

Sezione: SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA

Esito: SENTENZA

Numero: 64

Anno: 2019

Materia: CONTABILITÀ

Data pubblicazione: 25/06/2019

Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:64APPSIC

1

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Giovanni Coppola Presidente

dott. Tommaso Brancato Consigliere

dott. Valter Del Rosario Consigliere

dott. Guido Petrigli Consigliere

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 64-A-2019

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa

iscritto al n. 6129 del registro di segreteria promosso da

- Giangrande Salvatore, nato a Monreale il 13/1/1945,

rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Fici, giusta procura allegata

alla memoria di costituzione di nuovo difensore depositata in data

8/4/2019, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in

Palermo, via Giuseppe De Spuches n. 5;

nei confronti di

- procura regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana,

Gualdani Marcello, Butticè Ernesto, Maria Cassarà, Maria Varvaro,

Alberto Raffadale;

* * *

2

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa

iscritto al n. 6130 del registro di segreteria promosso da

- Gualdani Marcello, nato a Palermo il 30/7/1960, rappresentato e

difeso dall'avv. Giovanni Immordino e dall'avv. Giuseppe

Immordino, giusta procura allegata all'atto di appello depositato in

data 16/7/2018, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in

Palermo, viale Libertà n. 171;

nei confronti di

- procura regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana;

* * *

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa

iscritto al n. 6132 del registro di segreteria promosso da

- Cassarà Maria, nata a Palermo il 26/10/1967, Varvaro Maria, nata

ad Alcamo il 30/9/1975, Raffadale Alberto, nato a Caltavuturo il

15/5/1963, rappresentati e difesi dall'avv. Massimo Barrile e dall'avv. Roberto Natoli, giusta procura a margine dell'atto di appello depositato in data 19/7/2018, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Palermo, via Principe di Villafranca n. 10; nei confronti di

- procura regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, Galdani Marcello, Giangrande Salvatore, Butticè Ernesto;

* * *

avverso

la sentenza n. 355 del 2018, emessa dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in data 19/4/2018.

3

* * *

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 16/4/2019, il relatore cons.

Giuseppe Colavecchio, l'avv. Giuseppe De Spuches per Giangrande Salvatore, l'avv. Giovanni Immordino per Galdani Marcello, l'avv. Massimo Barrile per Cassarà Marisa, Varvaro Maria, Raffadale Alberto e il pubblico ministero dott.ssa Maria Rachele Aronica titolare dell'ufficio di procura generale presso questa sezione d'appello.

Ritenuto in

FATTO

1.1. La procura regionale, dopo avere acquistato la relazione ispettiva di un funzionario del dipartimento regionale delle autonomie locali depositata in data 23/3/2016, il cui incarico era stato conferito a seguito di plurimi esposti, conveniva in giudizio Galdani Marcello (commissario straordinario), Giangrande Salvatore (coordinatore/direttore generale e presidente del nucleo/organismo indipendente di valutazione fino al 31/12/2013), Butticè Ernesto (coordinatore/direttore generale dall'1/1/2014), Varvaro Maria, Aiello Pietro, Cassarà Marisa e Raffadale Alberto (tutti componenti del nucleo/organismo indipendente di valutazione) per sentirli condannare, ciascuno in relazione al proprio apporto causale, al risarcimento del danno arrecato all'Istituto autonomo case popolari – I.A.C.P. di Palermo per avere concorso, con grave ed inescusabile negligenza, nell'indebita erogazione ai dirigenti 4

dell'indennità di posizione (euro 118.785,24) e di risultato (euro 504.886,39) in violazione degli articoli 4, comma 2, 24 e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001 nonché della normativa di settore, introdotta dalla contrattazione collettiva (C.C.N.L. del 23/12/1999).

1.2. Per l'indebita erogazione della retribuzione di posizione il pubblico ministero riferiva che tale voce remunerava la funzione effettivamente svolta, tenuto conto della collocazione del dirigente nella struttura, della complessità organizzativa della stessa e delle connesse responsabilità gestionali interne ed esterne, così come

prevedeva l'articolo 27 del C.C.N.L. dell'area II della dirigenza del 23/12/1999; l'articolo 26 ne stabiliva il finanziamento tramite l'apposito fondo della dirigenza; l'articolo 4 stabiliva che i criteri per la distribuzione dell'emolumento in questione dovessero essere decisi in sede di contrattazione collettiva integrativa decentrata a livello di ente, mentre l'articolo 8 prevedeva che detti criteri potessero essere decisi anche a seguito di concertazione, d'impulso delle rappresentanze sindacali, nel caso di enti con meno di cinque dirigenti qualora non ricorressero i presupposti per l'applicazione dei protocolli d'intesa previsti dall'articolo 6.

La suddetta sequenza procedimentale per l'istituzione del fondo della dirigenza e per la fissazione dei criteri per individuare e attribuire le indennità di posizione non era stata seguita; secondo la tesi attorea, infatti, i sette dirigenti in servizio su un organico di dieci individuavano, nel corso di una riunione tenutasi in data 21/12/2000

5 senza la presenza della parte pubblica, le risorse da destinare al fondo, che veniva costituito in via di fatto, e l'ammontare delle retribuzioni di posizione per i posti da loro ricoperti; il consiglio di amministrazione dell'ente, con delibera n. 67 del 6/3/2001, faceva proprie le retribuzioni di posizione fissate dai dirigenti, senza tuttavia procedere alla costituzione formale del fondo.

Il numero di dirigenti in pianta organica subiva in seguito continue oscillazioni e il numero di quelli effettivamente in servizio si riduceva progressivamente; tuttavia, il fondo per la dirigenza non veniva formalmente costituito né variato in funzione del mutare del numero dei dirigenti effettivamente in servizio, mentre il trattamento accessorio veniva erogato ai dirigenti sulla base della dotazione finanziaria prevista nella riunione del 21/12/2000.

Il commissario straordinario Gualdani, con deliberazione n. 2 del 15/04/2011, rimodulava gli incarichi dirigenziali dei due dirigenti rimasti in servizio, Giangrande e Butticè; il primo così riceveva una retribuzione di posizione annua pari a euro 45.102,85, per un importo complessivo, nel triennio 2011/2013, di euro 135.308,55 e il secondo una retribuzione di posizione annua di euro 42.004,17, così giungendo, nel quinquennio 2011/2015, ad un importo complessivo di euro 201.020,85.

La quantificazione del danno avveniva secondo un criterio equitativo, tenuto conto che l'indennità di posizione era comunque dovuta a ciascun dirigente: negli anni in questione la retribuzione di posizione di un dirigente avrebbe dovuto essere compresa tra un

6 minimo di euro 11.533,17 e un massimo di euro 45.102,87; considerato che la retribuzione di posizione dei dirigenti dello I.A.C.P. era stata determinata al di fuori dello schema legale procedimentale di riferimento era ritenuto dall'attore pubblico esborso ingiustificato la differenza tra quanto effettivamente percepito e la media dell'intervallo di riferimento (euro 28.318,02),

media che per il criterio dell'id quod plerumque accidit poteva essere ritenuta equitativamente la soglia di indennità erogabile. Il danno erariale, pertanto, era quantificato in euro 91.412,94 per il triennio 2011/2013 ed euro 27.372,30 per il biennio 2014/2015, per un totale di euro 118.785,24, così suddiviso: euro 91.412,94 a carico di Giangrande (anni 2011, 2012, 2013) e euro 27.372,30 a carico di Butticè (anni 2014 e 2015) che avevano ricoperto nell'arco temporale di riferimento le funzioni di direttore generale (il primo fino al 31/12/2013 e il secondo dall'1/1/2014).

1.3. Per quanto riguardava l'erogazione dell'indennità di risultato per gli anni 2010/2012, volta a remunerare la prestazione lavorativa in funzione dei risultati raggiunti, l'articolo 28 del richiamato C.C.N.L. del 23.12.1999 prevedeva che una quota del fondo della dirigenza dovesse essere riservata al suo finanziamento e il successivo articolo 29 che i criteri per la sua erogazione dovessero essere determinati preventivamente al pari degli obiettivi da raggiungere.

In aderenza al principio della separazione tra indirizzo politico e di gestione, all'interno dello I.A.C.P., il consiglio di

7

amministrazione, sostituito dal commissario straordinario Gualdani nell'arco temporale di riferimento, avrebbe dovuto individuare gli obiettivi e vigilare sul conseguimento dei medesimi, mentre la direzione generale, il cui direttore era Giangrande, con il compito di sovrintendere alla struttura amministrativa, fungendo da raccordo con l'organo di indirizzo politico, avrebbe dovuto verificare controllare la rispondenza dell'attività degli uffici agli obiettivi prefissati dall'organo di indirizzo politico.

1.3.1. L'istruttoria compiuta aveva, invece, evidenziato che per l'anno 2010 gli obiettivi del dirigente generale, Salvatore Giangrande, erano stati fatti coincidere con la motivazione del trattenimento in servizio dello stesso, come si leggeva dalla delibera del commissario straordinario Gualdani n. 1 del 2010, mentre per la determinazione degli obiettivi dei dirigenti Di Piazza e Butticè era stato fatto riferimento alla nota prot. n. 890 del 20/1/2010 del direttore generale Giangrande che si limitava a chiedere agli stessi di relazionare sull'attività svolta.

Il nucleo di valutazione, composto dai convenuti Varvaro, Aiello, Cassarà e Giangrande, nel verbale del 27/9/2011, valutava il raggiungimento degli obiettivi, basandosi solo sulle relazioni degli interessati.

1.3.2. Nel mese di dicembre 2010, con delibere commissariali n. 21 e n. 22 erano adottati appositi regolamenti per la valutazione dei dirigenti; tuttavia, per gli anni 2011 e 2012, né Gualdani aveva individuato gli obiettivi di Giangrande, né

8

Giangrande quelli di Butticè. Il nucleo di valutazione, composto da Varvaro, Raffadale, Cassarà e Giangrande, anche per gli anni 2011

e 2012 non poneva a raffronto obiettivi e risultati, contrariamente a quanto avrebbe dovuto procedere, ma valutava la dirigenza sulla base di colloqui diretti e sulla base delle relazioni redatte dagli interessati (verbale del 18/3/2013 per l'anno 2011 e verbale del 17/12/2013 per l'anno 2012), concludendo positivamente. Sulla base di detta valutazione la concreta attribuzione della retribuzione di risultato era disposta da Giangrande per gli anni 2010 e 2012 (con note, rispettivamente, prot. n. 19822/2011 e prot. n. 17022/2013) e da Butticè per l'anno 2011 (nota prot. n. 13170/2013).

1.3.3. La retribuzione di risultato aveva costituito un esborso ingiustificato per l'amministrazione pari ad euro 248.294,29 per l'anno 2010, ad euro 128.296,10 per l'anno 2011 e ad euro 128.296,00 per l'anno 2012, per un totale di euro 504.886,39. Tale esborso di euro 504.886,39, per la pubblica accusa, era causato dalla condotta, connotata da colpa grave, del commissario straordinario Gualdani che ometteva di individuare gli obiettivi e vigilare sull'attuazione del sistema legale di assegnazione della retribuzione di risultato, del direttore generale Giangrande che dava impulso al riconoscimento e all'attribuzione di tale indennità, nonché dei componenti del nucleo di valutazione che valutavano positivamente il raggiungimento di obiettivi in realtà mai fissati; il danno, pertanto, era ritenuto imputabile in pari misura al 35% al

9 commissario straordinario Gualdani e in misura pari al 35% al direttore generale Giangrande; il residuo 30% era suddiviso in quote uguali tra i componenti del nucleo di valutazione Giangrande, Varvaro, Aiello, Cassarà e Raffadale, tenuto conto che Aiello aveva partecipato solo alle valutazioni per l'anno 2010 e Raffadale solo a quelle degli anni 2011 e 2012.

Il danno era così ripartito:

- Gualdani euro 176.709,64 (35% anni 2010-2011-2012);
- Giangrande euro 214.576,12 (35% + 1/4 del 30% anni 2010-2011-2012);
- Varvaro euro 37.866,48 (1/4 del 30% anni 2010-2011-2012);
- Aiello euro 18.622,07 (1/4 del 30% anno 2010);
- Cassarà euro 37.866,48 (1/4 del 30% anni 2010-2011-2012);
- Raffadale euro 19.244,41 (1/4 del 30% anni 2011-2012).

2. La sezione di primo grado, dopo avere definito con sentenza n. 414 del 2017 la posizione di Aiello Pietro a seguito di accoglimento, con decreto n. 112 del 2017, della richiesta di accesso al rito abbreviato, con ulteriore sentenza n. 355 del 2018, in questa sede impugnata, dichiarata la contumacia di Raffadale Alberto e rigettata l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione sollevata da Varvaro Maria con riferimento all'omessa notifica dell'invito a dedurre nonché l'eccezione di prescrizione formulata da Gualdani, accoglieva integralmente la domanda attorea e condannava al pagamento nei confronti dell'Istituto autonomo case

popolari di Palermo Galdani Marcello a euro 176.710,20,
10

Giangrande Salvatore a euro 305.989,61, Butticè Ernesto a 27.372,30, Varvaro Maria a euro 37.866,47, Cassarà Marisa a euro 37.866,47 e Raffadale Alberto a euro 19.244,40, oltre agli accessori di legge.

2.1. Il giudice di primo grado, dopo avere ricostruito il quadro normativo di riferimento, riteneva che l'avvenuta erogazione della retribuzione di posizione costituisse danno erariale sia per la mancata costituzione dell'apposito fondo per gli anni dal 2011 al 2015 (costituito nel 2016 per l'anno 2010 "l'ammontare dello stesso, pari a euro 207.307,03, è bel inferiore all'ammontare delle somme erogate per retribuzione di posizione e di risultato, pari a circa 370 mila euro") sia perché non vi era stata alcuna graduazione degli uffici di livello dirigenziale; imputava il danno, condividendo la prospettiva accusatoria, alla gravissima negligenza di Giangrande e Butticè che si erano avvicendati nella posizione di coordinatore generale e che "avrebbero dovuto provvedere alla costituzione del fondo, predisporre la graduazione degli uffici e, in ogni caso, impedire l'erogazione della retribuzione di posizione in misura massima o pressoché massima"; condivideva anche la quantificazione del danno effettuata dall'organo requirente in via equitativa in quanto parametrata al costo medio tra la retribuzione massima e quella minima poiché detto criterio esprimeva "una finalità perequativa e che va avvantaggio degli odierni convenuti, a fronte di un orientamento del giudice del lavoro che è di maggior rigore, atteso che in assenza dei presupposti richiesti dalla
11

contrattazione collettiva, il giudice ordinario riconosce come dovuta al dirigente solo la retribuzione minima ex art. 27 del CCNL o, addirittura, l'indennità di funzione ex art. 389 dpr n. 380/1999 (cfr, ex multis Tribunale di Taranto, sezione lavoro n. 3929/2015)".

2.2. Parimenti per quanto riguardava l'indennità di risultato concludeva che non sussistessero i presupposti di legge per la sua erogazione, quali la preventiva fissazione di obiettivi specifici e valutabili nonché la certificazione dei risultati; inoltre, l'importo di tale retribuzione era stato elevato in modo anomalo poiché erano state destinate allo scopo le risorse quantificate nell'anno 2000 sulla base di una dotazione organica di 9 dirigenti mentre negli anni 2010, 2011 e 2012 i dirigenti in servizio erano dapprima 3 e poi 2.

2.2.1. Per l'anno 2010, il danno era attribuibile, secondo le percentuali indicate nell'atto di citazione:

- a Galdani che, in qualità di commissario straordinario, avrebbe dovuto fissare gli obiettivi del coordinatore generale e invece nominava il nucleo di valutazione, spogliandosi dei poteri di valutazione dell'operato di Giangrande "e quindi in definitiva della verifica della corrispondenza dell'azione amministrativa dell'Istituto alle linee di indirizzo politico-strategico";

- a Giangrande che non fissava gli obiettivi dei dirigenti da lui coordinati e che in qualità di presidente del nucleo di valutazione esprimeva parere favorevole;

- ai componenti del nucleo stesso che, in assenza della fissazione degli obiettivi, esprimevano una valutazione positiva, assegnando i 12 punteggi in modo del tutto ingiustificato anziché "eccepire l'impossibilità di procedere all'erogazione dell'indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti".

2.2.2. Per quanto riguardava gli anni 2011 e 2012, fermo restando l'imputabilità del danno ai citati convenuti come richiesto nell'atto di citazione, il giudice di prime cure riteneva che non fosse dirimente la questione sollevata dalle difese di non applicabilità del decreto legislativo n. 150 del 2009 poiché l'istituto alla fine del 2010 aveva adottato appositi regolamenti con le delibere del commissario straordinario n. 21 e 22 del 28/12/2010, "ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150/2009", per la valutazione e la premialità del direttore generale e dei dirigenti, tenuto conto tra l'altro che l'azione di responsabilità non si fondava "su violazioni specifiche del decreto n. 150".

In tale contesto, per l'anno 2011 i componenti del nucleo di valutazione, nonostante avessero acquistato i regolamenti di cui sopra, valutavano la performance di Butticè esclusivamente sulla base di una relazione dello stesso e quella di Giangrande addirittura prescindendo da tale relazione ed esprimendo un giudizio positivo del tutto immotivato; nello stesso modo operavano per l'anno 2012. Ne conseguiva che anche dopo l'adozione dei regolamenti sul sistema premiale dei dirigenti e del direttore generale di cui alle citate delibere n. 20 e 21 del 28/12/2010, l'erogazione della retribuzione di risultato avveniva prescindendo "dall'assegnazione degli obiettivi, dal monitoraggio dell'andamento dell'attività e dalla

13
verifica dei risultati raggiunti. Quanto agli indicatori di performance individuati dai regolamenti, non sono stati presi in considerazione nel 2011, mentre nel 2012 sono stati assegnati dei punteggi in maniera apodittica", non potendo condividere la tesi difensiva secondo la quale negli anni 2010, 2011, e 2012 gli obiettivi erano stati individuati nel bilancio di previsione poiché mancava un piano di definizione degli obiettivi che consentisse "di tradurre le previsioni di entrata e di spesa del documento contabile in obiettivi specifici e misurabili per i dirigenti dell'ente".

3. Il giudice designato ai sensi dell'articolo 74, comma 2, del decreto legislativo n. 174 del 2016, con ordinanza n. 173 del 2018, revocava il decreto presidenziale n. 3/2018/seq di autorizzazione al sequestro conservativo nei confronti di Gualdani Marcello e Giangrande Salvatore promosso in pendenza dei termini per proporre appello; il collegio di primo grado, con ordinanza n. 195 del 2018, rigettava il reclamo del pubblico ministero.

Appello n. 6129

4. Giangrande Salvatore, convenuto in giudizio nella qualità di coordinatore/diretto generale e presidente del nucleo/organismo indipendente di valutazione, con atto di appello n. 6129 depositato il 12/7/2018 tramite il patrocinio dell'avv. Aldo Fici, chiedeva la riforma integrale della sentenza n. 355 del 2018; in subordine, chiedeva la compensazione del danno con il vantaggio ricavato dall'I.A.C.P. di Palermo, tenuto conto dei positivi risultati di gestione raggiunti dai dirigenti, nonché la riduzione della condanna "al netto degli oneri

14
fiscali, e detratto l'importo dell'indennità di risultato" da recuperare nei confronti degli altri dirigenti che ne avevano usufruito.

4.1. L'appellante riteneva che, contrariamente a quanto contenuto nella sentenza impugnata, il fondo per il trattamento accessorio della dirigenza fosse stato istituito dalla conferenza dei dirigenti del 21/12/2000 per dare attuazione all'articolo 4 del C.C.N.L. 1998/2001; la consistenza del citato fondo era stata determinata in misura pari al 20% dei risparmi di spesa (£ 805.970.000 per anno dal 1996 al 2000) "di cui aveva beneficiato l'ente per i minori esborsi derivanti dalla carenza di organico" (solo 7 dirigenti per una pianta organica di 16), tanto che i bilanci preventivi e consuntivi degli anni successivi ne riportavano la dotazione economica.

4.2. L'indennità di posizione era stata assegnata a ciascun dirigente in funzione della differente graduazione degli uffici ricoperti, come previsto dall'articolo 27 del C.C.N.L. 1998/2001, ed era stata erogata in misura diversa e sulla base del modificato quadro normativo ed organizzativo di riferimento:

- con delibera commissariale n. 109 del 26/3/1999, tenuto conto dell'accresciuta responsabilità derivante dai decreti legislativi n. 387 del 1998 e n. 80 del 1998 nonché dal relativo C.C.N.L., delle ridotte disponibilità di personale e della diminuita dotazione economica, le differenti indennità di posizioni dei dirigenti (coordinatore generale, ingegnere capo, coordinatore di settore, coordinatore di servizio)

15
erano rivalutate, come del resto avevano già provveduto gli I.A.C.P. di Messina, Catania e Enna;

- con delibera commissariale n. 17 del 22/12/2010, era approvata la ristrutturazione organizzativa degli uffici, giusta l'intesa del 18/06/2010 con le organizzazioni sindacali, modificata il 10/11/2010, con la previsione di una struttura di massima dimensione (direzione generale), due strutture di area omogenee (settore tecnico e settore amministrativo/economico) e dieci strutture denominate servizi, a loro volta articolate in unità operative;

- con determina commissariale del 13/11/2012, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 201 del 2011 e conseguente riduzione del numero dei dirigenti da 13 a 10, era rideterminato l'assetto organizzativo degli uffici; con contestuale determina

commissariale era approvato il regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi che recepiva il decreto legislativo n. 150 del 2009, fino al momento non direttamente applicabile agli I.A.C.P., ed erano graduate le posizioni organizzative dei dirigenti, stabilendo (articolo 16) che nelle more "le retribuzioni delle posizioni dirigenziali sono quelle in atto godute da ogni dirigente".

Conseguentemente, errava il giudice di primo grado:

- ad affermare che l'indennità di posizione era stata attribuita in maniera automatica nella misura massima poiché con la delibera commissariale n. 109 del 1999 era stata attribuita in misura diversa; quella del direttore generale era rivalutata ed erogata nella misura massima (delibera consiglio di amministrazione n. 67 del 2001 e 16 provvedimento n. 366 del 20/12/2004) in funzione della complessità scaturente dal nuovo assetto organizzativo, come sopra esposto;
- nel ritenere che tra i poteri del direttore generale rientrasse quello di costituire il fondo per la dirigenza anziché solo quello di provvedere alla graduazione degli uffici;
- nel giudicare sussistente la colpa grave e il nesso causale tra la condotta e il danno;
- nella determinazione del danno poiché la posizione del direttore generale era differente da quella degli altri dirigenti e non poteva essere utilizzata come base di calcolo la misura minima della retribuzione di posizione prevista normativamente in modo indifferente per tutti i dirigenti.

4.3. L'appellante censurava la sentenza anche per quanto riguardava il danno derivante dall'erogazione dell'indennità di risultato:

- per l'anno 2010 il sistema normativo di riferimento era quello antecedente al decreto legislativo n. 150 del 2009 (quest'ultimo recepito solo a decorrere dall'anno 2011) ed era delineato dai decreti legislativi n. 286 del 1999, n. 267 del 2000, n. 165 del 2001, dal relativo C.C.N.L.; conseguentemente il giudice di primo grado si era contraddetto ove da un lato aveva sostenuto che gli obiettivi non fossero stati fissati e dall'altro che fossero generici, difettando in quest'ultima ipotesi in ogni caso la colpa grave; gli obiettivi, invece, erano stati fissati ed erano evincibili dalla relazione al bilancio di previsione per l'anno 2010, dalla delibera del commissario 17

straordinario n. 1 del 12/1/2010 che fissava quelli del direttore generale, e dalla nota prot. n. 890 del 20/1/2010 del direttore generale che fissava quelli dei dirigenti; il nucleo di valutazione era stato, quindi, posto nelle condizioni di ben operare;

- per gli anni 2011 e 2012 il regolamento di organizzazione adottato con la delibera del commissario straordinario n. 22 del 28/12/2010 prevedeva che "il collegamento tra obiettivi e risorse finanziarie ed umane è effettuato nel bilancio di previsione dell'anno di riferimento e dal connesso documento di gestione, da adottarsi entro il mese di

gennaio di ogni anno”; inoltre prevedeva che gli obiettivi fossero programmati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentito il direttore generale, ed erano definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge n. 468 del 1978; il loro conseguimento costituiva condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione e la misurazione e la valutazione della performance del direttore generale doveva essere effettuata “sulla base di punteggi conseguibili per ogni ambito, secondo un preciso schema delineato dalla norma”; in ogni caso mancava l'elemento soggettivo della colpa grave, tenuto conto dei compiti spettanti al direttore generale e di quelli attribuiti all'organo politico; contestava il criterio di quantificazione del danno che attribuiva la stessa percentuale di responsabilità all'organo politico, che avrebbe dovuto fissare gli obiettivi, e all'organo amministrativo e aggiungeva che un parere negativo da parte dell'organo di valutazione avrebbe impedito

18

l'erogazione della retribuzione di risultato; in ultimo, sempre sulla quantificazione del danno, sosteneva che l'istituto avrebbe dovuto agire per il recupero della retribuzione di risultato percepita dagli altri dirigenti e che, comunque, il danno doveva essere quantificato al netto degli oneri fiscali.

4.4. L'appellante contestava il mancato esercizio del potere riduttivo poiché si sarebbe dovuto dare atto che “un sistema normativo comunque esisteva, e ridurre la condanna fino ad azzerarla, tenuto conto delle circostanze e dei documenti acquisiti, ovvero ridurla significativamente”.

5. Giangrande Salvatore depositava, in data 8/4/2019, memoria di costituzione del nuovo difensore conferendo procura all'avv. Aldo Fici che reiterava le conclusioni e le argomentazioni contenute nell'atto di appello depositato il 12/7/2018.

6. La procura generale, nelle articolate conclusioni depositate in data 26/3/2019, chiedeva il rigetto dell'appello, condividendo le argomentazioni contenute nella sentenza impugnata, alla luce delle quali riteneva privi di fondamento i motivi di gravame, sottoponendoli ad analitica censura.

Appello n. 6130

7. Marcello Galdani, convenuto in giudizio nella qualità di commissario straordinario, con atto di appello depositato il 16/7/2018 tramite il patrocinio dell'avv. Giovanni Immordino e dell'avv. Giuseppe Immordino, chiedeva la riforma integrale della

19

sentenza n. 355 del 2018; in subordine, chiedeva la riduzione della condanna.

7.1. L'appellante reiterava l'eccezione di prescrizione poiché “il primo atto interruttivo ... (l'invito a dedurre notificato il 7 aprile 2016) è successivo al quinquennio rispetto agli atti asseritamente produttivi di danno, trattandosi di somme (peraltro legittimamente)

riconosciute per l'anno 2010 e 2011".

7.2. Per Gualdani la contestazione riguardante la genericità degli obiettivi da realizzare con riferimento all'indebita erogazione della retribuzione di risultato, unica posta di danno di cui era stato chiamato a rispondere, escludeva la sua responsabilità sotto il profilo del nesso causale perché non aveva il compito di erogare le somme contestate; il nucleo di valutazione, infatti, non avrebbe dovuto esprimere parere positivo e, conseguentemente, i soggetti deputati alla loro erogazione non avrebbero potuto elargirle, con implementazione del fondo della dirigenza per gli anni seguenti, come era accaduto negli altri enti pubblici.

7.3.1. Per quanto riguardava l'anno 2010 l'unico addebito contenuto nella sentenza impugnata, non trovando applicazione il decreto legislativo n. 150 del 2009, era stato quello di avere provveduto alla nomina del nucleo di valutazione, circostanza però ininfluenza per il sorgere della responsabilità poiché non aveva posto in essere alcun atto successivo, quale la valutazione positiva dell'operato dei dirigenti e l'erogazione delle somme.

20

7.3.2. Per gli anni 2011 e 2012 contestava che l'ente si fosse dotato di una disciplina ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 150 del 2009 che, non essendo applicabile in Sicilia, non lo poteva essere a seguito di un "un illegittimo e non dovuto auto-vincolo" da parte dello I.A.C.P. che solo a seguito della delibera del commissario straordinario del 13 novembre 2012 aveva approvato il regolamento di organizzazione, recependo in tal modo il suddetto decreto legislativo; la sentenza impugnata, poi, se da un lato sosteneva che l'azione di responsabilità non si fondasse su violazione specifiche del decreto legislativo n. 150 del 2009, dall'altro erroneamente contestava l'avvenuta violazione del sistema di valutazione della performance introdotto proprio dalla normativa in questione e non indicava quale specifica violazione della normativa precedente fosse stata commessa; anche in questo caso non vi poteva essere nesso causale tra la condotta, consistita nella fissazione di obiettivi generici, e il danno, questo imputabile all'organo di valutazione che non avrebbe dovuto esprimere alcun parere positivo; del resto ciò che determinava e influenzava la valutazione non erano gli obiettivi ma i criteri utilizzati per misurarne il raggiungimento, criteri che non potevano essere fissati dall'organo politico.

7.4. Gli obiettivi, giusta le delibere n. 17 del 2010 e n. 21 del 2010, in ogni caso erano stati definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge n. 468 del 1978; per l'anno 2010 la misurazione e valutazione della

21

performance del direttore generale era svolta dal presidente del consiglio di amministrazione, sentito l'organo di valutazione e a quest'ultimo competeva anche la proposta di valutazione annuale

del dirigenti dei servizi sulla base degli obiettivi specifici indicati nel bilancio di previsione, obiettivi che venivano ampiamente richiamati nella memoria di costituzione; anche negli anni 2011 e 2012 il collegamento tra obiettivi e risorse finanziarie ed umane era effettuato nel bilancio di previsione dell'anno di riferimento e nel connesso documento di gestione, con il conseguente venir meno del danno erariale; del resto, il nucleo di valutazione aveva valutato il raggiungimento dei suddetti obiettivi anche attraverso le autorelazioni dei dirigenti e le relative valutazioni erano del tutto indipendenti tanto che nell'anno 2011 era stato riconosciuto un risultato negativo per l'U03 – obiettivo funzionalità servizi U04 – servizi legali.

L'appellante, circa la contestazione della mancata previsione di obiettivi specifici, ribadiva che il compito del commissario straordinario era quello di emanare atti di indirizzo specificati nel PEG "che rappresentano gli obiettivi che la struttura deve raggiungere" e la cui osservanza competeva ai dirigenti, mentre il nucleo di valutazione doveva verificarne il raggiungimento, senza alcun coinvolgimento dell'organo politico.

7.5. In ultimo, sosteneva che aveva errato il giudice di prime cure a condannare per l'intera posta di danno senza l'applicazione

22 del potere riduttivo, giustificato dalla complessità della disciplina di riferimento, dall'intervento di altri dirigenti particolarmente qualificati.

8. La procura generale depositava, in data 26/3/2019, memoria nella quale, confutando analiticamente le doglianze di parte appellante alla sentenza impugnata, ne chiedeva l'integrale conferma.

Appello n. 6132

9. Cassarà Marisa, Varvaro Maria e Raffadale Alberto, convenuti in giudizio nella qualità di componenti del nucleo/organismo indipendente di valutazione, con atto di appello depositato il 19/7/2018 tramite il patrocinio dell'avv. Massimo Barrile e dall'avv. Roberto Natoli impugnavano la sentenza n. 355 del 2018.

9.1. Raffadale Alberto, rimasto contumace in primo grado, dichiarava, in via pregiudiziale, di volere proporre querela di falso presso il tribunale ordinario e all'uopo chiedeva la fissazione di un termine ai sensi dell'articolo 105, comma 1, del decreto legislativo n. 174 del 2016; sosteneva, infatti, di non avere avuto conoscenza dell'originario atto di citazione poiché notificato a soggetto "incaricato ivi addetto alla ricezione degli atti" di cui non era possibile comprendere in alcun modo il nominativo indicato dall'ufficiale giudiziario nella relata, tenuto conto che nessun soggetto estraneo al nucleo familiare era stato "mai autorizzato a ricevere, per suo conto e in suo nome, alcun tipo di atto giudiziario,

23 sicché non risulta possibile individuare alcun tipo di collegamento

tra il destinatario dell'atto e il soggetto a cui l'atto è stato notificato". L'appellante, sempre in via pregiudiziale, eccepiva altresì la nullità e/o inesistenza della notifica dell'atto di citazione poiché nella relata, in violazione dell'articolo 148 del codice di procedura civile, non erano state indicate in modo leggibile le generalità della persona a cui era stato consegnato l'atto, quale elemento necessario per verificare la sussistenza "di quel rapporto familiare o professionale tra destinatario dell'atto e consegnatario, sul quale l'art. 139 pone l'affidamento che l'atto stesso sarà portato a conoscenza del primo"; chiedeva, quindi, tramite lo stralcio della propria posizione, l'annullamento della sentenza impugnata e l'invio degli atti al giudice di primo grado.

9.2. Varvaro Maria reiterava l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per la mancata ricezione dell'invito a dedurre, consegnato al portiere senza che fosse stata fornita alcuna prova dell'avvenuta ricezione della raccomandata informativa, non essendo stata prodotta in giudizio la ricevuta di ritorno; tale ricevuta, anche se non espressamente prevista dall'articolo 139 c.p.c., avrebbe dovuto essere fornita secondo una interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto dell'articolo 24 della Costituzione; sotto altro profilo, deduceva che la mancata ricezione dell'invito a dedurre comportava la prescrizione del danno con riferimento all'annualità 2010.

24

9.3. Nel merito, tutti gli appellanti chiedevano la riforma della sentenza impugnata e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

9.4.1. Quanto all'anno 2010, gli appellanti ponevano in luce la contraddittorietà della sentenza gravata che da un lato sosteneva l'inesistenza degli obiettivi e dall'altro che gli stessi fossero stati genericamente individuati, con attribuzione in quest'ultimo caso di una responsabilità non di competenza dell'organo di valutazione, stante la funzione meramente istruttoria e non deliberativa svolta, senza possibilità di alcun sindacato di merito su quelli assegnati. In verità, contestavano che gli obiettivi fossero stati fissati genericamente, tenuto conto tra l'altro che il direttore generale, con nota prot. n. 10509 del 18/5/2011, indirizzata al nucleo su esplicita richiesta, indicava gli obiettivi assegnati per l'anno 2010 sia a lui che ai dirigenti Butticè e Piazza, e che detti obiettivi coincidevano con quelli indicati nella relazione programmatica al bilancio preventivo per l'anno 2010, relazione acquisita e adeguatamente valutata, contrariamente a quanto sostenuto in sentenza, come evincibile dalla lettura dei verbali del 2/3/2010 e del 9/3/2011; ciò avrebbe smentito l'atro assunto della pronuncia impugnata secondo il quale non era stata svolta adeguata attività istruttoria, attività che si era concretizzata nella richiesta degli obiettivi assegnati ai dirigenti, nell'acquisizione delle relazioni di questi ultimi, nei colloqui con gli stessi, in armonia con quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 e dall'articolo 20, comma 1, del decreto

legislativo n. 29 del 1993.

25

Lamentavano, inoltre l'insindacabilità delle valutazioni adottate sull'operato dei dirigenti e sul grado di raggiungimento degli obiettivi fissati.

9.4.2. Gli appellanti contestavano, altresì, il nesso causale tra la condotta loro addebitata e il danno, tenuto conto che contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza gravata, le operazioni di liquidazione delle indennità per l'anno 2010 erano state effettuate precedentemente al giudizio di valutazione positiva; inoltre, la liquidazione dell'indennità di risultato era avvenuta in maniera del tutto avulsa dallo schema adottato dal nucleo nella seduta del 27/9/2011: il punteggio attribuito, infatti, era stato utilizzato impropriamente "quale coefficiente moltiplicatore per elargire l'indennità".

9.4.3. In ultimo, sostenevano la mancanza di colpa grave sia per avere agito conformemente alla legge sia perché in assenza di specifici poteri di vigilanza avevano riposto incolpevole affidamento sui dirigenti e sulla correttezza dei provvedimenti di liquidazione del trattamento economico.

9.5.1. Per gli anni 2011 e 2012, la lettura dei regolamenti adottati con le delibere n. 21 e n. 22 del 28/12/2010 - che per il giudice di prime cure avrebbero recepito il decreto legislativo n. 150 del 2009 - evidenziava l'assoluta estraneità degli appellanti nella causazione del danno.

Secondo la delibera n. 22 del 2010 al nucleo competeva la misurazione e la valutazione della performance della struttura

26

amministrativa nel suo complesso nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti dei servizi e non di qualsiasi dirigente incardinato allo I.A.C.P.; gli unici dirigenti in servizio negli anni 2011 e 2012 erano Giangrande e Butticè che, secondo la delibera commissariale n. 2 del 2011, rivestivano la qualifica di dirigenti di settore e non dei servizi.

Per quanto riguardava, poi, la posizione del direttore generale Giangrande, l'attività di misurazione, valutazione e liquidazione della retribuzione di risultato competeva al presidente del consiglio di amministrazione, giusta la delibera n. 21 del 28/12/2010.

Del resto, per gli anni in questione le valutazioni del nucleo avevano avuto ad oggetto solo la performance della struttura nel suo complesso "e, solo incidentalmente, l'organismo si è espresso sull'operato dei dirigenti" ed anche ad ammettere che una valutazione su questi ultimi ci fosse stata doveva considerarsi *tanquam non esset*, tenuto conto che gli amministratori avevano strumentalizzato le valutazioni in questione per elargire le indennità di risultato, con conseguente venir meno del nesso causale.

9.5.2. Nel prospetto di liquidazione per l'anno 2011 le

indennità erano state liquidate, a Giangrande con un coefficiente di 97 punti e a Butticè con un coefficiente di 68 punti, mentre nel verbale del 18/3/2013 il nucleo non aveva attribuito alcun punteggio; ne conseguiva che la liquidazione dell'indennità di risultato era stata effettuata dal direttore generale in modo del tutto autonomo e

27
discrezionale, costituendo la valutazione del nucleo al più "un fattore preesistente (...) sul quale si è innescata una successiva condotta umana, che ha concretamente ed autonomamente ingenerato il danno contestato", questione che in ogni caso legittimava l'esercizio del potere riduttivo o comunque una riduzione del danno "poiché il trattamento dirigenziale concretamente percepito, oltre che in contrasto con le previsioni regolamentari vigenti, non corrisponde a quanto espresso in sede di valutazione".

9.5.3. In ultimo, escludevano la sussistenza della colpa grave per avere agito nel pieno rispetto del sistema normativo di riferimento, senza in alcun modo potere sindacare gli atti generali di competenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo e facendo affidamento sulla correttezza dei provvedimenti di liquidazione adottati dalla struttura amministrativa.

10. La procura generale, nelle conclusioni depositate in data 26/3/2019, chiedeva il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata; quanto alla richiesta di Raffadale rappresentava che la notifica era avvenuta correttamente, con consegna dell'atto a persona incaricata della ricezione, aggiungendo che all'indirizzo di notifica era ubicata non solo l'abitazione ma anche lo studio legale: del resto, l'invito a dedurre era stato notificato nello stesso indirizzo a mani della figlia; si opponeva, quindi, all'accoglimento dell'istanza formulata ai sensi dell'articolo 105, comma 1, del decreto legislativo n. 174 del 2016 poiché il "tema sollevato non costituiva una questione di falso"; per il

28
resto, sottoponeva ad articolate censure i motivi di doglianze degli appellanti, condividendo in toto le argomentazioni contenute nella sentenza impugnata.

11. Incidenter tantum l'appello n. 6136 promosso da Butticè Ernesto avverso la sentenza n. 355 del 2018 del giudice di primo grado era dichiarato estinto, con sentenza n. 37 del 2019 di questa sezione, per intervenuta definizione ai sensi dell'articolo 130 del decreto legislativo n. 174 del 2016.

Considerato in
DIRITTO

1. Preliminarmente, gli appelli in epigrafe indicati n. 6129, n. 6130 e n. 6132 devono essere riuniti ai sensi del comma 1 dell'articolo 184 del decreto legislativo n. 174 del 2016 poiché proposti avverso la stessa sentenza n. 355 del 2018.

2. Occorre esaminare le eccezioni preliminari proposte dal Raffadale Alberto, Varvaro Maria e Gualdani Marcello.

2.1. Raffadale Alberto, rimasto contumace in primo grado, ha eccepito in via pregiudiziale di non avere ricevuto l'atto di citazione; all'uopo ha riferito che nella relata l'ufficiale giudiziario ha dichiarato di averne consegnato copia a persona di cui non è possibile comprendere il nominativo, qualificata come "incaricato ivi addetto alla ricezione degli atti", e pertanto ha chiesto la concessione di termine, ai sensi del comma 1 dell'articolo 105 del decreto legislativo n. 174 del 2016, per proporre querela di falso innanzi al tribunale ordinario competente "perché nessun soggetto estraneo al

29
nucleo familiare (...) è stato mai autorizzato a ricevere (...) alcun tipo di atto giudiziario".

L'appellante, sempre in via pregiudiziale, ha eccepito la nullità di detta relata "in quanto non viene identificato il soggetto che ha ricevuto la notifica", con violazione dell'articolo 148 del codice di procedura civile che impone l'indicazione delle generalità della persona che riceve l'atto "quale elemento necessario per verificare la sussistenza di quel rapporto familiare o professionale tra destinatario dell'atto e consegnatario, sul quale l'art. 139 pone l'affidamento che l'atto stesso sarà portato a conoscenza del primo"; all'uopo, ha chiesto che, accertata la nullità della notificazione dell'atto di citazione, sia dichiarata "nulla e/o inesistente" la sentenza impugnata e, previo stralcio della sua posizione, sia disposto il rinvio degli atti al giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 199, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 174 del 2016.

Orbene, il collegio ritiene di esaminare preliminarmente l'eccezione di nullità della notifica dell'atto di citazione - non avendo l'appellante tra l'altro proposto le sue richieste l'una subordinata all'altra - al fine di verificare se sussista, poi, un concreto interesse alla coltivazione dell'azione di querela di falso innanzi al tribunale, con concessione da parte del collegio di apposito termine e successiva sospensione del giudizio, giusta la previsione dell'articolo 105 del decreto legislativo n. 174 del 2016.

30

L'articolo 148 del codice di procedura civile impone all'ufficiale giudiziario di indicare nella relata la persona alla quale consegna la copia dell'atto nonché il rapporto di essa con il destinatario della notifica, con la conseguenza che mancando l'indicazione delle generalità del consegnatario la notificazione è nulla a norma del successivo articolo 160; la giurisprudenza ha, poi, precisato che la notifica è comunque regolare se la persona del consegnatario sia sicuramente identificabile attraverso la menzione del suo rapporto con il destinatario.

Nella fattispecie in esame è pacifico che le generalità della persona che ha ricevuto l'atto siano del tutto illeggibili, con la conseguenza che devono ritenersi omesse; inoltre, la persona a cui è stato consegnato l'atto di citazione non è identificabile attraverso

la menzione del rapporto con il destinatario poiché la dicitura utilizzata dall'ufficiale giudizio è generica ("impiegato/incaricato ivi addetto alla ricezione degli atti"); né risulta dalla relata o dalla nota di accompagnamento redatta dalla procura regionale e indirizzata all'ufficio U.N.E.P. che la notifica, come sostenuto nelle conclusioni dal titolare della procura generale presso questa sezione, sia avvenuta presso lo studio di Raffadale, esercente la professione di avvocato (tra l'altro l'invito a dedurre notificato allo stesso indirizzo è stato consegnato a mani della figlia Floriana).

L'impossibilità di identificare il soggetto al quale è stato consegnato l'atto di citazione menoma il diritto di difesa di Raffadale che, conseguentemente, non può fornire la prova circa l'inesistenza

31
di suoi rapporti con il consegnatario ovvero l'occasionalità della presenza nel domicilio.

La dichiarazione di nullità della notifica della citazione comporta, ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'articolo 199 del decreto legislativo n. 174 del 2016, il rinvio al giudice di primo grado della posizione di Raffadale Alberto che deve essere, pertanto, stralciata.

La pronuncia di cui sopra comporta la sopravvenuta carenza di interesse della richiesta, parimenti formulata in via pregiudiziale, di concessione di un termine per proporre la querela di falso.

2.2. Varvaro Maria ha reiterato l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione quale conseguenza della mancata ricezione dell'invito a dedurre consegnato al portiere dello stabile senza l'avvenuta produzione in giudizio della ricevuta di ritorno della raccomandata informativa.

L'eccezione non può essere accolta, dovendo condividersi integralmente le ampie argomentazioni del giudice di prime cure.

Il comma 4 dell'articolo 139 del codice di procedure civile prevede espressamente che qualora l'atto da notificare sia consegnato al portiere dello stabile, questi sottoscrive la ricevuta e l'ufficiale giudiziario dà notizia al destinatario dell'avvenuta consegna con semplice lettera raccomandata; tali adempimenti sono stati regolarmente posti in essere nella fattispecie in esame, come risulta dagli atti di causa e tra l'altro non oggetto di contestazione.

32

Non è necessario, quindi, produrre alcuna ricevuta di ritorno della raccomandata, non essendo tale adempimento previsto dal codice, né a tale risultato si potrebbe giungere attraverso un'interpretazione adeguatrice alla costituzione del disposto normativo di cui all'articolo 139 del codice di procedura civile poiché le formalità ivi previste non menomano in alcun modo il diritto di difesa del destinatario dell'atto (ex plurimis Cassazione, ordinanza n. 23765 del 2017).

Per giurisprudenza consolidata, la notifica di un atto

consegnato nelle mani del portiere si perfeziona con l'invio della raccomandata mediante la quale si informa il destinatario e indipendentemente dall'esito della stessa (ex multis Cassazione, ordinanza n. 14722 del 2018).

Il rigetto dell'eccezione di inammissibilità comporta l'assorbimento dell'eccezione di prescrizione con riferimento all'annualità 2010.

2.3. Galdani Marcello ha reiterato l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità perché l'invito a dedurre notificato in data 7/4/2016 è successivo al quinquennio rispetto agli atti produttivi di danno erariale, da identificare nei "provvedimenti che accertano il diritto al pagamento dell'indennità" di risultato; all'uopo, ha lamentato che la sentenza impugnata ha respinto la relativa eccezione collegando erroneamente la sua "condotta sostanzialmente omissiva" al pagamento del primo mandato del

33
22/4/2011 che rientrerebbe, così, nel quinquennio anteriore alla notifica dell'invito a dedurre, avvenuta il 7/4/2016.

L'eccezione non è fondata e la sentenza impugnata deve essere confermata.

Al suddetto appellante la procura ha contestato (le modalità della condotta saranno ampiamente esaminate in prosieguo) un danno erariale connesso all'indebita erogazione dell'indennità di risultato con la conseguenza che l'illecito si è concretizzato solo nel momento in cui è avvenuto l'esborso; fino a tale momento l'organo requirente non aveva alcun concreto interesse ad agire in giudizio per coltivare l'azione di responsabilità poiché mancava la deminutio patrimonii concausalmente collegata alla condotta; la fattispecie dannosa, composta da condotta, evento e nesso concausale, è venuta ad esistere solo con il pagamento e solo da tale istante è iniziato a decorrere il termine quinquennale di prescrizione.

Considerato che il primo mandato di pagamento è del 22/04/2011, come accertato dal giudice di primo grado e non oggetto di alcuna contestazione, il termine di prescrizione non è spirato al momento della notifica dell'invito a dedurre, avvenuta il 7/4/2016.

3. L'organo requirente ha contestato a Giangrande, coordinatore/direttore generale fino al 31/12/2013, l'indebita erogazione dell'indennità di posizione per gli anni dal 2011, 2012 e 2013; parte attrice ha, altresì, contestato a Galdani, commissario straordinario, Giangrande, direttore generale e presidente del

34
nucleo/organismo di valutazione, Varvaro e Cassarà, componenti del nucleo/organismo di valutazione, l'indebita erogazione per gli anni 2010, 2011 e 2012 della retribuzione di risultato.

3.1. Orbene, al fine di meglio esaminare le doglianze contenute negli atti di appello, è necessario richiamare il quadro normativo di riferimento.

Il decreto legislativo n. 165 del 2001, già decreto legislativo n. 29/1993, all'articolo 24 demanda alla contrattazione collettiva la determinazione della retribuzione del personale in possesso della qualifica dirigenziale, puntualizzando che il trattamento economico accessorio debba essere "correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti"; all'articolo 45 precisa che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Il contratto collettivo per il quadriennio normativo 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999 sottoscritto il 23/12/1999, applicato dall'Istituto autonomo case popolari di Palermo, dispone che la retribuzione dirigenziale si componga di tre elementi:

a) la retribuzione tabellare (uguale per tutti i dirigenti);
b) la retribuzione di posizione di cui all'articolo 27 che impone agli enti di determinare "i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne";

35

c) la retribuzione di risultato di cui agli articoli 28 e 29, con obbligo per gli enti di definire "i criteri economici per la determinazione e per l'erogazione annuale" e di prevedere che "possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi (...)".

La retribuzione di posizione e quella di risultato concorrono, quindi, a formare il cosiddetto trattamento economico accessorio della dirigenza e devono essere finanziate, a decorrere dall'anno 1999, solamente con le apposite risorse analiticamente individuate nell'articolo 26 del citato contratto (cosiddetto fondo per la dirigenza), tenendo conto ovviamente degli eventuali incrementi economici delle stesse ad opera di successivi contratti collettivi; detta disposizione contrattuale prevede anche i casi in cui le risorse destinate a finanziare la retribuzione accessoria possano essere incrementate, previa verifica rimessa - ai sensi dell'articolo 4 - alla contrattazione decentrata integrativa o alla concertazione (quest'ultima per gli enti con meno di cinque dirigenti); inoltre, ai sensi del citato articolo 4 la contrattazione decentrata o la concertazione sono anche necessarie per fissare i "criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione ed a quella di risultato" e per operare in tal senso è necessaria l'informazione ai sindacati, giusta quanto previsto dall'articolo 7.

36

Gli istituti sopra descritti nella loro parte normativa, per quanto di interesse nel presente giudizio, non sono stati modificati

dalla stipula dei successivi contratti collettivi: contratto per il quadriennio normativo 2002/2005 e per il biennio economico 2002/2003 sottoscritto il 22/2/2006; contratto per il biennio economico 2004/2005 sottoscritto il 14/5/2007; contratto per il quadriennio normativo 2006/2009 e per il biennio economico 2006/2007 sottoscritto il 22/2/2010; contratto per il biennio economico 2008/2009 sottoscritto il 3/8/2010.

Il quadro normativo sopra esposto deve essere arricchito dalle delibere del commissario straordinario n. 21 e 22 del 28/12/2010, applicabili dall'1/1/2011, circa la retribuzione di risultato del direttore generale e dei dirigenti, il cui contenuto verrà successivamente esposto.

3.2. Orbene, non vi è alcun dubbio che nell'Istituto autonomo case popolari di Palermo, sulla base della documentazione acclusa nel fascicolo processuale, si è agito al di fuori del rigido schema procedimentale sopra esposto, provvedendo all'elargizione indebita delle indennità di posizioni e di risultato, con conseguente danno erariale per le casse pubbliche.

Innanzitutto, il fondo per la dirigenza non è stato costituito nelle forme previste per legge e non è stato alimentato con le sole risorse espressamente indicate nell'articolo 26 del contratto collettivo del 23/12/1999, la cui parte normativa è applicabile, come già argomentato, anche agli anni 2011, 2012 e 2013 oggetto di

37
contestazione nel presente giudizio (Butticè, chiamato a rispondere per gli anni 2014 e 2015, ha definito la sua posizione con la sentenza n. 37 del 2019 di questa sezione); non è stata attivata la contrattazione decentrata integrativa per la definizione dei criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e a quella di risultato (articolo 4, comma 1, lettera g); nessuna informativa preventiva è stata fornita ai soggetti sindacali (articolo 7, comma 1); non risulta emanato alcun provvedimento di variazione annuale del fondo in considerazione delle modifiche nel corso del tempo delle fonti di finanziamento tassativamente menzionate nell'articolo 26 e del mutamento del numero dei dirigenti; la retribuzione di posizione è stata aumentata nel corso degli anni senza attivare la contrattazione decentrata integrativa o la concertazione (articolo 4).

Poi, per quanto riguarda la retribuzione di posizione non vi è stata alcuna graduazione degli uffici dirigenziali e per quanto riguarda la retribuzione di risultato non sono stati fissati preventivamente e in modo specifico gli obiettivi da raggiungere e nonostante tale grave mancanza il nucleo/organismo indipendente di valutazione ha formulato lo stesso le proprie considerazioni, esprimendo tra l'altro giudizi apodittici.

Su questi punti la sentenza impugnata deve essere confermata in toto, non trovando accoglimento i motivi di censura degli appellanti per come meglio in prosieguo si esporrà.

38

4. Per quanto riguarda l'indebita erogazione della retribuzione di posizione negli anni 2011, 2012 e 2013, la sentenza impugnata ha condannato Giangrande, coordinatore/direttore generale dell'ente fino al 31/12/2013 al pagamento della somma di euro 91.412,94.

4.1. Non è condivisibile l'affermazione della difesa secondo la quale il fondo per la dirigenza sarebbe stato costituito nella riunione del 21/12/2000 alla quale presero parte solo i dirigenti in servizio al tempo, tra i quali lo stesso Giangrande, per una pluralità di ragioni:

- nessuna preventiva contrattazione integrativa decentrata (al tempo i dirigenti in servizio erano più di cinque) è stata effettuata per individuare i criteri per la distribuzione delle risorse economiche destinate alla retribuzione di posizione e di risultato secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lettera g) del contratto del 23/12/1999 né tantomeno è stata comunicata alcuna informativa preventiva ai sindacati, come imposto dal successivo articolo 7;

- l'alimentazione del presunto fondo è avvenuta in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 26, comma 1, del citato contratto, basti pensare a titolo di esempio che si è tenuto conto di risparmi dispesa derivanti da una riduzione dell'organico "dal 1996 ad oggi" dei dirigenti da diciannove a nove e della presenza in servizio di sole sette unità (era necessario, invece, ai sensi della lettera "g" dell'articolo 26 del contratto considerare i risparmi derivanti dalle sole cessazioni dal servizio a decorrere dall'1/1/1998);

39

- l'integrazione delle risorse economiche è parimenti avvenuta senza la contrattazione decentrata integrativa, come invece prescrive l'articolo 26, comma 6.

Negli anni successivi al 1999 la retribuzione di posizione è stata sempre erogata prendendo come base, anche per i successivi aumenti, quanto stabilito nella citata riunione del 21/12/2000, i cui esiti sono stati ratificati con la delibera n. 67 del 6/3/2001 del consiglio di amministrazione; la corresponsione è, quindi, sempre avvenuta in contrasto con quanto previsto dalla dettagliata normativa contrattuale di riferimento, senza che fosse stato correttamente istituito l'apposito fondo di cui al ripetuto articolo 26 del contratto del 23/12/1999.

A corollario di un *modus operandi* degli organi dell'Istituto autonomo case popolari di Palermo al di fuori della legalità si deve aggiungere, sia pure *incidenter tantum*, un ulteriore elemento: allorché a seguito delle verifiche ispettive del Ministero dell'economia e delle finanze Butticè Ernesto, coordinatore/direttore generale a decorrere dall'1/1/2014, ha quantificato con determina n. 37 del 9/2/2016 "il fondo del salario accessorio dei dirigenti per quanto riguarda l'indennità di posizione e di risultato" per l'anno 2010 - con efficacia retroattiva e addirittura dopo l'avvenuta erogazione dei suddetti emolumenti e con una composizione

economica del fondo diversa da quella del verbale del 21/12/2000 - non ha rispettato ancora una volta la procedura prevista dal contratto collettivo del 23/12/1999 (lo stesso dicasi per le determinate 40

n. 38 per l'anno 2011, n. 39 per l'anno 2012 e n. 40 per l'anno 2013, tutte del 9/2/2016); il suo si è rilevato un inutile tentativo per cercare di giustificare ex post elargizioni economiche prive del crisma della legalità.

La lettura della delibera del consiglio di amministrazione n. 67 del 6/3/2001, dell'anomalo verbale di intesa del 7/7/2005 (il cui contenuto è stato ratificato con la delibera del consiglio di amministrazione n. 129 del 21/7/2005), della delibera del consiglio di amministrazione n. 129 del 21/7/2005, della delibera del commissario straordinario n. 33 del 25/11/2009, non contengono elementi, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, che possano fare ritenere che l'erogazione della retribuzione di posizione sia avvenuta in conformità al modello legale sopra descritto; in altri termini, per come anche più approfonditamente si esporrà sub 4.2., non può essere avallato il tentativo della difesa di piegare ex post provvedimenti relativi alla modifica della struttura organizzativa interna dell'Istituto con quella necessaria e preventiva determinazione dei "valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali" imposta dall'articolo 27 del contratto collettivo del 23/12/1999.

L'addebito di cui sopra è più che sufficiente per rendere del tutto illegittima l'attribuzione della retribuzione di posizione negli anni 2011, 2012 e 2013 e far sorgere così la responsabilità dell'appellante per danno erariale.

41

4.2. In ogni caso, non è parimenti condivisibile l'affermazione della difesa secondo la quale non sarebbe corretta la statuizione contenuta nella sentenza impugnata secondo la quale l'erogazione della retribuzione di posizione sia avvenuta "in assenza di una graduazione degli uffici e da ogni valutazione in ordine alla complessità e alle responsabilità gestionali connesse alla specifica posizione dirigenziale".

Occorre ricordare che nell'ambito della quota delle risorse effettivamente finalizzata al finanziamento della retribuzione di posizione, l'ente deve fissare in via preventiva, tramite regolamento o qualsiasi altro atto di natura amministrativa, i criteri e le relative metodologie sulla base dei quali graduare il diverso peso che ciascun ufficio dirigenziale occupa all'interno della struttura amministrativa, tenendo conto per esempio della dotazione finanziaria e della consistenza delle risorse umane assegnate nonché della dimensione e complessità organizzativa della struttura in relazione alle attività espletate, attribuendo il relativo e differenziato punteggio a ciascun elemento da valutare; solo operando in tal modo è possibile dare piena attuazione al dettato

contrattuale.

L'adozione di tali parametri ha lo scopo di delimitare la discrezionalità amministrativa, agganciando la retribuzione di posizione a presupposti concreti, la cui sussistenza sia previamente e agevolmente verificabile, impedendo così che tale discrezionalità tramodi in puro arbitrio.

42

Tale metodologia non è rinvenibile negli atti posti a base dell'erogazione della retribuzione di posizione che, invece, è stata apoditticamente differenziata in base ai diversi uffici dirigenziali senza adottare alcun criterio che ne consentisse una sua corretta e puntuale quantificazione all'interno della forbice economica contrattualmente prevista e sempre nei limiti delle risorse finanziarie di alimentazione dell'apposito fondo; basti leggere il verbale della riunione del 21/12/2000, il cui contenuto è stato recepito con la delibera del consiglio di amministrazione n. 67 del 6/3/2001, ove l'importo delle retribuzioni di posizione è stato fissato apoditticamente in base alle diverse qualifiche dirigenziali e ha costituito la base di calcolo per le ulteriori riliquidazioni anche connesse alle riorganizzazioni amministrative succedutesi nel tempo, come del resto evidenziato nella sentenza impugnata. Occorre, infatti, differenziare gli atti di riorganizzazione della struttura amministrativa, con attribuzione dei relativi compiti agli uffici dirigenziali, da quelli con i quali, proprio in conseguenza della riorganizzazione, tramite l'individuazione di apposite metodologie e l'attribuzione di specifici punteggi, si graduano i diversi uffici dirigenziali e si determinano i valori economici delle differenti posizioni di retribuzione.

4.3. La responsabilità per tali illegittime erogazioni ricade su Giangrande che, quale coordinatore/direttore generale fino al 31/12/2013, era a capo della struttura amministrativa, con ampi poteri di gestione, impulso e coordinamento, stante la differenza di

43

compiti esistente tra gli organi politici e quelli di amministrazione, come si evince dal regolamento di organizzazione adottato dall'Istituto; allo stesso incombeva l'onere di costituire l'apposito fondo in conformità al modello legale di riferimento e di sovrintendere alla corretta erogazione della retribuzione di posizione; del resto, è stato proprio Butticè, direttore generale a decorrere dall'1/1/2014, che ha istituito, sia pure illegittimamente, il fondo per la dirigenza con proprie determinazioni nn. 37, 38, 39 e 40 del 9/2/2016, a conferma che tale incombenza rientrava nelle funzioni del direttore generale.

Inoltre, Giangrande, quale partecipante della riunione del 21/12/2000, era ben consapevole che il fondo per la dirigenza era stato illegittimamente costituito.

4.4. E' da confermare la sentenza gravata anche in ordine alla ravvisata sussistenza dell'elemento psicologico della colpa

grave tenuto conto della situazione di prolungata illegittimità (Giangrande, come già ricordato, ha partecipato alla riunione del 21/12/2000) e del notevole scostamento della condotta posta in essere con il chiaro modello legale di riferimento.

4.5. In ultimo, anche la quantificazione del danno, operata equitativamente in misura media tra la forbice massima e minima prevista dal contratto collettivo al tempo vigente e fatta propria dal giudice di prime cure, appare condivisibile, tenuto conto che in assenza della legittima costituzione del fondo e della corretta graduazione degli uffici dirigenziali, la retribuzione di posizione non

44
avrebbe dovuto essere erogata (mancando qualsiasi parametro di riferimento) oppure avrebbe dovuto essere elargita a tutti i dirigenti nella stessa misura minima prevista dal contratto collettivo. Irrilevante è la contestazione di Giangrande secondo la quale l'indennità di posizione per il coordinatore generale non avrebbe potuto essere quella minima, appiattendo tale figura con quella degli altri dirigenti; è proprio la mancata graduazione dei differenti uffici dirigenziali connessa alla retribuzione di posizione che non consentiva una diversa elargizione del citato emolumento, mancando all'uopo qualsiasi parametro di riferimento; in ogni caso, è proprio l'utilizzo del parametro di cui sopra per la determinazione della soglia di illecito erariale (ovverosia la media tra la retribuzione massima e quella minima prevista dal contratto) che impedisce ogni forma di appiattimento tra le diverse figure.

5. Per quanto riguarda l'indebita erogazione della retribuzione di risultato negli anni 2010, 2011 e 2012, la sentenza impugnata ha condannato, in conformità alla richiesta del pubblico ministero, Galdani, commissario straordinario, e Giangrande, coordinatore/direttore generale, stimando un apporto causale complessivo del 70%, nonché i componenti del nucleo di valutazione Giangrande, Varvaro e Cassarà (Aiello ha definito la sua posizione con sentenza n. 414 del 2017; la posizione di Raffadale è stata stralciata per la nullità della notifica dell'atto di citazione), stimando un apporto causale complessivo di costoro del 30%; in sintesi, Galdani e Giangrande sono stati condannati,

45
rispettivamente, ad euro 176.709,64 e ad euro 214.576,12, mentre Varvaro e Cassarà ad euro 37.866,48 ciascuno

5.1. Con riferimento all'illegittima istituzione del fondo per la dirigenza previsto dall'articolo 26 del contratto collettivo del 23/12/1999 si rimanda a quanto già esposto sub 4.1.

5.2. La retribuzione di risultato del dirigente si differenzia da quella di posizione, riflettente il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione, poiché corrisponde all'apporto in termini di produttività o redditività della sua prestazione; la sua erogazione, ai sensi dell'articolo 29 del contratto collettivo del 23/12/1999, non è legata a criteri automatici poiché è condizionata alla preventiva

specifica fissazione degli obiettivi annuali ai dirigenti e alla certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con tali specifici obiettivi; la fissazione di obiettivi specifici è presupposto imprescindibile per verificare il loro raggiungimento e permettere l'elargizione dell'emolumento retributivo in questione sulla base di criteri oggettivi e certi, impedendo che la discrezionalità dell'agere amministrativo possa sconfinare nell'arbitrarietà.

Tale quadro normativo, come già sopra puntualizzato, deve essere integrato con il contenuto delle delibere del commissario straordinario n. 21 e 22 del 28/12/2010.

Occorre sgombrare, però, il capo da un equivoco: la fissazione di obiettivi generici, non adeguati allo scopo, equivale alla loro mancata fissazione, con la conseguenza che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, la sentenza gravata non è caduta in

46 alcuna contraddizione, né è possibile valutare con diversa gravità le due condotte sopra descritte perché entrambe si discostano ampiamente dal modello legale di riferimento.

5.3. Premesso quanto sopra è necessario esaminare separatamente le annualità oggetto di contestazione.

5.3.1. L'esame non può che iniziare con l'annualità 2010.

5.3.1.1. Il commissario straordinario Guldani, con delibera n. 1 del 12/1/2010, fissa al fine anche di giustificare il trattenimento in servizio del coordinatore generale Giangrande gli obiettivi da raggiungere da parte di quest'ultimo in modo totalmente difforme dal paradigma normativo poiché il loro contenuto è estremamente generico (riorganizzazione funzionale degli uffici in considerazione dei carichi di lavoro, con contestuale completamento della pianta organica relativamente alle posizioni dirigenziali e redazione del relativo regolamento degli uffici; completamento del censimento del patrimonio abitativo e non; informatizzazione del protocollo e di tutte le attività di tipo gestionale e operativo; redazione dei regolamenti per il conferimento degli incarichi professionali; individuazione di soluzioni di tipo tecnico-amministrativo per un riequilibrio economico dell'ente); lo stesso Giangrande, con nota prot. n. 10509 del 18/5/2011, conferma al nucleo di valutazione gli obiettivi ricevuti con la citata delibera commissariale.

Guldani, poi, con delibera n. 20 del 24/12/2010, nomina i componenti del nucleo di valutazione pur in assenza di una corretta

47 costituzione del fondo per la dirigenza e della fissazione di obiettivi specifici al coordinatore generale.

Giangrande, a sua volta, con nota prot. n. 890 del 20/1/2010, richiamata nella suddetta nota prot. n. 10509 del 18/5/2010, assegna parimenti obiettivi generici ai dirigenti Piazza (riorganizzazione funzionale degli uffici in considerazione dei carichi di lavoro; razionalizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria) e Butticè (riorganizzazione funzionale degli

uffici in considerazione dei carichi di lavoro; incremento della regolarizzazione delle posizioni locatizie e cessione alloggi), gli unici rimasti in servizio.

Gualdani e Giangrande (Varvaro e Cassarà formulano il medesimo motivo di censura) sostengono, a vario titolo, che gli obiettivi erano stati indicati nel bilancio di previsione e che questi, pertanto, erano sufficientemente specifici; il motivo di doglianza non è condivisibile, come del resto già sostenuto dal giudice territoriale di prime cure, sia perché l'indicazione di tali obiettivi non è menzionata nella delibera n. 20 del 24/12/2010 di Gualdani né nella nota prot. n. 890 del 20/1/2010 di Giangrande, sia perché il bilancio di previsione riguarda l'intera gestione dell'ente e non indica obiettivi specifici per ciascun dirigente ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato (ancora una volta non può che richiamarsi il chiarissimo contenuto dell'articolo 29, comma 1, del contratto collettivo di lavoro del 23/12/1999).

48

Tali comportamenti di Giangrande e di Gualdani, del tutto al di fuori del perimetro legale di azione, innescano la complessa sequenza causale che si conclude con l'indebita erogazione della retribuzione di risultato, non potendosi ritenere che le vicende successive, legate alle condotte poste in essere dai componenti del nucleo di valutazione, di cui Giangrande è anche presidente, acquisiscano la forza di determinare da sole l'evento dannoso; la fissazione di obiettivi generici permette, infatti, al nucleo di valutazione di agire liberamente, senza rispettare i parametri normativi.

5.3.1.2. Giangrande, Varvaro e Cassarà, rispettivamente presidente e componenti del nucleo di valutazione, anziché palesare l'impossibilità di procedere a qualsiasi tipo di valutazione per le gravi criticità sopra evidenziate esprimono il loro parere positivo sul raggiungimento dei risultati sulla base dei colloqui con gli interessati e delle relazioni dagli stessi redatte sulla complessiva attività espletata, come emerge dalla lettura del verbale del 27/9/2011; non si comprende, quindi, come siano valutati gli obiettivi e soprattutto su quali basi si sostenga il loro raggiungimento in assenza di specificità e di criteri predeterminati per la loro valutazione.

Anche i suddetti appellanti, nelle loro qualità di componenti il nucleo di valutazione, pongono in essere con le loro condotte ulteriori presupposti per l'indebita erogazione della retribuzione di risultato, innestandosi nella complessa sequenza causale che porta

49

alla sua corresponsione; se si fossero astenuti da ogni valutazione per la mancanza dei parametri legali di riferimento avrebbero fatto ricadere la responsabilità per danno erariale su altri soggetti.

Non è condivisibile quanto sostenuto da Varvaro e Cassarà circa l'interruzione del nesso causale per l'avvenuta erogazione del

citato emolumento retributivo nei mesi di aprile/maggio 2011 prima della loro valutazione positiva effettuata nel verbale del 27/9/2011. Effettivamente, come si legge nella nota prot. n. 19248 del 7/10/2010, Giangrande dispone il pagamento in acconto del suddetto emolumento con la "consapevolezza che le procedure si concludessero positivamente" e, tuttavia, se il nucleo di valutazione si fosse astenuto dall'esprimere parere positivo la responsabilità per l'indebita erogazione sarebbe ricaduta su altri e, invece, i componenti hanno concorso nella causazione del danno, ratificando un modus operandi del tutto illegittimo.

Parimenti da respingere sono le doglianze di Varvaro e Cassarà circa l'utilizzo improprio del punteggio attribuito "quale coefficiente moltiplicatore per elargire l'indennità" sia perché non hanno fornito la benché minima prova di una quantificazione alternativa dell'illecito di cui sono chiamati a rispondere sia perché il coefficiente moltiplicatore applicato, per quanto anomalo, è comunque conseguenza del parere positivo da loro espresso. Circa la doglianza riguardante la fissazione degli obiettivi nel bilancio di previsione si rimanda a quanto esposto sub 5.3.1.1.

50

5.3.1.3. Infine, le condotte di Gualdani, Giangrande, Varvaro e Cassarà sono caratterizzate da inescusabile negligenza perché si discostano notevolmente dal modello legale di riferimento e non possono trovare giustificazione alcuna, stante la chiarezza della relativa disciplina; né, come sostenuto da Varvaro e Cassarà per decolorare la loro condotta è possibile valorizzare, sotto il profilo del legittimo affidamento, coloro che hanno posto in pagamento gli emolumenti contestati, trattandosi questa di mera attività esecutiva priva di discrezionalità, una volta concluso l'iter amministrativo.

5.3.2. Per gli anni 2011 e 2012, il commissario Gualdani adotta la delibera n. 21 del 28/12/2010 avente ad oggetto "regolamento per la valutazione e la premialità del direttore generale" nonché la delibera n. 22 del 28/12/2010 avente ad oggetto "regolamento per la valutazione e la premialità dei dirigenti", entrambe applicabili per espressa previsione a decorrere dall'1/1/2011; adotta, altresì, la delibera n. 25 del 28/12/2010 con la quale nomina l'organismo indipendente di valutazione della performance; in tal modo, l'Istituto autonomo case popolari di Palermo, nell'ambito della sua autonomia organizzativa che non può essere posta in discussione dalla difesa degli appellanti in questa sede, recepisce i principi del decreto legislativo n. 150 del 2009 (in dette delibere si legge chiaramente che "il presente regolamento definisce i criteri per la valutazione e la premialità del Direttore Generale" e "dei dirigenti dei Servizi" "ai sensi dell'art. 7 del D.lvo n. 150/2009"), con la conseguenza che come sostenuto

51

dalla sezione territoriale non appare dirimente stabilire se il suddetto decreto legislativo n. 150 del 2009 debba applicarsi o meno

nell'ambito dell'ordinamento regionale (è singolare che la difesa di Gualdani sostenga l'avvenuto recepimento del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 solo a seguito della delibera del 13 novembre 2012).

Nei suddetti atti organizzatori interni si stabilisce che gli obiettivi del direttore generale sono "programmati su base annuale e definiti, entro il mese di gennaio, dal Consiglio di Amministrazione" (delibera n. 21 del 28/10/2010) rectius commissario straordinario, mentre quelli dei dirigenti "sono programmati su base annuale e definiti, entro il mese di gennaio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentito il direttore generale che a sua volta consulta i dirigenti" (delibera n. 22 del 28/10/2010).

Ebbene, né il commissario straordinario Gualdani né il direttore generale Giangrande, quest'ultimo al vertice della struttura amministrativa e presidente dell'organismo indipendente di valutazione nonché ben consapevole tra l'altro della mancata corretta istituzione del fondo per la dirigenza sulla quale deve gravare la retribuzione di risultato, si attivano nel senso disposto dal chiaro contenuto degli atti organizzativi interni sopra citati.

Ancora una volta deve ribadirsi che gli obiettivi, il cui "conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione collettiva", come si legge nelle citate delibere n. 21 e 22 del 28/12/2010, non possono essere

52
identificati con quelli indicati nel bilancio di previsione: gli obiettivi per l'erogazione degli incentivi economici, infatti, devono essere "definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge n. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni", come si legge nelle delibere in questione, ma non possono in alcun modo identificarsi, come già esposto sub 5.3.1.1., con questi ultimi.

L'Istituto autonomo case popolari, dopo avere indicato nelle delibere di cui sopra le singole fasi nelle quali si articola il ciclo di gestione della performance dei dirigenti e le caratteristiche che devono presentare gli obiettivi da raggiungere, stabilisce che la misurazione e la valutazione della performance debba essere effettuata sulla base dei punteggi conseguiti in relazione a ben specificati parametri di riferimento e fissa anche il punteggio massimo da attribuire per ogni singolo parametro.

Ebbene, nonostante tali ulteriori provvedimenti che vincolano ancora di più l'ente nella valutazione della performance dei dirigenti, la retribuzione di risultato continua ad essere erogata al di fuori dei parametri legali in totale assenza di obiettivi come emerge dalla lettura dei verbali dell'organismo indipendente di valutazione del 31/12/2012 e del 18/3/2013 per l'anno 2011 e del 17/12/2013 per l'anno 2012.

Giangrande, quale presidente, Varvaro e Cassarà, quali componenti del suddetto organismo indipendente di valutazione,

operano in modo del tutto inadeguato per l'erogazione della
53

retribuzione di risultato, adottando una metodologia, in assenza della preventiva fissazione di obiettivi specifici, non congrua perché senza l'utilizzo dei parametri e dei criteri di quantificazione previsti dalle citate delibere: per l'anno 2011 la performance di Buttice è valutata sulla base della relazione del 3/12/2012 dallo stesso predisposta e quella di Giangrande addirittura prescindendone; per l'anno 2012, le performance di Buttice e Giangrande sono valutate solo sulla base delle loro relazioni del 6/12/2013 e dell'11/12/2013; in ogni caso, come già riconosciuto dal giudice di prime cure, le motivazioni adottate sono del tutto apodittiche, come è possibile apprendere dalla semplice lettura dei relativi verbali.

In ultimo, valgono per tutti le considerazioni svolte sub 5.3.1.1., 5.3.1.2. e 5.3.1.3. circa la sussistenza del nesso causale e dell'elemento psicologico.

Varvaro e Cassarà sostengono, al fine di essere dichiarati esenti da responsabilità, che secondo la delibera del commissario straordinario n. 22 del 28/12/2010 al nucleo compete la misurazione e la valutazione della performance dei dirigenti dei servizi e non dei dirigenti dei settori, come lo sono Giangrande e Buttice giusta la delibera commissariale n. 2 del 2011, con la conseguenza che i pareri positivamente espressi devono considerarsi tamquam non esset; la doglianza è priva di pregio sia perché la delibera n. 2 del 2011, di riorganizzazione della struttura amministrativa, è successiva alla delibera n. 22 del 2010 sia perché il parere è reso nella consapevolezza di costituire uno dei presupposti per
54

l'erogazione della retribuzione di risultato, come del resto prevede l'articolo 29, comma 2, del contratto del 23/12/1999 che subordina l'erogazione del citato emolumento "alla positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con" gli obiettivi di cui al comma 1; non si comprende, poi, la ragione per la quale in nucleo effettui la siffatta valutazione pur ritenendola non dovuta.

I citati appellanti sostengono, altresì, che la valutazione della posizione del direttore generale Giangrande spettasse al presidente del consiglio di amministrazione, giusta la delibera n. 21 del 28/12/2010; anche in questo caso non si comprendono le motivazioni per le quali esprimano valutazioni (nella lettura dei relativi verbali non si ravvisa alcun formale dissenso) che influiscono, comunque, sull'erogazione della retribuzione di risultato; poi, se è vero che ai sensi della citata delibera "la funzione di misurazione e valutazione della performance del Direttore generale è svolta dal Presidente del Consiglio di Amministrazione" è anche vero che deve essere sentito l'organismo indipendente di valutazione; in ogni caso appare anomalo che i citati convenuti che hanno agito al di fuori di qualsiasi paradigma legale di riferimento,

non rispettando neanche le delibere n. 21 e 22 del 2010 le invochino per essere dichiarati esenti da responsabilità e chiedano ex post di ritenere tamquam non esset le valutazioni rese.

Varvaro e Cassarà lamentano, in ultimo, che per l'anno 2011 nel verbale del 18/3/2013 non menzionano alcun coefficiente

55

mentre nel prospetto di liquidazione delle indennità di risultato Giangrande attribuisce a se stesso un coefficiente di 97 punti e attribuisce a Butticè un coefficiente di 68 punti; tale circostanza non elide il nesso causale poiché l'oggetto della contestazione non riguarda il quantum dell'indebita erogazione ma investe l'an e tale problematica incide esclusivamente sulla graduazione della responsabilità, come è avvenuto (ai componenti del nucleo è attribuita, infatti, una quota diversa da quella contestata al direttore generale); appare, comunque, ancora più anomalo che il nucleo, nonostante l'espressa previsione delle delibere n. 21 e 22 del 28/12/2010, esprima parere positivo senza attribuire alcun punteggio.

6. Occorre adesso esaminare alcune doglianze alla sentenza di primo grado formulate, sia pure molto sinteticamente, da Giangrande nel petitum dell'atto di appello, già proposte nella comparsa di costituzione in primo grado, e che riguardano complessivamente la sua posizione, sia con riferimento all'indebita corresponsione della retribuzione di posizione che di quella di risultato.

6.1. L'appellante chiede la compensazione del danno "con il vantaggio ricavato dallo IACP atteso che comunque i risultati di gestione (...) sono positivi al di là della corretta formale attribuzione degli obiettivi"; in altri termini, l'appellante chiede l'applicazione dell'art. 1, comma 1bis, della legge n. 20 del 1994.

56

La domanda non è meritevole di accoglimento perché la compensatio lucris cum damno può operare solo nel caso in cui il danno e il vantaggio siano conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto che, pertanto, deve essere idoneo a produrre entrambi gli effetti; in altri termini, il danno risarcibile si configura quale risultato di una valutazione complessiva degli effetti prodotti e i vantaggi per essere compensabili devono derivare causalmente ed esclusivamente dall'illecito.

Nella fattispecie in esame, dall'indebita erogazione della retribuzione accessoria non è derivato all'ente danneggiato alcun concreto vantaggio poiché gli eventuali risultati positivi di gestione non sono riconducibili casualmente alla condotta illecita posta in essere dal citato appellante.

6.2. La richiesta di detrarre dalla condanna gli oneri fiscali corrisposti sulle retribuzioni di posizione e di risultato non può essere accolta per le motivazioni contenute nella sentenza n. 74 del 2017 di questa sezione, nonché nelle sentenze n. 86 del 2019 della

seconda sezione centrale d'appello e n. 13 del 2018 della prima sezione centrale d'appello, i cui principi di diritto mutatis mutandis possono trovare applicazione nella presente fattispecie.

Deve, infatti, osservarsi che l'Istituto autonomo case popolari ha subito un danno pari all'esborso complessivo patito per avere erogato indebitamente elementi retributivi a propri dipendenti, non acquisendo rilevanza ai fini del vulnus pubblico se parte di tali somme siano state erogate direttamente ai dipendenti e parte al

57
fisco: il danno in questione risulta attualmente costituito da tutte le somme che sono state sborsate dalla citata amministrazione ivi compresi gli oneri fiscali che costituiscono una spesa gravante sul bilancio di quest'ultima.

6.3. In ultimo, il suddetto appellante chiede di detrarre dalla quantificazione del danno "l'importo dell'indennità di risultato che andrà recuperata nei confronti degli altri dirigenti che hanno goduto dell'indennità di risultato".

Per giurisprudenza pacifica eventuali importi effettivamente recuperati da chi abbia percepito indebitamente somme di denaro possono essere detratti dal danno risarcibile solo in fase di esecuzione della sentenza; tale condivisibile principio deve trovare applicazione anche nel caso in esame giacché al momento il recupero prospettato appare del tutto aleatorio, privo di concreto riscontro.

7. Tutti gli appellati chiedono l'esercizio del potere riduttivo disciplinato dall'art. 52, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (norma non espressamente abrogata dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, come già riconosciuto da questa sezione nella sentenza n. 87 del 2017), e dell'art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Il collegio ritiene che tale potere debba essere esercitato nella fattispecie in esame per calibrare il più possibile le responsabilità dei singoli convenuti alle loro condotte, tenendo conto della realtà organizzativa nella quale hanno agito e degli

58
eventuali vantaggi personali ottenuti in relazione anche alle somme di cui sono chiamati a rispondere.

In particolare, fermo restando che tutti gli appellanti, a vario titolo hanno contribuito alla causazione del danno come sopra già esplicitato, deve osservarsi che una posizione centrale nella vicenda in esame assume il coordinatore/direttore generale Giangrande per una molteplicità di ragioni: ha partecipato alla riunione del 21/12/2000, durante la quale è stato costituito un anomalo fondo della dirigenza del tutto svincolato dal parametro legale di riferimento; è stato il principale beneficiario degli indebiti esborsi sia a titolo di retribuzione di posizione che di risultato; ha disposto il pagamento in acconto della retribuzione di risultato per l'anno 2010 ancor prima che l'organismo interno avesse espresso le

proprie valutazioni per la "consapevolezza che le procedure si concludessero positivamente", come si legge nella nota prot. n. 19248 del 7/10/2010 (allo stesso modo aveva operato per gli anni 2008 e 2009 non oggetto di contestazione perché colpiti da prescrizione); ha provveduto per l'anno 2011 a utilizzare coefficienti non indicati nel verbale dell'organismo di valutazione.

Non vi sono, pertanto, i presupposti per applicare il potere riduttivo al Giangrande.

Diverso è il discorso per gli altri responsabili, accomunati dall'indiscussa circostanza che dalle vicende in esame non hanno conseguito un diretto vantaggio patrimoniale.

59

Per le ragioni sopra esposte, il collegio, tenuto conto della complessiva organizzazione nella quale gli appellanti hanno agito, che può determinare una distinta "responsabilità da apparato", ritiene che possa essere esercitato il potere riduttivo, rispetto alle condanne inflitte con la sentenza gravata di appello: in dettaglio, nei confronti di Guadani, commissario straordinario e come tale organo "politico" al vertice dell'amministrazione con limitati poteri gestionali nella misura del 30%; nei confronti di Varcaro e Cassarà, componenti invece di un organo tecnico, quale l'organismo indipendente di valutazione, nella misura del 20%. Ne consegue che il primo deve essere condannato al pagamento di euro 123.697,14 e gli altri due al pagamento di euro 30.293,18 ciascuno.

7. In conclusione, il collegio rigetta l'appello proposto da Giangrande avverso la sentenza n. 255 del 2018, con conferma della sua condanna al pagamento della somma di euro 307.989,61; accoglie parzialmente gli appelli proposti da Gualdani, Varvaro e Cassarà che condanna, rispettivamente, al pagamento di euro 123.697,14, di euro 30.293,18 e di euro 30.293,18 nei confronti dell'Istituto autonomo case popolari di Palermo; le predette somme devono essere maggiorate della rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici I.S.T.A.T., dai singoli indebiti esborsi e fino al giorno del deposito della sentenza n. 355 del 2018, nonché degli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo.

60

Le spese del presente giudizio, liquidate in dispositivo a favore dello Stato, devono essere poste a carico del Giangrande nella misura del 50%, a carico del Gualdani nella misura del 30% ed a carico di Varvaro e Cassarà nella misura del 10% cadauno.

La sentenza impugnata deve essere confermata con riferimento al pagamento delle spese del giudizio di primo grado, tranne per Raffadale, la cui posizione processuale è stralciata e gli atti rimessi al giudice di primo grado.

P. Q. M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana - definitivamente pronunciando,

- riunisce gli appelli in epigrafe indicati n. 6129, n. 6130 e n. 6132;
- dichiara la nullità della notifica della citazione con riferimento alla posizione di Raffadale Alberto e, ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'articolo 199 del decreto legislativo n. 174 del 2016, previo stralcio della sua posizione dal giudizio n. 6132, rinvia gli atti al giudice di primo grado;
- rigetta l'appello n. 6129 di Giangrande Salvatore e conferma la sentenza impugnata;
- accoglie in parte l'appello di cui al giudizio n. 6130 e in parziale riforma della sentenza impugnata condanna Gualdani Salvatore al pagamento a favore dell'Istituto autonomo case popolari di Palermo della somma di euro 123.697,14, maggiorata con la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici I.S.T.A.T., dai singoli indebiti esborsi e fino al giorno del deposito della sentenza n. 355 61 del 2018, nonché con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo;
- accoglie in parte l'appello di cui al giudizio n. 6132 e in parziale riforma della sentenza impugnata condanna Varvaro Maria e Cassarà Marisa al pagamento a favore dell'Istituto autonomo case popolari di Palermo della somma di euro 30.293,18 ciascuna, maggiorata con la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici I.S.T.A.T., dai singoli indebiti esborsi e fino al giorno del deposito della sentenza n. 355 del 2018, nonché con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo. Le spese di giudizio, liquidate a favore dello Stato e quantificate a cura della Segreteria in complessivi euro 829,07 (ottocentoventinove/07), vanno poste a carico del Giangrande nella misura del 50%, a carico del Gualdani nella misura del 30% ed a carico di Varvaro e Cassarà nella misura del 10% cadauno. Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 16 aprile 2019.

L'Estensore Il Presidente
f.to Dott. Giuseppe Colavecchio f.to Dott. Giovanni Coppola
Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 25 GIU. 2019

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

Il Preposto alla Segreteria

f.to Dott. Fabio Cultrera

NO

TA SP

ESE II G

RA

DO

GG

. 61

29

R-6

13
OR
-61
32
R
PA
GIN
E
FOG
LI IM
PO
RTO

OR
IGIN
ALE D
ECR
ETO FISSA
ZION
E UD
IENZA
16/0
4/2
01
9
1
1
16,00

OR
IGIN
ALE D
ECR
ETO FISSA
ZION
E UD
IENZA
26/0
2/2
01
9
1
1
16,00

OR
IGIN
ALE C

ON
CLU
SION
I DEL P
G 6
12
9/R
21
6
96,0
0
OR
IGIN
ALE C
ON
CLU
SION
I DEL P
G 6
13
0/R
19
5
80,0
0
OR
IGIN
ALE C
ON
CLU
SION
I DEL P
G 6
13
2/R
17
5
80,0
0
OR
IGIN
ALE SEN
TENZA
61
16
25
6,00
CO

PIE A
TTO P
RED
ETTO P
ER U
SO N
OTIFIC
A
61
16
256,00

DIR
ITTI DI C
AN
CELLER
IA

29,07
IM
PO
RTO
TOTA
LE

829,07

DIC
ON
SI EUR
O O
TTOC
ENTO
VE
NTIN
OV
E/07

Po
sti a ca
rico d
ei socco
mb
enti:
CA
SSAR

A' M
AR
ISA
82,91

GU
ALD
AN
I MA
RC
ELLO
248,72

VA
RV
AR
O M
AR
IA 82,9
1
GIA
NG
RA
ND
E SALV
ATO
RE
414,54

Il diretto
re di Se
greteria
f.to D
ott.Fab
io C
ultrera