



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Giuseppa Maneggio Presidente

Dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere relatore

Dott. Gioacchino Alessandro Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 134/2021

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **67613** del registro di segreteria,

promosso dalla Procura regionale

contro

AMMATUNA Roberto, nato a Pozzallo (RG) il 27.7.1952 ed ivi residente,

alla Via Pegaso n. 5, rappresentato e difeso dall'Avvocato Salvatore Bianca,

con studio in Avola (SR), alla Via Venezia, n. 27 (c.f.:

BNCSVT53P14A522K - pec: avv.bianca@pec.it);

VISTO l'atto introduttivo del giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 20 gennaio 2021, il Giudice relatore,

dott.ssa Giuseppina Mignemi; il Pubblico Ministero, dott.ssa Maria Concetta

Carlotti e l'Avvocato Salvatore Bianca, in rappresentanza del convenuto;

FATTO

Con atto di citazione del 21.9.2020, la Procura regionale conveniva in giudizio Ammatuna Roberto, all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di

Originale della sentenza € 112,00
Originale sentenza esecutiva € 112,00
Copie sentenze per notifica € 224,00
Diritti di cancelleria € 58,14
Totale spese € 506,14

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Rita Casamichele
F.to digitalmente

Pozzallo, reputando sussistere un danno erariale di consistenza pari ad € 52.252,17, derivato dall'indebita corresponsione della retribuzione di risultato al personale comunale titolare di posizione organizzativa, per le annualità 2014 - 2016.

La Procura regionale rappresentava che, a seguito del ricevimento, in data 14.3.2019, di un esposto anonimo che segnalava l'illegittimo conferimento dell'indennità di risultato, erano stati avviati mirati approfondimenti istruttori, che avevano permesso di ricostruire la vicenda nei termini di seguito sintetizzati.

Con nota del 28.9.2017, il Sindaco *pro-tempore*, Roberto Ammatuna, specificando di aver ricevuto, da parte degli incaricati di posizione organizzativa dell'ente, una richiesta di riconoscimento della retribuzione di risultato secondo quanto stabilito dal CCNL di Settore, nella quale preannunciavano azioni giudiziarie nell'eventualità della mancata erogazione, chiedeva un parere al responsabile (ed unico componente, trattandosi di organo monocratico) dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Comune ed al Segretario comunale dell'Ente.

Con parere del 16.10.2017, il primo, dopo aver rilevato la «*non completa e corretta attuazione del Ciclo della Performance presso il comune di Pozzallo*», richiamando pronunce di questa Corte, evidenziava come la mancata preassegnazione degli obiettivi comportasse l'illegittimità della corresponsione della retribuzione di risultato.

Inoltre, evidenziava, evocando una pronuncia dell'ARAN, che un eventuale intervento «*a sanatoria*», con la fissazione di obiettivi *ex post* ed una valutazione retroattiva, avrebbe finito per vanificare la natura del compenso.

In data 6.11.2017, il Sindaco adottava la determinazione n. 73, avente ad oggetto *“Indennità di risultato delle Posizioni Organizzative per il periodo: 1.7.2013 al 31.12.2013; anno 2014; anno 2015 e anno 2016.”*.

Con tale provvedimento, il Sindaco, dando atto che *«pur in assenza di PEG o di Piano dettagliato degli obiettivi, gli uffici comunali hanno comunque raggiunto e perseguito le finalità gestionali richieste dall'Amministrazione comunale»* e ritenendo configurabile *«la responsabilità, anche in termini risarcitori, in capo all'Ente datore di lavoro allorché anche in mancanza di formale approvazione di un piano degli obiettivi ed addirittura, anche in assenza di un Nucleo di Valutazione, qualora permanga l'incarico di P.O. e lo stesso non sia stato revocato per insufficienza di rendimento o per mancata osservanza delle direttive dell'Amministrazione, il Comune non abbia proceduto nella misura minima prevista dall'art. 10 del CCNL 1999»*, determinava *«di prendere atto delle istanze presentate dal personale che ha ricoperto incarichi di posizione organizzativa - responsabile di settore finalizzate al riconoscimento e al conseguente pagamento della retribuzione di risultato per gli anni 2013, periodo dal mese di luglio al mese di dicembre, e per gli anni 2014 2015 e 2016 e dal mese di gennaio 2017 al 30 giugno 2017»*, nonché *«di riconoscere al personale che aveva ricoperto nei periodi considerati incarichi di P.O. la retribuzione annua di risultato nella misura minima del 10% della retribuzione di posizione annua lorda attribuita oltre agli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Ente.»*.

Alla determinazione non veniva dato immediato seguito per l'assenza di atti di impegno e/o liquidazione di spesa, nonostante la stessa recasse il conferimento dell'incarico al Responsabile del Servizio di Gestione Giuridica

del Personale di procedere alla predisposizione di tutti gli atti necessari alla liquidazione dell'emolumento.

Conseguentemente, dieci dipendenti promuovevano, separatamente, procedimenti d'ingiunzione.

In data 1.6.2018, l'esperto legale del Sindaco, comunicando di non ravvisare utili spazi di difesa per dare corso all'opposizione, esprimeva il convincimento secondo cui il diritto alla percezione del trattamento indennitario auspicato dai ricorrenti era «*sorto (...) per effetto del provvedimento sindacale n. 73 del 6.11.2017*». Conseguentemente, concludeva affermando che l'eventuale attività di resistenza in giudizio, senza che l'atto fosse stato quanto meno rimosso, avrebbe esposto l'ente ad un elevato rischio di soccombenza.

Tutti i decreti ingiuntivi, pertanto, divenivano esecutivi e, per alcuni, venivano intraprese azioni esecutive.

L'esborso sostenuto dal Comune, alla data del 16.7.2020, per il soddisfacimento delle pretese avanzate dai dipendenti in sede giudiziaria, era complessivamente pari ad € 52.252,17.

La Procura regionale, all'esito della ricostruzione del contesto normativo e regolamentare di riferimento, perveniva alla conclusione che l'attribuzione dell'indennità di risultato fosse illegittima.

Pertanto, sull'asserito presupposto che l'adozione della determinazione sindacale n. 73 del 2017 integrasse una condotta gravemente negligente del Sindaco, dopo il rituale invito a dedurre e ritenute infondate le deduzioni prospettate, sia mediante atto scritto che oralmente, in sede di audizione personale, lo conveniva in giudizio imputandogli un danno erariale di consistenza pari agli esborsi sostenuti per tacitare le pretese azionate con i

procedimenti d'ingiunzione.

In data 8.10.2020, si costituiva Roberto Ammatuna dolendosi, prioritariamente, della «*Mancaza dell'elemento soggettivo della colpa grave e oggettivo del danno. Difetto di legittimazione passiva*».

Secondo il resistente, non era configurabile la grave negligenza ravvisata dalla Procura agente, in ragione del fatto che, mediante l'adozione della determinazione n. 73 del 2017, era stata intrapresa un'iniziativa per l'ente meno svantaggiosa della eventuale coltivazione dei contenziosi che avrebbero potuto intraprendere i dipendenti.

Ed infatti, attraverso quel provvedimento, era stata riconosciuta l'indennità nella misura minima (10% della retribuzione di posizione), neutralizzando il rischio di più generose liquidazioni in sede giudiziaria.

Inoltre, attesa la pronosticabile soccombenza dell'ente, era stata evitata la condanna alla rifusione delle spese, il cui ammontare, tenuto conto del numero e del valore delle controversie, era stimabile in un importo pari ad oltre € 35.000,00, nonché l'onere del pagamento del difensore esterno che avrebbe dovuto patrocinare per il Comune (essendo quest'ultimo sprovvisto di un ufficio legale interno), quantificabile in ulteriori € 35.000,00 circa.

Evidenziava, altresì, che la responsabilità avrebbe dovuto essere imputata agli amministratori ed ai componenti del nucleo di valutazione che avevano ommesso di adottare il piano delle *performance* negli anni dal 2014 al 2016 e non a chi aveva tentato di porre un rimedio il meno oneroso possibile alle condizioni date.

Ancora, sottolineava che, contrariamente a quanto affermato dall'attore pubblico, il diritto alla percezione del trattamento indennitario a beneficio

degli ingiungenti non era sorto per effetto del provvedimento sindacale n. 73 del 2017, bensì dall'interpretazione che la giurisprudenza della Corte di cassazione aveva dato dell'art. 10, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Nella sentenza n. 9392 del 12.4.2017, infatti, era stato affermato il principio di diritto, secondo cui *«in una controversia in materia di pubblico impiego contrattualizzato, il giudice ordinario se accerta l'illegittimità del procedimento amministrativo di valutazione negativa di un dirigente per mancato raggiungimento degli obiettivi da perseguire – nella specie per l'illogicità derivante dalla avvenuta indicazione degli obiettivi stessi con un abnorme e immotivato ritardo rispetto al periodo nel quale gli stessi avrebbero dovuto essere raggiunti – non può certamente sostituirsi all'organo deputato ad effettuare la verifica dei risultati che condiziona la corresponsione dell'indennità di risultato e, quindi, commisurare automaticamente la condanna dell'ente datore di lavoro a risarcire i danni richiesti all'indennità di risultato non percepita dal dirigente. Tuttavia, in base al principio consolidato secondo cui la perdita di chance è dimostrabile anche per presunzioni e la relativa liquidazione è necessariamente equitativa, il giudice non può neppure escludere in radice la sussistenza del diritto al risarcimento dei danni per perdita di chance, ritualmente richiesto.»*.

