

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE

Composta dai seguenti magistrati:

dott. Alberto AVOLI	Presidente
dott.ssa Maria FRATOCCHI	Consigliere
dott. Mauro OREFICE	Consigliere rel.
dott. Piergiorgio DELLA VENTURA	Consigliere
dott. Massimo DI STEFANO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sugli appelli iscritti ai nn. 36720 e 37105 del registro di Segreteria, promossi rispettivamente ad istanza del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata e da Arturo Cornetta avverso la sentenza n. 161/2009 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Basilicata, depositata in Segreteria il 18 giugno 2009.

Uditi, nel corso dell'udienza pubblica del 16 dicembre 2011, il relatore Cons. Mauro OREFICE, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Amedeo FEDERICI e gli avvocati Alessandro SINGETTA, per gli appellati Enrico Nino, Paolo Fanti, Emilio Lastrucci, Domenico Filardi, Giovanni Motta, Rocco Infantino; Aldo STARACE, per gli appellati Francesco Lej Garolla Di Bard; Rosa Viparelli; Benito ALENI, per l'appellato Arturo Cornetta.

Visti tutti gli atti introduttivi ed i documenti di causa.

Considerato in

FATTO

Con la sentenza evidenziata in epigrafe, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria ha assolto i sigg. Francesco LELJ GAROLLA di BARD; Rosa VIPARELLI; Enrico NINO; Paolo FANTI; Emilio LASTRUCCI; Domenico FILARDI; Giovanni MOTTA; Lucio ORLANDO; Rocco INFANTINO e Arturo CORNETTA per assenza di colpa grave, dichiarando la integrale compensazione delle spese processuali legali.

Con distinti atti di citazione – del 13.3.2008 e del 14.7.2008 – la locale Procura Regionale aveva convenuto in giudizio – con il primo dei suddetti atti – il Rettore dell'Università degli Studi della Basilicata, Francesco Lelj Garolla di Bard, il Direttore Amministrativo dott. Lucio Orlando, i signori Rosa Viparelli, Enrico Nino, Emilio Lastrucci, Paolo Fanti, Domenico Filardi, Giovanni Motta, Rocco Infantino (atto del 13.3.2008) – e con il secondo - il dott. Arturo Cornetta (atto del 14.7.2008) anche questi nella veste di Direttore Amministrativo dell'Ateneo Lucano in carica all'epoca dei fatti contestati. I due atti hanno originato la iscrizione a ruolo dei distinti giudizi di responsabilità che, per ragioni di connessione oggettiva ex art.274 c.p.c., sono stati riuniti "in rito", con Decreto del Presidente della Sezione Giurisdizionale Basilicata del 22.7.2008, onde consentirne la discussione congiunta.

Ai predetti convenuti veniva contestato nei due atti di citazione ad essi rispettivamente riferiti di aver cagionato all'Amministrazione universitaria di appartenenza (Università degli Studi di Basilicata) un danno di € 178.755,00 pari alla somma che, in ragione di anno, sarebbe stata ingiustamente ed illecitamente corrisposta in favore di unità di personale tecnico-amministrativo dello stesso Ateneo per effetto di progressioni verticali asseritamene

intraprese e definite in modo illegittimo con provvedimenti di inquadramento risalenti all'anno 2005.

Il Giudice territoriale, come già evidenziato, mandava assolti dalle citate imputazioni i convenuti sulla base di un articolato ragionamento. Sosteneva infatti che:

1) *l'adozione delle procedure di mobilità verticale, o di progressione verticale, da parte dell'Università degli Studi della Basilicata, pur non risultando essere stata inserita in un rigoroso e puntualissimo programma definitorio dell'effettivo fabbisogno di personale tecnico amministrativo, non appare completamente e risolutamente affrancata dalla esigenza di una previa, pur quanto approssimativa ed incompleta, ricognizione delle reali esigenze di personale correlate alla realtà "in essere" ed "in fieri" dei vari Dipartimenti e delle varie categorie di inquadramento (cat. B, C, D e EP) delle risorse umane in esse destinate ad operare; né dalla esigenza di garantire un adeguato accesso ai ruoli del personale "ab externo", assicurato dal reclutamento di n.7 unità di personale, peraltro portato a termine con la costante preoccupazione del rispetto dei necessari livelli di copertura finanziaria riferibili esclusivamente al pur non florido bilancio universitario;*

2) *il mancato rispetto delle norme imponenti la preventiva programmazione del fabbisogno di personale, (programmazione suscettibile di costituire l'obbligatorio parametro di raffronto per la corretta e razionale definizione degli "accessi verticalizzati") appare il frutto di una scelta operativa ed amministrativa "scusabile" ed in qualche modo, e per quanto "infra" precisato, comprensibile, attesa la coesistenza, nel tempo e nel periodo in cui le decisioni amministrative contestate nell'atto di citazione vennero assunte, di norme e di indirizzi amministrativi non univoci né limpidi nel senso dell'affermazione di siffatta attività programmatica, che solo a far tempo dall'anno 2005, grazie ad una chiara ed indiscutibile previsione normativa, assume i tratti di inderogabile cogenza anche per le amministrazioni universitarie;*

3) *l'incertezza descritta del quadro normativo, regolamentare e di indirizzo amministrativo – operativo nel quale i convenuti odierno si sono trovati ad operare e, conseguentemente, a decidere le*

più opportune e soddisfattive soluzioni di strategia e di gestione decolora in modo netto e reciso l'intensità e la gravità dell'elemento psicologico soggettivo da vagliare nel procedimento giudiziario di accertamento della responsabilità amministrativa, consentendone l'agevole inquadramento nel concetto di "culpa levis".

Tale essendo il convincimento di questo Giudice, ne deriva che i convenuti sono da giudicarsi assolti dalle imputazioni di responsabilità amministrativa loro ascritte nell'editto accusatorio in ragione dell'assenza di colpa grave nella condotta dagli stessi serbata nelle procedure di mobilità verticale espletate, e con riferimento ai rispettivi contributi causali pure richiamati in atto di citazione".

Peraltro, sottolineava ancora il Giudice di prima istanza, "in relazione, poi, alla liquidazione delle spese legali, ed al riconoscimento del diritto al rimborso delle stesse da parte dei convenuti assolti, questo Collegio ritiene che, al di là dell'esito processuale, il comportamento tenuto dalle persone citate abbia reso necessaria la verifica dibattimentale, cosicché l'azione del P.M. deve considerarsi tutt'altro che improvida.

Conseguentemente devono essere dichiarate compensate le spese di causa tra le parti, con esclusione del possibile rimborso a favore dei convenuti assolti, di cui all'art. 3 comma 2-bis della legge n. 639/1996: norma che appunto prevede il ristoro delle spese legali da parte dell'amministrazione di appartenenza, nel caso di definitivo proscioglimento nel merito e la cui portata è stata precisata con la legge n. 248/2005, di conversione del d.l. n. 203 del 30/9/2005, che all'art. 10-bis, comma 10, così recita: "Le disposizioni dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. 23/10/1996 n. 543, convertito, con modificazione, dalla legge 20/12/1996 n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del d.l. 25/3/1997 n. 67 convertito, con modificazioni, dalla legge 23/5/1997 n. 135, si interpretano nel senso che il Giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 c.p.c., liquida l'ammontare degli onorari spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza".

Avverso tale decisione veniva interposto appello da parte della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Basilicata, la quale, con atto del 23 febbraio 2010, impugnava la sentenza de qua per erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 51 della legge n. 449/97 e dell'art. 1, comma 105, della legge n. 301/2004 in ordine all'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale. Eccepiva ancora l'Ufficio requirente la motivazione apparente, generica e contraddittoria in ordine al limite massimo del 50% dei posti da coprire nelle procedure selettive destinate agli interni, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994 sulla sussistenza degli estremi per l'individuazione della colpa grave. Chiedeva, in conclusione, la declaratoria di responsabilità dei convenuti e, per l'effetto, la condanna dei medesimi al pagamento della somma indicata in citazione da ripartirsi nella misura di cui al medesimo atto introduttivo, oltre interessi legali. e rivalutazione monetaria. Chiedeva, inoltre, incidentalmente, la declaratoria di nullità ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, delle clausole contrattuali decentrate difformi dalle regole del contratto collettivo nazionale del 9 agosto 2000 nonché degli atti consequenziali.

Avverso tale atto si sono costituiti:

- a) Rosa Viparelli, la quale, con atto di appello incidentale, ha chiesto il rigetto dell'appello principale e la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha statuito che il comportamento della medesima va inquadrato nella categoria della "*culpa levis*" ed ha conseguentemente escluso il proprio diritto al rimborso delle spese processuali. In subordine ha eccepito l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità ed ha chiesto l'uso nella maniera più ampia del potere riduttivo;
- b) Francesco Lelj Garolla Di Bard, il quale, con atto di appello incidentale, ha chiesto il rigetto dell'appello principale e la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha statuito che il comportamento del medesimo va inquadrato nella categoria

della “*culpa levis*” ed ha conseguentemente escluso il proprio diritto al rimborso delle spese processuali. In subordine ha eccepito l’intervenuta prescrizione dell’azione di responsabilità ed ha chiesto l’uso nella maniera più ampia del potere riduttivo;

- c) Enrico Nino, Paolo Fanti, Emilio Lastrucci e Domenico Filardi, i quali, con atto del 23 febbraio 2010, hanno chiesto il rigetto integrale dell’appello del Procuratore regionale;
- d) Rocco Infantino, il quale, con atto depositato il 22 novembre 2011, ha chiesto il rigetto integrale dell’appello del Procuratore regionale;
- e) Arturo Cornetta, il quale, con atto di appello incidentale depositato il 23 febbraio 2010, ha chiesto il rigetto dell’appello principale poiché inammissibile ed infondato, nonché l’assoluzione da qualsivoglia responsabilità, anche in termini di *culpa levis*. In via subordinata ed in ipotesi di accoglimento dell’appello principale ha chiesto l’ammissione al beneficio della definizione agevolata del giudizio ex lege n. 266/2005 e comunque l’uso del potere riduttivo nella misura massima.

La Procura Generale, infine, ha depositato le proprie conclusioni in data 6 dicembre 2011, confermando la richiesta di condanna di tutti i convenuti in riforma della sentenza appellata.

In occasione della odierna udienza le parti hanno sostanzialmente fatto riferimento a quanto contenuto negli atti scritti.

Considerato in

DIRITTO

Prima di affrontare le questioni di merito proprie del presente giudizio va sgombrato il campo da alcune questioni preliminari.

Innanzitutto va respinta l'eccezione di prescrizione dell'azione avanzata dalle difese dei convenuti. In disparte il fatto che essa è stata proposta nell'atto definito "appello incidentale" – che per nota giurisprudenza di questa Corte riposa sulle motivazioni dell'appello principale – e che nell'appello principale non si fa cenno della relativa problematica, va ricordato che per consolidata giurisprudenza in ordine alla determinazione del *dies a quo* della prescrizione, il "fatto dannoso" di cui alla legge n. 20/1994 è da identificarsi non con riferimento alla condotta potenziale quanto piuttosto con il momento in cui l'Amministrazione subisce l'effettiva diminuzione patrimoniale. Ciò stante, dovendosi far riferimento quindi ad un danno verificatosi con i pagamenti successivi ai provvedimenti di approvazione dei bandi con cui si indicevano le procedure selettive per cui è causa, è documentalmente comprovabile che lo stesso si sia determinato nel quinquennio antecedente all'atto di citazione, legittimando quindi l'esercizio dell'azione.

E' invece inammissibile, ex art. 345 c.p.c., la richiesta formulata dalla Procura regionale nell'atto di appello principale di declaratoria di nullità ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, delle clausole contrattuali decentrate difformi dalle regole del CCNL del 9 agosto 2000 nonché degli atti consequenziali, in quanto essa costituisce domanda nuova che viola il doppio grado di giurisdizione.

E' ancora inammissibile la richiesta subordinata di definizione agevolata del giudizio da parte del Cornetta: la relativa pronuncia è già stata emessa da questa Sezione con decreto negativo n. 83/2010 adottato nella camera di consiglio dell' 8 novembre 2010.

Quanto al merito della vicenda esso può, a parere di questo Collegio, essere così ricostruito. La contestazione operata dalla Procura Regionale nell'atto di appello batte essenzialmente su due aspetti.

Il primo riguarda gli obblighi/oneri programmatori che l'Ateneo non avrebbe tenuto in considerazione ai fini della definizione delle progressioni di carriera. Il secondo è relativo, invece, alla violazione delle previsioni in ordine alla ripartizione (50%) dei posti da destinare al personale interno ovvero esterno. Da tali elementi la Procura Regionale, censurando le conclusioni del Giudice territoriale, fa discendere in capo a tutti i convenuti in primo grado una ipotesi di colpa grave e la relativa richiesta risarcitoria.

Quanto alla prima questione – la programmazione – questo Giudice non può esimersi dal rilevare che gli obblighi dell'Amministrazione discendono innanzitutto dai principi generali che presiedono ai parametri di efficienza e di efficacia di un soggetto pubblico.

In primo luogo va infatti verificato se, al di là di obblighi specifici derivanti da norme di settore, l'Amministrazione abbia rispettato il principio di legalità. Il principio di legalità esprime l'esigenza che l'azione della pubblica amministrazione sia assoggettata alla legge. Tale principio, pur non essendo esplicitato in Costituzione si desume da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e può essere considerato secondo una duplice accezione: formale e sostanziale. Il principio di legalità in senso formale richiede che ogni provvedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge che definisce i limiti entro i quali debba esplicarsi l'azione della pubblica amministrazione. Inteso in senso sostanziale, il principio di legalità assume una connotazione ancor più vincolante per l'azione amministrativa, giacché, esso impone che gli atti della pubblica amministrazione, oltre a rispettare i limiti formali fissati dalla legge, siano adottati in conformità della disciplina sostanziale posta in essere dalla stessa.

Il ruolo parametrico del principio di buon andamento, invece, si risolve nel controllo della non arbitrarietà e non (manifesta) irragionevolezza del comportamento amministrativo rispetto al fine stabilito dall'art. 97, primo comma, