa – il soggetto pubblico, essendo preposto al cura di interessi non propri, deve

“normalmente” orientarsi verso la soluzione che si palesi più strettamente aderente al dettato normativo e, comunque, di maggior tutela di quegli interessi.

Orbene, posto che la questione giuridica oggetto di contestazione investe il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, deve rilevarsi come – alla luce dei summenzionati canoni ermeneutici – non siano fondate le argomentazioni difensive volte a sostenere la legittimità dei compensi percepiti dai convenuti.

Con l’art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, infatti, il legislatore ha inteso porre una regola di carattere assolutamente generale che fosse congruente con l’avvenuta attribuzione alla fonte negoziale (CCNL) della riserva di disciplina della retribuzione del personale con qualifica dirigenziale, di talché la sua nuova conformazione composita risultasse esaustiva di ogni possibile spettanza connessa all’esercizio delle relative funzioni.

Come rilevato dal Requirente, la *ratio* restrittiva della norma è di immediata percezione, ed altrettanto chiara si presenta la valenza interpretativo/applicativa della stessa, rispetto ad altre disposizioni previgenti o successive che rechino indicazioni con essa contrastanti: quest’ultime devono essere lette(rilette) in modo conforme al nuovo canone posto, sollevando ove ritenuto necessario appositi quesiti presso l’ARAN o il Dipartimento della Funzione pubblica.

Sul punto si reputa importante sottolineare, altresì, come un aspetto centrale della riforma della dirigenza (e dei meccanismi retributivi della stessa) abbia riguardato il rafforzamento del concetto e del contenuto della funzione, intesa come specifica sfera di attribuzioni e poteri propri del singolo dirigente in relazione al settore di preposizione.

Nel descritto quadro normativo, pertanto, non v’è spazio per emolumenti ulteriori se non nei casi espressamente indicati dal contratto collettivo e di ciò si trova conferma nel parere del Consiglio di Stato del 4/05/2005, nel quale il principio di onnicomprensività viene ribadito, declinando le diverse tipologie di incarichi che i dirigenti possono esser

chiamati a svolgere “nell’ambito delle loro funzioni proprie” e, quindi, senza dover percepire compensi accessori.

Nel caso di specie il D ed il M non risultano aver svolto alcun approfondimento del genere summenzionato né all’epoca dell’adozione delle varie determinazioni di attribuzione dei compensi, né successivamente all’espletamento della verifica ispettiva presso la Provincia: invero nella corrispondenza intercorsa con il Segretario generale dell’ente, così come nell’odierna sede contenziosa, essi ancorano la propria tesi legittimante esclusivamente sulla forza regolatrice asseritamente preminente delle norme regionali e provinciali che istituiscono e disciplinano gli organismi di cui hanno fatto parte.

Detto assunto, per quanto sin qui illustrato, si palesa tuttavia del tutto irragionevole e in aperto contrasto con un quadro normativo sostanzialmente univoco, nonché con gli ordinari criteri che regolano i rapporti di gerarchia tra le fonti dell’ordinamento.

Non può esser dubbio, infatti, che una norma di legge statale ad efficacia rinforzata (Art. 3. *Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.*), quale quella contenuta nell’art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, prevalga su una norma regionale preesistente così come su disposizioni regolamentari di un ente locale: ciò, peraltro, a prescindere dalla perdurante vigenza di tali fonti.

A ciò si aggiunga l’ulteriore elemento – debitamente sottolineato dal Requirente - della evidente correlazione degli incarichi in discussione con le attribuzioni specifiche dei

convenuti: nel caso di M, la legge regionale n. 8/1996 individua, rispettivamente, come componente del Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Provinciale e come “segretario” della Commissione esami venatori “il dirigente dell’Ufficio provinciale caccia e pesca”; il D, d’altro canto, come “dirigente del settore trasporti e mobilità” ha svolto le funzioni di presidente di commissioni d’esame per consulente automobilistico e istruttore di teoria e pratica nella guida.

Rispetto a tale dato nessun rilievo dirimente assume la circostanza indicata dal M per cui – nel suo caso – non si tratterebbe di organismi della Provincia bensì della Regione soltanto incardinati presso la stessa: in realtà la legge regionale individua l’ambito giuridico-amministrativo della Provincia per l’attività di questi organismi, nei quali non a caso prevede la presenza dei dirigenti provinciali, competenti *ratione materiae* e *ratione officii*. Egualmente nessuna peculiare “copertura” normativa può farsi discendere dal d.lgs. n. 112/1998, di trasferimento delle funzioni amministrative in tema di abilitazione alla guida agli enti locali, per i regolamenti provinciali afferenti alle commissioni presiedute dal D, stante l’assenza di qualsivoglia regolazione in quella fonte dei profili di funzionamento delle stesse.

Gli elementi in fatto ed in diritto sin qui apprezzati valgono, dunque, a connotare in termini di grave colpevolezza la posizione soggettiva dei convenuti, i quali hanno adottato un comportamento palesemente violativo del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, pur avendo a disposizione gli strumenti normativi ed ermeneutici per accedere ad una corretta applicazione dello stesso: ed invero, al riguardo non è di secondaria importanza rilevare come costoro abbiano perseverato in tale condotta anche in seguito all’espletamento della verifica ispettiva presso l’ente provinciale, nonché all’espressa adesione dell’Amministrazione alle risultanze dell’ispezione medesima, accompagnata dall’esplicita richiesta di restituzione delle somme indebitamente percepite.

Sussistono dunque in capo al D ed al M tutti i presupposti costitutivi della responsabilità erariale: il danno al pubblico patrimonio derivante dai compensi percepiti per incarichi rientranti nel loro ufficio, un contegno gravemente colposo secondo quanto detto, nonché il nesso di causalità tra quest'ultimo e il nocumento patrimoniale contestato.

A tale ultimo riguardo, le somme richieste dal Requirente di € 7.669,00, per il D, ed € 21.153,27 per il M, devono essere rideterminate in ragione degli effetti riduttivi della rilevata parziale prescrizione del credito erariale, nella misura di € 140,00 in favore dell'uno ed € 3.948,00 a beneficio dell'altro.

Si dispone pertanto la condanna del D e del M al pagamento, rispettivamente, della somma di € 7.529,00 ed € 17.205.,27.

Su tali importi vanno corrisposti, altresì, rivalutazione monetaria e interessi legali sulle somme rivalutate, a decorrere dal deposito della sentenza fino al soddisfo.

Le spese di causa, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico dei convenuti nella misura del 50% ciascuno.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando, *adversis reiectis*

CONDANNA

D Giuseppe e M Giovanni al pagamento, rispettivamente, della somma di € 7.529,00 ed € 17.205,27 in favore della Provincia di Napoli, con rivalutazione monetaria e interessi legali sull'importo rivalutato dal deposito della sentenza fino al soddisfo. A carico dei convenuti sono poste, nella misura del 50% ciascuno, le spese di giudizio, quantificate in € _____, che vengono liquidate in favore dello Stato.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2011.

L'Estensore

Giulia De Franciscis

Il Presidente

Fiorenzo Santoro