In definitiva, secondo il resistente, la soluzione di corrispondere il minimo previsto dal regolamento era stata una decisione compatibile con i fini pubblici perseguiti dall'ente, finalizzata a far risparmiare il Comune.

Denunciava, poi la *«Violazione del principio di parziarietà e inammissibilità della contestazione con riferimento alle maggiori somme oltre la sorte capitale.»*.

Ad opinione del convenuto, l'azione di responsabilità avrebbe dovuto essere esercitata nei confronti di quei soggetti (Giunta, nucleo di valutazione ed eventualmente dirigenti), che, negli anni in contestazione (2104, 2015 e 2016), avevano concorso alla mancata adozione dei piani della *performance*.

Ciò in quanto, l'antecedente logico del riconoscimento operato con la determinazione n. 73 del 2017 risiedeva nel comportamento omissivo di quei soggetti e nella correlativa esposizione del Comune ai rischi risarcitori.

Con riferimento all'ammontare del danno, rilevava che la somma delle indennità richieste con i 10 decreti ingiuntivi e spontaneamente riconosciute dall'ente era pari ad € 36.151,99.

La circostanza che gli uffici avessero ritardato la corresponsione delle somme riconosciute, determinando un maggiore costo per spese legali, interessi e rivalutazione, non poteva essere addebitato ad Ammatuna, trattandosi di esborsi connessi ad intempestive attività di carattere gestionale, esulanti dalle competenze del Sindaco.

Formulava, pertanto, le seguenti conclusioni:

«Dichiarare inammissibile per difetto di legittimazione passiva e/o comunque rigettare per infondatezza la domanda proposta dalla Procura attrice;

- per l'effetto, assolvere il dott. Ammatuna Roberto da qualsivoglia addebito;

- in via estremamente gradata e salvo gravame, ridurre nella sua massima estensione l'addebito posto a carico del convenuto ex art. 83, commi 1 e 2, c.g.c., essendo il fatto dannoso causato da soggetti non convenuti in giudizio.

Con ogni conseguenziale statuizione di legge anche in relazione alle spese di giudizio ex art. 31 c.g.c.».

All'udienza del 20.1.2021, le parti sintetizzavano le argomentazioni già

prospettate in atti e ribadivano le conclusioni ivi rassegnate.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

Il giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura regionale, nei confronti di Ammatuna Roberto, nella qualità di Sindaco del Comune di Pozzallo all'epoca dei fatti, intesa ad ottenere il risarcimento del danno, in favore del medesimo Comune, di € 52.252,17, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio, derivato dalla indebita corresponsione della indennità di risultato a dipendenti, titolari di posizione organizzativa, per gli anni dal 2014 al 2016.

Va, preliminarmente, ricostruito il quadro normativo applicabile alla fattispecie di cui è causa.

Come ben evidenziato dalla Procura regionale, con la privatizzazione del pubblico impiego, a partire dal d.lgs. n. 29/1993, si è progressivamente imposto un modello di amministrazione sempre più rivolto al risultato; modello di cui è espressione l'art. 7, comma 5, del Testo Unico sul Pubblico Impiego, che prevede espressamente che *“le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.”*.

Il principio della necessaria correlazione tra l'erogazione di premi ed i risultati raggiunti dai singoli e dalle unità organizzative si è ulteriormente consolidato con l'introduzione del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. legge Brunetta).

Detto decreto legislativo costituisce un passaggio fondamentale nell'ambito del processo di profondo cambiamento del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, iniziato negli anni '90 con il progressivo

abbandono del concetto ortodosso di *locatio operarum*, intesa come rapporto di lavoro subordinato articolato su un orario settimanale predeterminato, a fronte di una retribuzione fissa totalmente sganciata da risultati ed obiettivi, tipico di una concezione strettamente burocratica e con la progressiva introduzione dei concetti di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione della pubblica amministrazione e, quindi, della prestazione lavorativa del pubblico dipendente.

Logico corollario di quella che, più che una riforma, può considerarsi una vera e propria rivoluzione culturale, è l'introduzione di nuovi concetti, prima sconosciuti nell'ambito della pubblica amministrazione e considerati tipici del settore privato, quali la fissazione di obiettivi, la valutazione dell'azione dei dipendenti pubblici in relazione ai risultati ottenuti, l'introduzione di forme sempre più significative di premialità, al fine di valorizzare la meritocrazia, l'aggancio di una parte della retribuzione dei vertici burocratici alla rilevanza delle funzioni svolte ed al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In quest'ottica, la cosiddetta "legge Brunetta" ha introdotto "*una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ... intervenendo in particolare in materia di ... valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito*", per assicurare "*una migliore organizzazione del lavoro ... elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa ... la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali ... l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico.*".

In ordine alla problematica della applicabilità del decreto legislativo n. 150

del 2009 ai dipendenti degli enti locali della Regione siciliana, va rilevato che l'art. 74 del predetto decreto legislativo, in vigore dal 15 novembre 2009, ha disposto che: *“1. Gli articoli 11, commi 1 e 3, da 28 a 30, da 33 a 36, 54, 57, 61, 62, comma 1, 64, 65, 66, 68, 69 e 73, commi 1 e 3, rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.*

2. Gli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, e l'articolo 62, commi 1-bis e 1-ter recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza.

(...) 5. Le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.”.

Quindi, tra le norme cui la Regione siciliana deve adeguarsi, rientrano quelle che introducono il concetto di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*.

In particolare, l'art. 3, comma 4, stabilisce che *“le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa”*, aggiungendo, al comma successivo, che il rispetto delle disposizioni in essa contenute *“è condizione necessaria per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance.”*.

Rilevano, altresì, gli artt. 4 e seguenti, che introducono il c.d. *“ciclo di gestione della performance”*, che inizia con la definizione degli obiettivi che l’ente si prefigge di raggiungere, passa per la misurazione e valutazione della *performance*, sia organizzativa che individuale, e si conclude con la rendicontazione dei risultati, essenziale per l’applicazione dei sistemi premianti.

Con riguardo alle norme del predetto decreto legislativo non aventi diretta applicazione e non contenenti principi da attuare, la Sezione di controllo di questa Corte per la Regione siciliana, in sede consultiva, ha affermato che esse non esprimono alcun vincolo per gli enti locali.

E’ il caso dell’art. 14, secondo cui *“ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata ... si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance”* che *“sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati”* e che, al comma 4, lettera e), dispone che l’OIV *“propone ... all’organo di indirizzo politico – amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi dei premi ...”*.

Proprio in ordine all’applicabilità o meno della norma innanzi detta nella Regione siciliana, la locale Sezione di controllo di questa Corte, in sede consultiva, con la deliberazione n. 4/2014/PAR, del 18 dicembre 2013/10 gennaio 2014, ha affermato chiaramente che *“l’art.14, non essendo espressamente indicato né tra le norme aventi diretta applicazione né tra quelle che dettano principi da attuare, è da ritenere che non esprima alcun vincolo per gli enti locali, che pertanto non sono da considerare obbligati all’istituzione dell’Organismo Indipendente di Valutazione”*.

Dal principio affermato in ordine alla applicabilità della “legge Brunetta” nella

Regione siciliana, deriva che per configurare un'ipotesi concreta di responsabilità amministrativa, non possono considerarsi sufficienti generici richiami a principi immanenti e già presenti nell'ordinamento per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati da parte dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, atteso che, in mancanza di riferimenti obiettivi, tale valutazione risulterebbe inevitabilmente arbitraria ed opinabile. Tale situazione non si verifica, nel caso in cui l'ente abbia espressamente recepito i principi fissati dal d.lgs. n. 150 del 2009 (Sez. App. Sicilia., sent. n. 64 del 2019).

Tanto premesso in linea generale, va rilevato che, nel caso in discussione, trattasi di indennità di risultato riconosciute a titolari di posizioni organizzative dal Sindaco di Pozzallo, Comune dotato, già dal 2013, di un "Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi", che recepiva le disposizioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2009.

In particolare, le posizioni organizzative sono state istituite con il CCNL "revisione sistema classificazione professionale" del 31 marzo 1999, che, all'art. 8, comma 1, ha previsto che: "Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:

a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;

b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;

c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza. (...)”.

In base all’art. 9, n. 4, del predetto CCNL, *“I risultati delle attività svolte dai dipendenti cui siano stati attribuiti gli incarichi di cui al presente articolo sono soggetti a valutazione annuale in base a criteri e procedure predeterminati dall’ente. La valutazione positiva dà anche titolo alla corresponsione della retribuzione di risultato di cui all’art. 10, comma 3. Gli enti, prima di procedere alla definitiva formalizzazione di una valutazione non positiva, acquisiscono in contraddittorio, le valutazioni del dipendente interessato anche assistito dalla organizzazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da persona di sua fiducia (...)*”.

A norma del successivo art. 10, *“Il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare delle posizioni di cui all’art. 8 è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per il lavoro straordinario, secondo la disciplina del CCNL per il quadriennio 1998 - 2001.*

2.(...) Ciascun ente stabilisce la graduazione della retribuzione di posizione in rapporto a ciascuna delle posizioni organizzative previamente individuate.

3. L’importo della retribuzione di risultato varia da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione attribuita. Essa è corrisposta a seguito di valutazione annuale.

4. Il valore complessivo della retribuzione di posizione e di risultato non può essere comunque inferiore all’importo delle competenze accessorie e delle indennità assorbite ai sensi del comma 1.”.

Il “Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi” del Comune di Pozzallo, approvato con deliberazione n. 3 del 4.1.2013, in linea con quanto stabilito dal CCNL, all’art. 13 ha previsto l’istituzione di posizioni organizzative disponendo che: *“L’Amministrazione, in relazione alle esigenze di servizio, istituisce posizioni organizzative che richiedono lo svolgimento di funzioni con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato.*

Le posizioni organizzative sono ricondotte alle seguenti tipologie, previste dal contratto:

- *Posizioni che richiedono lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;*
- *Posizioni che richiedono lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea, di scuole universitarie e all’iscrizione di albi professionali;*
- *Posizioni che comportano lo svolgimento di attività di staff, di studio, ricerca, vigilanza e controllo caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza.*

Ad ogni Settore, individuato dalla Giunta municipale nella propria ed esclusiva autonomia organizzativa nell’organigramma dell’Ente, corrisponde una posizione organizzativa ed il Responsabile del Settore è anche titolare della relativa posizione organizzativa.

Le posizioni organizzative istituite possono essere modificate per effetto di modifiche all’organigramma dell’Ente per una diminuita rilevanza, per una diversa scelta di programmazione, per un riordino di processi gestionali

finalizzati al miglioramento dell'efficienza organizzativa ed all'efficacia di erogazione dei servizi, per motivi di difficoltà finanziarie dell'ente giustificate e motivate da una riduzione sostanziale della spesa.”.

L'art. 18 del citato Regolamento ha, poi, previsto che *“Il trattamento economico accessorio del personale titolare della posizione organizzativa è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per lavoro straordinario, secondo la disciplina del CCNL per il quadriennio 1998-2001 e successive modifiche ed integrazioni apportate dal CCNL 2002/2005 (24.02.2004).(...) L'importo della retribuzione di risultato varia da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione o ad un massimo del 30%, se trattasi di alta professionalità. Essa è corrisposta a seguito di valutazione annuale a cura del nucleo di valutazione o di analoghi controlli interni attivati.”.*

A norma del successivo art. 20, recante *“Criteri per la graduazione della retribuzione di risultato”*, *“La graduazione della retribuzione di risultato per i possessori di posizione organizzativa, nonché il sistema di valutazione della performance degli stessi titolari di posizione organizzativa e del personale dipendente, è disciplinata nell'allegato al presente regolamento «DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ATTUAZIONE DELLE NORME DI PRINCIPIO CONTENUTE NEL D.LGS. 27 OTTOBRE 2009 N. 150», al quale si rinvia.”.*

In allegato al *“Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi”* sono contenute le *“Disposizioni in materia di attuazione delle norme di principio*

contenute nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.”.

L’art. 5 dell’Allegato, recante “Disposizioni comuni sul sistema di valutazione”, prevede che “Gli obiettivi assegnati ai titolari di posizione organizzativa sono definiti annualmente nel PEG e nel PDO sulla base del bilancio di previsione e dell’allegata relazione previsionale e programmatica.

2. Gli obiettivi devono rispettare i principi fissati dall’art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009.

3. In particolare essi devono essere: rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell’amministrazione, per cui devono essere corrispondenti alle indicazioni di carattere generale contenute negli strumenti di programmazione pluriennale; specifici e misurabili in termini concreti e chiari, anche attraverso la presenza di indicatori; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e/o delle attività; così da non essere limitati al mero mantenimento della situazione esistente; riferibili ad un arco temporale determinato; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale ed internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe e, nelle more della loro definizione, rispondenti ai requisiti previsti dalle carte di qualità dei servizi e da norme di legge, ivi compreso il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti; confrontabili con le tendenze della produttività dell’amministrazione con riferimento ove possibile al triennio precedente, in modo da determinare, comunque, esiti di miglioramento; correlati alla qualità ed alla quantità delle risorse disponibili, cioè sostenibili.

4. Gli obiettivi sono proposti dai titolari di posizione organizzativa, sentiti gli

assessori di riferimento, entro il 31 ottobre dell'anno precedente e contengono l'articolazione delle fasi necessarie al loro raggiungimento. Del rispetto dei tempi e del contenuto delle proposte si tiene conto nell'ambito della valutazione delle capacità manageriali dei titolari di posizione organizzativa, fattore capacità di proposta. Essi sono negoziati con l'O.I.V. e dallo stesso coordinati e raccolti in un unico documento entro il 30 novembre dell'anno precedente. L'O.I.V. li correda con uno o più indicatori ed un peso ponderale e li illustra preventivamente ai titolari di posizione organizzativa. L'O.I.V. provvede, contemporaneamente, ad indicare i fattori di valutazione delle capacità manageriali e gli indicatori per la valutazione delle competenze professionali, completandoli con l'assegnazione dei pesi. Gli obiettivi sono contenuti nel PDO e sono approvati dalla Giunta Comunale.

5. Gli obiettivi assegnati possono essere rinegoziati. Ai titolari di posizione organizzativa possono, altresì, essere assegnati ulteriori obiettivi che emergano durante l'anno. Analoga operazione dovrà essere effettuata anche per gli obiettivi eliminati in corso di esercizio. Le modifiche al PDO sono approvate dalla Giunta.

6. Nel caso in cui un obiettivo non sia raggiunto per ragioni oggettivamente non addebitabili al titolare di posizione organizzativa, lo stesso non sarà considerato valutabile e, di conseguenza, la valutazione sarà effettuata sugli altri obiettivi, rimodulandone in proporzione il peso.”.

Con specifico riferimento alla retribuzione di risultato, l'art. 7, recante “Valutazione dei risultati”, prevede che “1. La valutazione dei risultati ha ad oggetto il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati al titolare di posizione organizzativa con il PEG ed il PDO.

2. I risultati da valutare si riferiscono sia agli obiettivi di carattere individuale (performance individuale), che a quelli riferiti all'intero settore diretto (performance organizzativa).

3. Nella valutazione dei risultati individuali si tiene conto sia delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate al singolo titolare di posizione organizzativa per il conseguimento degli obiettivi di gestione che degli eventuali scostamenti dall'obiettivo a causa di fattori non riconducibili alla responsabilità del titolare di posizione organizzativa.

4. I fattori di valutazione sono contenuti nell'allegato A.”.

A norma dell'art. 13, poi, “1. Nell'attribuzione ai titolari di posizione organizzativa della retribuzione di risultato si deve tenere conto del peso differenziato della retribuzione di posizione in godimento.”.

I contenuti delle Disposizioni in materia di attuazione delle norme di principio contenute nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150” sono stati poi ripresi nel “Sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance organizzativa e individuale in attuazione dell'art. 7, Titolo II, D.Lgs. 29/10/2009, n. 150” del Comune di Pozzallo, approvato con deliberazione di Giunta municipale n. 135 del 18.07.2014.

Per quanto espressamente previsto al n. 1.1 del documento da ultimo citato, “(...) il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale trova applicazione in questo Comune a decorrere dal 1° gennaio 2014 con riferimento alle attività svolte da tale data. (...)”.

Al punto 2.8, viene, altresì, precisato che “A decorrere dall'01/01//2014 il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa sostituisce integralmente le diverse metodologie di valutazione della

prestazione dei titolari di posizione organizzativa e del personale non dirigente.”.

Nel prosieguo, il documento definisce nel dettaglio le modalità di valutazione delle posizioni organizzative e la tempistica degli adempimenti.

Il documento, peraltro, specifica chiaramente che il rispetto delle disposizioni in esso contenute è condizione necessaria per l'erogazione dei premi.

Con riguardo alla misurazione della performance del personale titolare di posizione organizzativa, al punto 3.2, si prevede la seguente scansione temporale:

- entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di valutazione, i titolari di P.O. responsabili dei Settori propongono al Segretario comunale gli obiettivi, che devono essere negoziati con lo stesso entro il 30 novembre.

Quest'ultimo provvede a raccogliarli in un unico documento, a corredarli con uno o più indicatori ed un peso ponderale e specificare i criteri di valutazione.

Successivamente all'approvazione degli strumenti finanziari, gli obiettivi sono contenuti nei documenti del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), del Piano Dettagliato degli Obiettivi (PdO) e del Piano della Performance, (PdP) formalmente approvati dalla Giunta municipale e, quindi, formalmente assegnati ai titolari di posizione organizzativa dal Segretario Generale.

Nel caso in cui l'approvazione degli strumenti finanziari, e conseguentemente del PEG, del PdO e del PdP avvenga ad anno (di valutazione) inoltrato, i singoli titolari di posizione organizzativa dovranno comunque dimostrare, ai fini della valutazione annuale, le attività svolte per avviare il processo di raggiungimento degli obiettivi negoziati, ma non ancora formalmente assegnati.

A tal fine, la Giunta comunale potrà provvedere all'approvazione di un PEG-PdO-PdP provvisorio, da coordinare e raccordare con lo strumento definitivo;

- entro il 31 marzo dell'anno successivo, l'OIV formula la proposta di valutazione della *performance* individuale del personale titolare di posizione organizzativa e la consegna al Sindaco, previa trasmissione delle schede di valutazione ai titolari di posizione organizzativa ed eventuale contraddittorio con gli stessi.

Il Sindaco decide la valutazione finale entro il 30 aprile.

Ebbene, dalla *“Relazione dell'OIV sulla valutazione e misurazione della performance organizzativa dell'intero ente e dei settori per l'anno 2014”*, in atti, emerge che l'OIV, alla data della relazione (prot. n. 4560 del 3.3.2015) non era in condizione di poter presentare all'amministrazione comunale la relazione contenente la valutazione della *performance* organizzativa dell'intero ente e delle sue articolazioni, in quanto non erano state trasmesse le relazioni dei Capi Settore relative sia alla pianificazione degli obiettivi che ai risultati finali, nonostante, con la delibera 176 del 2014, poi modificata dalla delibera n. 212 del 2014, fosse stato adottato un *“Piano provvisorio delle Performance – Piano dettagliato degli Obiettivi e Piano Esecutivo di Gestione ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai Capi Settori -P.O. per l'esercizio finanziario 2014”*. Mancava, altresì, conseguentemente, la relazione di accompagnamento del Segretario Generale.

Per quanto rappresentato dall'OIV, la trasmissione delle predette relazioni era *“condizione inderogabile”* per l'accesso agli strumenti di valorizzazione del merito di tutti i soggetti coinvolti nel Sistema, che ha la funzione di valutare i risultati raggiunti nell'attività amministrativa.

La mancata conclusione dei procedimenti previsti per la valutazione della *performance* ha avuto come effetto, tra l'altro, l'impossibilità di attribuire la retribuzione di risultato per l'anno 2014.

Veniva anche evidenziato, nella predetta Relazione, che *“Non tutti i Capi Settori hanno avuto un approccio positivo con il nuovo sistema in materia di misurazione, valutazione della performance organizzativa ed individuale. A tutto ciò si aggiunge il fatto che tutti o la maggior parte dei responsabili dei Settori non ha assegnato ai dipendenti impiegati nella propria struttura gli obiettivi discendenti dalle deliberazioni della G.M. n. 176/2014 e n. 212/2014.”*.

Nella *“Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni relativa all'anno 2015”* in atti, è evidenziato come gli obiettivi operativi per l'anno 2015 fossero stati definiti in via provvisoria con la delibera della Giunta Municipale n. 149 del 13.7.2015; che il Nucleo di Valutazione aveva chiesto a tutti i Capi Settore dell'ente la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi al 30 ottobre e che, dalla Relazione intermedia del Nucleo, risultava che erano state fatte pervenire 2 relazioni in linea con le attese; 3 relazioni nelle quali si registravano azioni ancora da porre in essere; 3 relazioni nelle quali si segnalava la impossibilità di procedere all'assegnazione degli obiettivi ai dipendenti; 4 relazioni non pervenute.

Per il 2016, nella *“Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione , trasparenza e integrità dei controlli interni e sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità”* del 9 giugno 2017, in atti, era rappresentato che il Comune di Pozzallo non aveva

“definito nei suoi tratti fondamentali il ciclo della performance, pertanto ciò non ha permesso una valutazione del suo funzionamento” e che “per l’anno 2016, non sono stati assegnati obiettivi performanti ai dipendenti validi ai fini della valutazione”.

Veniva, peraltro, evidenziato che “L’OIV continua ad auspicare una maggiore partecipazione della componente dirigenziale nella fase della definizione degli obiettivi al fine di attenuare le dinamiche top-down e strutturare gli obiettivi, gli indicatori, i target ai fini di un progressivo e costante miglioramento della gestione. Gli incontri con i Responsabili non hanno consentito di apprezzare una significativa sinergia funzionale tra le figure presenti nell’organigramma dell’Ente, che costituiscono il presupposto per il conseguimento dei risultati positivi rispetto alle azioni promosse.”.

Ebbene, per quanto finora rappresentato, emerge, senza ombra di dubbio, che il Comune di Pozzallo, fin dal 2013, era dotato di una chiara e completa disciplina relativa ai presupposti e alle modalità per il riconoscimento della retribuzione di risultato ai dipendenti titolari di posizione organizzativa.

Dalle Relazioni innanzi riportate si evince, con altrettanta chiarezza, per un verso, che, per gli anni in contestazione, tali presupposti non si erano concretizzati e le modalità non erano state rispettate, e, per altro verso, che i dipendenti titolari delle posizioni organizzative, seppure non interamente responsabili, avevano comunque avuto un ruolo nella mancata conclusione del ciclo di gestione della *performance*.

In particolare, a prescindere dalla circostanza che l’attribuzione della retribuzione di risultato fa riferimento al risultato raggiunto dal singolo e non, in generale, dall’ente, non risulta affatto, come invece sostenuto all’attuale

convenuto, nella determinazione n. 73 del 2017, che gli obiettivi dell'ente fossero stati raggiunti, non potendo valere ad integrare la indispensabile motivazione del predetto provvedimento la relazione del Prof. Giannone resa solo in data 1 giugno 2020..

Né risulta che le posizioni organizzative avessero operato tutte in modo collaborativo ed impeccabile al fine di conseguire gli obiettivi, sia pure provvisori, fissati e al fine di consentire la tempestiva e corretta valutazione dei risultati, secondo le modalità normativamente previste.

Sicché, risulta non “discrezionale”, ma del tutto arbitraria e irragionevole la decisione del convenuto di conferire alle predette posizioni organizzative la retribuzione di risultato per le annualità in contestazione, sia pure in misura minima.

Laddove, peraltro, in totale mancanza dell'indispensabile processo di valutazione, più che la retribuzione di risultato, il Sindaco ha riconosciuto un risarcimento per perdita di *chance*, in assenza, tuttavia, di una puntuale valutazione della sussistenza dei presupposti, non avendo affatto considerato quanto emerso, in ordine alle singole condotte delle posizioni organizzative istanti, dalle Relazioni innanzi sintetizzate.

Tanto, a fronte anche del parere reso con nota prot. 27247 del 16.10.2017 dall'OIV, che evidenziava chiaramente l'illegittimità dell'attribuzione della retribuzione di risultato in discussione.

Avendo, il Sindaco, disposto il pagamento delle retribuzioni di risultato in assenza dei presupposti di legge, è evidente il nesso causale con il danno derivato dall'indebito esborso delle relative somme.

Non pertinente, poi, è il richiamo all'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 150 del

2009, come modificato dal d.lgs. n. 74 del 25.5.2017, nella parte in cui prevede che *“Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell’organo di indirizzo di cui all’art. 12, comma 1, lettera c), cioè, dell’organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, l’erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell’organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente.”*

In disparte qualsivoglia considerazione in ordine alla applicabilità della disposizione in questione nella Regione siciliana, non trattandosi di uno degli articoli cui fa espresso riferimento l’art. 74 del d.lgs. n. 150 del 2009, ed in disparte la considerazione che la disposizione, entrata in vigore solo il 22 giugno 2017, è successiva alle annualità in contestazione, sicché, *ratione temporis*, non sarebbe comunque applicabile al fine di determinare la responsabilità dell’organo di indirizzo operante negli anni dal 2014 al 2016, rileva la circostanza che l’ambito di applicazione della norma è chiaramente limitato al caso in cui l’organo di indirizzo che si sia reso responsabile della mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance sia lo stesso che poi, nonostante dette carenze, disponga l’erogazione dei trattamenti.

Ciò non esclude certo la responsabilità di organi, che, pure se non si siano resi responsabili della mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance, abbiano comunque attribuito la retribuzione di risultato in totale assenza dei presupposti.

In ordine al requisito soggettivo della responsabilità, non può dubitarsi che la condotta del convenuto sia connotata da colpa grave. In tal senso, depongono

la chiarezza e completezza della disciplina relativa ai presupposti dell'attribuzione della retribuzione di risultato ed alle modalità procedurali di detta attribuzione, a fronte della superficialità ed inesattezza delle motivazioni della determinazione n. 73 del 2017.

Peraltro, diversamente da quanto ritenuto dalla Procura regionale, il danno imputabile al Sindaco deve essere quantificato in € 36.151,99 (somma non specificamente contestata dalla Procura), non potendosi attribuire allo stesso l'ulteriore danno dipeso, in maniera esclusiva e determinante, dalle condotte dell'Ufficio della struttura competente per gli atti necessari alla liquidazione. Per quanto innanzi rappresentato, non sussistono ragioni che possano giustificare l'applicazione del potere riduttivo.

In conclusione, quindi, in parziale accoglimento della domanda della Procura regionale, Roberto Ammatuna deve essere condannato al risarcimento del danno, in favore del Comune di Pozzallo, di € 36.151,99, oltre alla rivalutazione monetaria dai pagamenti e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché agli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino all'effettivo soddisfo.

Le spese sono poste a carico di Roberto Ammatuna e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **67613** del registro di segreteria, accoglie parzialmente la domanda della Procura e, per l'effetto, condanna Roberto Ammatuna al risarcimento del danno, in favore del Comune di Pozzallo, di € 36.151,99, oltre alla rivalutazione monetaria dai

pagamenti e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché

agli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino

all'effettivo soddisfo.

Le spese sono poste a carico di Roberto Ammatuna e sono liquidate in €

143,83.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Palermo, il 20 gennaio 2021.

L'Estensore

Il Presidente

Dott.ssa. Giuseppina Mignemi

Dott.ssa Giuseppa Maneggio

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata nei modi di legge

Palermo, 3 febbraio 2021

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Rita Casamichele

f.to digitalmente