

REPUBBLICA ITALIANA Sent.n.568/2010

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

Vittorio	RAELI	Presidente f.f.
Pasquale	DADDABBO	Consigliere
Stefano	GLINIANSKI	Referendario Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29642/2009 del registro di segreteria instaurato su citazione della Procura regionale presso questa Sezione nei confronti della Sig.ra M Annamaria, nata a Bari ed ivi residente in Via Borgo Pisani, 38, rapp.ta e difesa dall'Avv. Libera Valle presso la quale ha eletto domicilio in Bari, Via Quintino Sella, n.36, nonché della Sig.ra C Marina, nata a Bari ed ivi domiciliata in Via Gentile, 51/b, rapp.ta e difesa dall'Avv. Filippo Panizzolo presso la quale ha eletto domicilio in Bari, Via M.Celentano, n.27 per sentirle condannare al risarcimento del danno di € 101.890,38 (centounomilaottocentonovanta, 38) in favore dell'erario della Regione Puglia più relativi interessi legali e connesse spese di giustizia da ripartirsi in misura eguale tra loro.

Costituitasi la convenuta, Sig.ra M Annamaria, rapp.ta e difesa dall'Avv Libera Valle, con comparsa di costituzione e risposta in data 21.05.2010;

Costituitasi la convenuta, Sig.ra C Marina, rapp.ta e difesa dall'Avv Filippo Panizzolo, con comparsa di costituzione e risposta in data 21.05.2010;

Esaminati l'atto di citazione e gli atti e documenti del fascicolo di causa;

Uditi nella pubblica udienza del giorno 10 giugno 2010 il relatore, Referendario, dott. Stefano Glinianski, per la convenuta, Sig.ra M Annamaria, l'Avv. Libera Valle, per la convenuta, Sig.ra C Marina, l'Avv. Filippo Panizzolo, nonché, in rappresentanza della Procura regionale, il Procuratore regionale, dott. Francesco Lorusso;

Considerato in

FATTO

A seguito di espletamento di un' istruttoria inerente il Programma tecnico finanziario degli interventi regionali di promozione turistica, in applicazione della Legge Regionale n. 28 del 1978 e s.m., da attuarsi con fondi POR Puglia 2000/2006 negli esercizi finanziari 2004, 2005, 2006, dalla documentazione trasmessa dall'Assessorato di competenza, la Procura regionale accertava la esistenza di una fattispecie di danno erariale consistente nell'essere stati erogati dalla dirigente

dell'Ufficio Assessorato al turismo – dott.ssa Annamaria M e dalla dirigente del Settore turismo, dott.ssa Marina C - compensi in violazione del principio della omnicomprensività del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti a funzionari regionali per la loro partecipazione ad una commissione giudicatrice deputata a valutare iniziative turistiche per beneficiare di finanziamenti regionali.

Più precisamente, con DGR n. 684 del 20.04.2005, la Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria effettuata dall'Ufficio I del settore Turismo nonché dal dirigente del medesimo ufficio e confermata dal dirigente *ad interim* del Settore Turismo, insediava la predetta commissione, costituita da quattro componenti interni ed uno esterno, – poi modificata nella sua composizione con successiva deliberazione n. 1739 del 30.11. 2005, a seguito di dimissioni di due componenti - e prevedeva che ai componenti della stessa fossero liquidati compensi in conformità ad una precedente deliberazione regionale n. 3775 del 22.09.1998 - poi modificata con DGR 337 del 20.04.1999 - disciplinante le modalità di erogazione di compensi alle commissioni giudicatrici di appalto concorso e/o di pubbliche gare.

Concluse le operazioni di scrutinio, i componenti della Commissione trasmettevano - nota prot. 36/5601/TUR del 30.05.2006 - alla dirigente del Settore Turismo le tabelle riepilogative dei compensi e sulla base dell'istruttoria espletata dalla dirigente dell'Ufficio I e confermata dalla Dirigente dell'Ufficio Turismo – rispettivamente dott.ssa Annamaria M e dott.ssa Marina C – la Giunta Regionale in data 12.07.2006, con provvedimento 1039, approvava la misura della quantificazione (E. 20.550,00 per ciascun componente e E. 10.275,00 per il Segretario), integrava la copertura finanziaria, rivelatasi insufficiente stante l'applicazione dei criteri di quantificazione proposti in sede istruttoria dalla dirigenza e disponeva che la dirigente del Settore Turismo provvedesse alla assunzione dell'impegno di spesa ed alla contestuale liquidazione dei compensi.

La dirigente del Settore Turismo, dott.ssa Marina C, sulla base delle risultanze istruttorie della Dirigente Ufficio I, dott.ssa Annamaria M, con propri atti determinativi impegnava e liquidava, pertanto, ai commissari i compensi loro spettanti sulla base della quantificazione precedentemente indicata, oltre IRAP e, relativamente al componente esterno, contribuzione INPS.

Evidenzia, dunque, la Pubblica Accusa, la palese violazione del principio di *omnicomprensività* del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti cristallizzato sia nella normativa statale, D.Lgs 165/2001 e ss.mm., che nelle disposizioni contrattuali collettive in *subiecta materia*.

Ciò in quanto, le quattro unità di personale interno che hanno beneficiato dei predetti emolumenti erano, *in primis*, inserite in uffici preposti istituzionalmente ad occuparsi delle materie rientranti nei compiti assegnati alla commissione; di poi perché dai verbali risulta come le rispettive riunioni siano state condotte dagli stessi, per la quasi totalità, in ordinario orario di servizio.

La Procura, sottolinea, tra l'altro, l'improprio richiamo adottato dalla DGR 684/2005, ai fini della quantificazione dei compensi, alla deliberazione G.R. 3775/1998.

Detto ultimo provvedimento, infatti, indica direttive circa criteri e modalità di erogazione di compensi a commissioni giudicatrici di appalti concorsi e pubbliche gare che, oltre ad essere non conferenti rispetto ad una attività valutativa di iniziative, come nel caso di specie, da effettuarsi *ex post*, risultano, ormai, superati dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva sopravvenuta e, comunque, subordinati nella loro applicabilità, per espressa volontà emergente dal contenuto dello stesso provvedimento, alla “ *assenza di specifico divieto normativo*”.

La richiesta di compenso quantificato sulla base di tali criteri, recepiti acriticamente con DGR 1039/2006, istruita dalle convenute dirigenti, ha, allora, evidentemente determinato per la Parte Pubblica, oltre che la corresponsione di emolumenti non dovuti, una lievitazione ingiustificata degli stessi (E. 20.550,00 per ciascun componente e E. 10.275,00 per il Segretario, oltre IRAP e,

relativamente al componente esterno, contribuzione INPS) addebitabile solo alla responsabilità delle dirigenti che con il loro comportamento hanno indotto all'approvazione della DGR n. 1039 del 12.07.2006 e successivamente disposto la liquidazione di quegli importi.

Lievitazione dei corrispettivi, tra l'altro, determinata anche da una imperita istruttoria da parte della dirigenza a ciò preposta che è pervenuta ad una parametrizzazione degli stessi sulla base dell'importo totale del fondo disponibile per i finanziamenti (E. 2.000.000,00) e non come correttamente si doveva secondo la Procura, sul massimo importo unitario di E. 200.000,00 e considerando anche le iniziative non valutabili o non valutate.

Espletata la relativa istruttoria, la Procura notificava alle predette Dirigenti invito a dedurre di cui all'art. 5 della Legge 14.01.1994, n. 19 e, a seguito di memorie scritte delle stesse ritenute non idonee ad escludere una ipotesi di danno erariale, atto di citazione a comparire innanzi la Sezione giurisdizionale della Corte presso la Regione Puglia, per sentirle condannare al pagamento della somma complessiva di E. 101.890,38 oltre interessi legali e spese di giustizia, da ripartirsi in egual misura tra loro.

La difesa della dott.ssa M, con comparsa di costituzione e risposta del 21.05.2010, contesta, con riferimento all'elemento oggettivo:

- la applicabilità diretta ai dipendenti regionali del principio di *omnicomprensività* di cui agli articoli 2, comma 3 e 45, comma 1, del D.lgs n.165 del 30 marzo 2001 e ss.mm..

Ciò in quanto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, modificato dalla Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dette disposizioni non sono direttamente riferibili alle Regioni che hanno potestà residuale ed esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici regionali e del relativo personale. Ne consegue, pertanto, secondo la difesa, che non essendo mai stati recepiti dalla legislazione pugliese gli articoli sui quali si fonda l'accusa ed in assenza di divieti legislativamente previsti nell'ordinamento regionale e di una disciplina specifica dettata dalla contrattazione collettiva di comparto – contrariamente alla dirigenza locale - gli unici criteri a cui fare riferimento risultano quelli dettati dalle deliberazioni della Giunta Regionale n. 3775 del 22.09.1998 e 337 del 20.04.1999 correttamente applicati nel caso di specie.

- La compatibilità dell'incarico con le funzioni di servizio.

Tale circostanza sarebbe dimostrata dal fatto che la nomina di due funzionari componenti la commissione è avvenuta in sostituzione di due dirigenti dimissionari in precedenza nominati. Dunque, la qualifica dirigenziale posseduta dai commissari sostituiti evidenzia come l'attività richiesta alla commissione non possa ritenersi afferente a competenze tipicamente confluenti nelle mansioni di funzionari regionali. Tra l'altro l'attività affidata alla commissione non rientra nell'ambito delle attività istituzionali degli uffici di appartenenza dei funzionari chiamati a farvi parte che svolgono attività amministrative o in altri settori diretti da diversi dirigenti o all'interno del settore Turismo ma con funzioni diverse da quelle della programmazione turistica.

Con riferimento all'elemento soggettivo, poi, si contesta l'insussistenza di una gravità della colpa in quanto:

la convenuta senza competenze specifiche in materia di personale ha conformato il suo comportamento alla circolare dell'Assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva del Settore personale della Regione Puglia n. 30/0011794/P del 01.08.2006 avente ad oggetto "*compensi ai componenti di comitati e commissioni regionali – dipendenti regionali*" che espressamente ha riconosciuto il contrasto della deliberazione regionale 3775 del

- 22.09.1998 con la normativa statale e la giurisprudenza in materia di omnicomprensività del trattamento retributivo formatasi a riguardo con riferimento ai dirigenti escludendolo, al contrario, per il personale dipendente.
- La prassi amministrativa della Regione Puglia dimostra quanto numerose siano le ipotesi di determinazioni dirigenziali che alla stregua dei criteri di cui alle deliberazioni 3775/1998 e 337/1999 provvedono a liquidare emolumenti aggiuntivi al personale dipendente nominato in commissioni o comitati.
- La deliberazione della Giunta Regionale n. 1039 del 12.07.2006 di liquidazione dei compensi è stata adottata con il parere favorevole di regolarità contabile del dirigente del settore finanziario il quale ha determinato con il suo agire un contributo causale di cui non potrà non tenersi conto nella determinazione del danno.
- Il settore personale ha provveduto a liquidare, senza eccezione alcuna, nei cedolini della busta paga i compensi ai componenti la commissione.
- La Procura non ha considerato il ruolo esecutivo avuto dalla dirigente in sede di liquidazione. Trattasi, infatti, l'attività di liquidazione di attività meramente consequenziale e conclusiva di un procedimento che non imporrebbe, come sostiene il requirente, alcuna attività di valutazione pregiudiziale in ordine alla spettanza dei compensi.

Si confuta, ancora, l'assunto per cui, a parere della Procura, non vi sarebbe responsabilità da parte della Giunta regionale e del suo Presidente: la stessa ha esercitato un potere discrezionale di nomina dei componenti della commissione mista e indicato i parametri per liquidare i relativi compensi. Si è in presenza, dunque, per la difesa, di attività che, ancorché sorretta dall'istruttoria del dirigente preposto al settore di competenza, rientra tra gli atti di esclusiva competenza della Giunta regionale.

Con riferimento, poi, al *quantum* si rileva che erroneamente il requirente afferma che il compenso era da ridursi in quanto doveva essere parametrato all'importo di E. 200.000,00 e non di E. 2.000.000,00.

L'importo di E. 200.000,00 è, infatti, l'importo massimo di ciascun progetto, mentre è alla complessiva somma di E. 2.000.000,00 a cui si deve fare riferimento, così come per la base d'asta delle gare pubbliche, al fine della determinazione dei compensi.

Infine, si ritiene che essendo state le somme liquidate al lordo delle ritenute fiscali, i componenti la commissione non abbiano percepito le somme indicate nei prospetti richiamati dalla Procura e che, pertanto, ove si ritenesse esservi danno erariale lo stesso deve essere quantificato al netto delle imposte al fine di evitare una locupletazione indebita della finanza generale.

La difesa della dott.ssa C, in comparsa di costituzione e risposta del 21.05.2010 eccepisce:

- il mero ruolo esecutivo della dirigente del Settore Turismo la quale si è limitata a dare attuazione a quanto disposto esclusivamente dalla Giunta regionale nell'esercizio delle sue funzioni in virtù del combinato disposto di cui all'art. 4 della L.R. n. 28/1978 e s.m.i. e delle prescrizioni di cui alla delibera G.R. n.3775/1998.
- L'inapplicabilità del principio della omnicomprensività alla fattispecie in esame, in quanto disattesa dalla disciplina regionale allo stato unicamente applicabile anche in considerazione della derogabilità del principio della omnicomprensività che non preclude la retribuitività di attività svolte per l'amministrazione di appartenenza ove vi sia una regolamentazione interna che lo consenta.
- La erronea riconduzione dell'attività svolta dai dipendenti a compiti istituzionali di loro competenza.
 - L'errore della Procura nell'avere ritenuto infondato il parametro di calcolo sul totale dell'importo economico del finanziamento.

- L'insussistenza di una gravità della colpa per avere la dirigente conformato il suo comportamento sia alla DGR 3775/1998 che alla DGR 337/1999, sia al parere espresso dal settore personale del 1 agosto 2006 quanto ad una prassi amministrativa che confermate numerose ipotesi di determinazioni dirigenziali che, alla stregua dei criteri di cui alle deliberazioni 3775/1998 e 337/1999, provvedono a liquidare emolumenti aggiuntivi al personale.
- In via gradata si invoca, ove si ritenesse non derogabile il principio di omnicomprensività, l'esimente dell'errore scusabile stante le interpretazioni divergenti in materia.

Si chiede la integrazione del contraddittorio nei confronti dei componenti della GR che ha nominato la commissione mista con DDGGR 684/2005 e 1739/2005 e deliberato la misura e la liquidazione dei compensi (DGR 1039/2006); nei confronti del dirigente del settore finanziario che ha espresso il proprio parere favorevole di regolarità contabile; degli stessi dipendenti regionali interni della commissione e beneficiari dei compensi che hanno quantificato gli importi redatto le tabelle riepilogative.

Si conclude, infine, per la dichiarazione di inammissibilità e infondatezza della azione erariale e, in subordine, per la imputazione, previa integrazione del contraddittorio, del minimo addebito, nonché per l'esercizio del potere riduttivo.

Nell'odierna pubblica udienza, gli Avvocati Libera Valle in rappresentanza della dott.ssa Annamaria M e Filippo Panazzolo in rappresentanza della dott.ssa Marina C confermano le deduzioni scritte.

Il Procuratore regionale, a sua volta, ribadisce quanto sostenuto e richiesto in atti.

Tutto ciò premesso, ritenuto in

DIRITTO

Il presente giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente una ipotesi di danno erariale riconducibile alla liquidazione di compensi da parte della dott.ssa Annamaria M, in qualità di dirigente dell'Ufficio Assessorato al turismo della Regione Puglia e della dott.ssa Marina C, in qualità di dirigente del Settore turismo della Regione Puglia nella misura complessiva di E. 101.890,38 (centunomilaottocentonovanta,38) al personale interno in contrasto con il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti.

Preliminarmente, ritiene questo Collegio, di esaminare l'eccezione sollevata da entrambe le difese delle convenute in ordine alla applicabilità ai dipendenti regionali degli articoli 2, comma 3 e 45, comma 1, del D.lgs n.165 del 30 marzo 2001 e ss.mm. che, si ricorda, cristallizzano il generale principio della c.d. *contrattualizzazione* del rapporto di impiego pubblico, nonché della omnicomprensività del relativo trattamento economico.

Le difese, infatti, contestano, ancorché con argomentazioni differentemente modulate, ma entrambe dirette al medesimo risultato, la riferibilità delle disposizioni *de quo* ai dipendenti regionali in quanto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, modificato dalla Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dette norme non troverebbero, secondo la tesi difensiva, diretta applicazione per le Regioni perché enti territoriali titolari di una potestà residuale ed esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici regionali e del relativo personale.

Logico corollario a tale assunto è che, non essendo mai stato recepito dal legislatore pugliese il principio ricavabile da dette disposizioni ed in assenza di divieti legislativamente previsti nell'ordinamento regionale e di una disciplina specifica dettata dalla contrattazione collettiva di comparto, gli unici criteri a cui fare riferimento risultano quelli dettati dalle deliberazioni della Giunta Regionale n. 3775 del 22.09.1998 e 337 del 20.04.1999 legittimanti erogazioni di compensi accessori a favore dei dipendenti regionali non dirigenti.

Tale suggestivo ragionamento ritiene il Collegio non sia meritevole di condivisione.

Vero è che la riforma del Titolo V della Costituzione ha ridefinito, in coerenza con un disegno diretto a rafforzare le competenze legislative delle Regioni, l'assetto costituzionale degli organi legiferanti nelle loro diverse articolazioni territoriali, evidenziando così una specifica e delimitata competenza dello Stato legislatore a fronte di una concorrente e residuale competenza legislativa regionale.

Ed altrettanto inconfutabile è il riconoscimento costituzionale di una potestà legislativa regionale residuale ed esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione dei propri uffici e del relativo personale.

Ciò nonostante, al fine di un corretto decidere, non può non rilevare in questa sede la delicata e complessa attività ermeneutica che la Corte Costituzionale ha svolto nel tempo attraverso le sue decisioni per delimitare il confine tra ciò che è afferente alla disciplina della organizzazione regionale e, dunque, di residuale competenza legislativa degli enti regionali e quanto, al contrario, è espressione di un più ampio concetto di *ordinamento civile* e, pertanto, di competenza esclusiva dello Stato.

Orbene, proprio con riferimento al rapporto lavoro pubblico la Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato, anche per le Regioni a Statuto speciale, che *..il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti.*

Ne consegue, dunque, secondo la Consulta, che *la legge statale in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali.*

Ciò in quanto, *i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni (ex plurimis, Corte cost. sentenze n. 95 del 2007, 189/2007).*

In conclusione, secondo la Consulta, traendosi dagli articoli 2, comma 3 e 45 del Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001 il principio della esclusiva regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei pubblici dipendenti e non ritenendo detta materia confluyente nella disciplina della organizzazione regionale rappresentando, il trattamento economico, al contrario, un particolare aspetto del rapporto di lavoro rientrante nella materia dell'ordinamento civile, è preclusa la facoltà alle Regione di intervenire in materia derogando alla competenza esclusiva statale (da ultimo, Corte cost. sentenza n. 151/2010).

Se tale è, dunque, la "cornice" costituzionale entro la quale devono, poi, delinearsi le competenze legislative delle diverse articolazioni territoriali costituenti la Repubblica, appare in tutta la sua evidenza, nel caso di specie, la illegittimità di una erogazione di trattamenti accessori in assenza di una fonte contrattuale legittimante la stessa e fondata addirittura non su prescrizioni legislative regionali, bensì su atti amministrativi generali interni, quali le deliberazioni di Giunta regionale richiamate.

Il complesso normativo riferibile al rapporto di pubblico impiego è, infatti, costituito, sia dalle disposizioni del capo I, Titolo II, Libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, sia dalle norme, definite espressamente dal legislatore di carattere imperativo, contenute nel Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001 (art. 2, comma 2, TUPI).

Tra esse, in particolare, per quanto in questa sede interessa, è da richiamare la regola per cui l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (art. 2, comma 3, TUPI) che sono, tra l'altro, anche l'unica fonte legittimata a definire il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale dipendente (art. 45 così come di recente riformato dal D.lgs 150 del 27.10.2009, c.d. Riforma Brunetta).

Trattamento accessorio che, per completezza, si ricorda, potrà essere erogato solo se collegato ad una *performance* che dovrà essere oggetto di specifica valutazione o all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose per la salute. (art. 45 TUPI)

Invocare, dunque, come sostiene la difesa, la legittimità dell'erogazione dei compensi effettuata sulla base di criteri risultanti dalle deliberazioni della Giunta Regionale n. 3775 del 22.09.1998 e 337 del 20.04.1999 appare, per i motivi predetti, giuridicamente non sostenibile e, pertanto, censurabile.

Ove si fosse ritenuto opportuno da parte della dirigenza preposta erogare trattamenti accessori ai dipendenti per l'espletamento di peculiari prestazioni lavorative il procedimento corretto era, ove ne fossero stati i presupposti, da ricercarsi nelle disposizioni contenute del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Enti Locali e Regioni che, come detto, condizionano la loro applicabilità a precisi criteri.

Né appare sostenibile, ritiene il Collegio, la tesi della incompatibilità dell'incarico affidato ai dipendenti con le loro funzioni di servizio, circostanza dimostrata, a parere della difesa, dal fatto che la nomina di due funzionari componenti la commissione è avvenuta in sostituzione di due dirigenti dimissionari in precedenza nominati, nonché dal rilievo che l'attività affidata alla commissione non rientra nelle attività istituzionali degli uffici di appartenenza dei funzionari chiamati a fare parte della commissione.

L'attività richiesta alla commissione, infatti, oltre a non presentare elementi di peculiarità tali da giustificare un esclusivo ricorso a competenze professionali specifiche e/o dirigenziali è, comunque, sempre stata espletata in connessione ai compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza e, pertanto - non potendo per i motivi esposti per i funzionari regionali derogarsi al principio di omnicomprensività del trattamento retributivo - non autonomamente retribuibile (*ex plurimis*, Corte conti, sez. Puglia, 525/2001; 470/2007; 821/2008; Corte conti, sez. II, n. 98/2003, Corte conti 179/2006).

La circostanza, poi, che l'attività dei componenti la commissione è stata espletata, come risulta agli atti, per la quasi totalità delle riunioni, durante l'ordinario orario di servizio, conferma la riferibilità della stessa all'amministrazione regionale, palesandosi, diversamente, una grave responsabilità degli stessi dipendenti per violazione dei loro obblighi contrattuali avendo svolto in orario di ufficio una attività non *ratione officii*.

Con riferimento all'elemento soggettivo entrambe le difese delle convenute contestano l'insussistenza di una gravità della colpa per avere le stesse conformato il loro comportamento sia alla DGR 3775/1998 che alla DGR 337/1999, sia al parere espresso dal settore personale del 1 agosto 2006 quanto alla prassi amministrativa vigente presso la Regione Puglia, che conferma le

numerose ipotesi di determinazioni dirigenziali che alla stregua dei criteri di cui alle deliberazioni 3775/1998 e 337/1999 provvedono a liquidare emolumenti aggiuntivi al personale interno.

Anche tale affermazione non risulta condivisibile a questo organo giudicante.

L'art. 45, comma 4, del Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001, espressamente dispone che i dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori.

Il rigore di tale disposizione, unitamente all'intero complesso normativo che disciplina i compiti e le responsabilità degli organi dirigenziali, non consente di giustificare il comportamento gravemente negligente delle convenute.

Le stesse, al contrario, nell'esercizio della loro ampia e legislativamente riconosciuta autonomia decisionale, non solo doverosamente avrebbero dovuto conoscere i principi fondanti le relazioni lavorative in seno ad una amministrazione pubblica, tra l'altro relativamente ad una materia oggetto di numerose pronunce anche da parte di questa magistratura contabile ma, nel dubbio - in considerazione che la DGR 3775/1998 condizionava, in caso di commissioni miste, la corresponsione al personale regionale dello stesso compenso dovuto ai commissari esterni *in assenza di specifico divieto normativo* - mostrare una particolare diligenza nell'approfondire la materia anche, se del caso, ricorrendo a funzioni consultive a cui per legge specifici organismi sono preposti.

Né alcun rilievo può attribuirsi nella fattispecie in esame all'invocata circolare dell'Assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva del Settore personale della Regione Puglia n. 30/0011794/P del 01.08.2006, tra l'altro adottata in un momento cronologicamente successivo alla deliberazione di GR 1039 del 12.07.2006. Ciò in quanto, trattasi di atto espresso da un organo dirigenziale non gerarchicamente sovraordinato o di vigilanza e, comunque, non escludente - quasi potesse assegnarsi allo stesso una "*patente*" di legittimità con conseguente esonero da responsabilità - quell'obbligo di livello minimo di diligenza che doveva essere osservato dalle convenute nella materia *de quo* e per la quale lo stesso legislatore prevede, come detto, una espressa responsabilità del dirigente ove lo stesso intenda attribuire trattamenti economici accessori (art. 45, comma 4, del Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001).

Al contrario, le convenute, in modo superficiale e ritenendosi confortate, altresì, da una evidente prassi interna *contra legem*, di cui questa stessa Corte per orientamento maggioritario esclude la rilevanza quale scriminante della colpa grave, (*ex plurimis*, Corte conti, sez. I, 06.07.1999, n. 219; Corte conti, sez. Giur. Calabria, 25.01.2006, n.109), hanno posto in essere un comportamento senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che alle stesse si richiede, anche in considerazione della loro elevata qualificazione professionale.

La difesa della convenuta dott.ssa M, in particolare, contesta l'insussistenza di una gravità della colpa invocando la circostanza che la deliberazione della Giunta Regionale n. 1039 del 12.07.2006 di liquidazione dei compensi è stata adottata con il parere favorevole di regolarità contabile del dirigente del settore finanziario il quale avrebbe generato con il suo agire un contributo causale di cui questo Collegio dovrebbe tenere in conto nella determinazione del danno.

Questo Collegio ritiene di non aderire a tale prospettazione.

La già richiamata generale autonomia decisionale di ciascun dirigente e la sua specifica responsabilità in ordine alla corretta attribuzione dei trattamenti economici accessori di cui al citato art. 45, comma 4, del Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001, conducono alla impossibilità di configurare un affidamento dello stesso in ordine alla legittimità del proprio agire fondata

sull'espressione di un ulteriore atto endoprocedimentale che, nella fattispecie, manifesta esclusivamente un giudizio in ordine al rispetto delle norme vigenti in materia di contabilità e di regolarità delle procedure di spesa previste.

Le stesse motivazioni escludono una rilevanza causale di successivi comportamenti esecutivi quali la liquidazione dei compensi ai componenti la commissione da parte del settore personale nei cedolini della busta paga.

Entrambe le difese sostengono, poi, ancorché con sfumature diverse, che erroneamente la Procura ha ritenuto non sussistere alcuna responsabilità da parte della Giunta regionale e del suo Presidente avendo l'organo politico esercitato un potere discrezionale di nomina dei componenti della commissione mista e indicato i parametri per liquidare i relativi compensi.

Ne discenderebbe, pertanto, ancorché l'istruttoria dei relativi atti deliberativi sia stata posta in essere dagli organi dirigenziali, una attività – nomina della commissione mista (DDGGR 684/2005 1739/2005) – individuazione dei parametri di quantificazione dei compensi e successivo mandato ad impegnare e liquidare gli emolumenti spettanti ai componenti la commissione (DGR 1039/2006) - di esclusiva competenza della Giunta Regionale con conseguente configurabilità di un ruolo attuativo e meramente esecutivo delle convenute.

Anche tale assunto non può essere accolto, ancorché con talune precisazioni.

L'art. 1, comma 1 *ter*, della Legge 20/1994 così come novellata dalla Legge 639/1996, dispone che *“nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici e/o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione”*.

Orbene, una corretta interpretazione della norma che eviti, ove si acceda ad una interpretazione pedissequamente letterale della stessa, una irresponsabilità totale degli organi politici, considerato che tutti gli atti amministrativi sono prima istruiti dall'apparato burocratico o un accollo di responsabilità da parte degli organi politici per atti solo formalmente a loro attribuibili, ma sostanzialmente riconducibili agli organi di gestione, impone una preliminare riflessione in ordine alla sua esatta portata che, si ritiene, può essere anche polivalente in considerazione delle multiformi realtà amministrative entro la quale la stessa può avere applicazione.

E', infatti, palese - è ciò è evidenziato anche dalle numerose questioni sottoposte a questa magistratura contabile (*ex plurimis*, Corte conti, sez. I centr. App.154/2008; sez. II, centr. App. 50/2008; II centr. App. 303/2003) - che, sovente il principio di distinzione tra l'attività di indirizzo e di controllo dell'organo politico e l'attività di gestione, propria dell'apparato burocratico, specie nelle amministrazioni locali, non è attualizzato in modo rigoroso.

Ciò per le più diverse motivazioni: il mancato adeguamento della normativa interna al suddetto principio di distinzione; una precisa volontà da parte della dirigenza di sottoporre all'organo politico atti di propria competenza al fine di non incorrere in responsabilità amministrativa; l'ingerenza dell'apparato politico in ambiti decisionali propri dell'apparato burocratico; il mero errore nell'espletamento procedurale.

Considerato, pertanto, che la sequenza procedimentale, una fase istruttoria, gestita dall'apparato burocratico a cui segue la fase deliberativa attraverso atti di organi politici è ancora immanente nel nostro sistema, la norma potrà essere interpretata nel senso che la *“scriminante c.d. politica”* per l'adozione di *atti di competenza propria degli uffici tecnici e/o amministrativi* opererà sia

quando effettivamente vi sia stato un mancato rispetto dell'ordine delle competenze in seno alla struttura amministrativa e l'organo politico abbia approvato o autorizzato un atto di esclusiva competenza dirigenziale, sia allorquando l'attività dell'organo politico si sia risolta in un controllo in senso lato degli atti appartenenti alla dirigenza, ma anche quando, per ragioni di giustizia sostanziale, la fase di decisione dell'organo politico è condizionata in modo evidente dal parere o da altro adempimento istruttorio dell'ufficio tecnico o amministrativo preposto in quanto sottende questioni tecniche e giuridiche necessitanti cognizioni specialistiche che l'organo deliberante non possiede (in tal senso Corte conti, sez. I centr. App. 7 agosto 2002, n. 282).

E tanto si evidenzia nel caso di specie.

Oltre ad apparire sicuramente sindacabile la vigenza di un atto generale (DGR n.3775/1998, integrata dalla successiva deliberazione 337 del 20.04.1999) - ormai non più applicabile a seguito delle intervenute sopravvenienze normative - che attribuisce un potere di nomina, con relativo compenso, in capo ad un organo politico - la Giunta Regionale - di soggetti componenti commissioni per la *valutazione di progetti e offerte economiche, in rapporto alla complessità, importanza e specificità dell'oggetto dell'appalto*, in quanto in palese contrasto con sia con il principio di distinzione tra l'attività di indirizzo e di controllo dell'organo politico e l'attività di gestione di competenza degli organi burocratici che con il divieto di erogare trattamenti economici accessori non *contrattualizzati* al personale interno, ancora più censurabile è il richiamo a detta disciplina adottato con la G.R 1039 del 2006.

Detto provvedimento, infatti, è stato istruito dalle dirigenti, *in primis*, senza l'osservanza di quel minimo di diligenza richiesto dalle mansioni esercitate, nell'erronea convinzione, ai fini della disciplina applicabile, di una equivalenza tra l'attività effettuata dalla commissione nel caso di specie (valutazione ex post di iniziative turistiche) ed un appalto concorso e/o una pubblica gara; di poi, accogliendo acriticamente le richieste economiche dei commissari di cui alle tabelle riepilogative dei compensi predisposte dagli stessi senza porsi alcuna questione in ordine alla cumulabilità di detti compensi con il trattamento stipendiale in loro godimento; ed, infine, sottoscrivendo nella proposta deliberativa una precisa attestazione di rispetto del procedimento istruttorio effettuato alla normativa regionale, statale e comunitaria, con conseguente trasmissione della stessa all'organo deliberante che, confortato dalla ipotizzata correttezza dell'operato dell'organo burocratico, ha provveduto alla sua approvazione non potendo, per la tecnicità e la specificità della materia, dubitarne della legittimità.

Tale affidamento psicologico evidenzia, dunque, una incolpevole ignoranza dell'organo politico con conseguente esonero da responsabilità del collegio deliberante che solo formalmente ha approvato un atto sostanzialmente riconducibile alla dirigenza e causativo di danno erariale.

Parte pubblica contesta, altresì, l'errata parametrizzazione alla base di E. 2.000.000,00 (importo totale del fondo disponibile per i finanziamenti) piuttosto che alla base di E. 200.000,00 (massimo importo unitario di finanziamento di ciascun progetto) per la quantificazione dei compensi spettanti ai componenti la commissione, oltre che la valutazione di 114 iniziative quale moltiplicatore senza considerare che in detto coefficiente numerico sono state ricomprese anche iniziative non valutate e non valutabile e senza considerare che un componente era assente ad una seduta.

Ferma la esclusione di qualsivoglia compenso per i componenti interni per le motivazioni già ampiamente esposte, la contestazione assume, dunque, rilievo limitatamente al dott. Costa, componente esterno la commissione che, in base alla ricostruzione effettuata dal Procuratore regionale, avrebbe dovuto ricevere un compenso drasticamente ridotto.

Ritiene questo Collegio che, fermo l'inconferente richiamo a criteri liquidativi previsti per appalti concorsi e gare, tuttavia, contestando la Procura in questa sede solo la quantificazione dell'importo erogato al componente esterno, correttamente, a tale fine, è stato utilizzato, conformemente a quanto si verifica nelle pubbliche gare, l'importo totale del finanziamento e non l'importo massimo di finanziamento per ciascun progetto. Quest'ultimo, infatti, rappresenta solo il *quantum* di importo massimo finanziabile, mentre è l'insieme delle risorse stanziare nella disponibilità della commissione che rappresenta la misura della complessità dell'attività espletata e, conseguentemente, il parametro per la individuazione del compenso.

La difesa della convenuta dott. ssa M sostiene, poi, che essendo state le somme liquidate al lordo delle ritenute fiscali, i componenti la commissione non abbiano percepito le somme indicate nei prospetti richiamati dalla Procura e che, pertanto, ove si ritenesse esservi danno erariale, lo stesso deve essere quantificato al netto delle imposte al fine di evitare una locupletazione indebita della finanza generale.

Tale ragionamento, ritiene il Collegio, risulta condivisibile esclusivamente con riferimento all'IRAP con esclusione di tutto ciò che non è algebricamente compensabile.

Trattasi l'Imposta Regionale sulle attività produttive, infatti, di imposta locale che, comunque, è stata versata in misura determinata alla Regione Puglia e la cui attribuibilità quale importo di danno alle convenute determinerebbe una locupletazione indebita per l'amministrazione regionale.

Le motivazioni sinora esposte hanno, poi, quale ulteriore conseguenza la inutilità dell'integrazione del contraddittorio richiesta dalla difesa della dott.ssa C nei confronti dei componenti della GR che ha nominato la commissione mista con DDGGR 684/2005 e 1739/2005 e deliberato la misura e la liquidazione dei compensi (DGR 1039/2006); nei confronti del dirigente del settore finanziario che ha espresso il proprio parere favorevole di regolarità contabile; degli stessi dipendenti regionali interni della commissione e beneficiari dei compensi che hanno quantificato gli importi redatto le tabelle riepilogative.

Reputa, in conclusione, questa Sezione giurisdizionale di ritenere responsabili le convenute del danno complessivo nella sola misura di Euro 71.925 (settantunomilanovecentocinquante) cagionato nei confronti della Regione Puglia per la erogazione di compensi ai quattro componenti interni la commissione perché erogato in violazione del principio di omnicomprensività del loro trattamento economico deducendo integralmente dalla richiesta di parte pubblica, per quanto detto, il compenso al commissario esterno, nonché l'IRAP.

Atteso che la pretesa azionata ha ad oggetto un debito di valore, detto importo dovrà essere maggiorato di rivalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi calcolato dall'ISTAT, dalla data in cui i proventi riscossi non sono stati riversati e fino alla pubblicazione della sentenza.

Sulla somma in tal modo rivalutata andranno corrisposti gli interessi nella misura legale, decorrenti dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

definitivamente pronunciando,

CONDANNA

la Sig.ra M Annamaria;

Sig.ra C Marina

al pagamento della somma di € 71.925 (settantunomilanovecentoventicinque), somma da maggiorare della rivalutazione monetaria e degli interessi legali come da motivazione, da ripartirsi nella misura di 35.962,50 a carico di ciascuna;

nonché alla rifusione delle spese di giudizio che liquida in E.651,66=

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del 10 giugno 2010

IL PRESIDENTE f.f.

L'ESTENSORE

F.to Vittorio Raeli

F.to Stefano Glinianski

Depositata in Segreteria il 23 Settembre 2010

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

F.to (Rocco DE VENUTO)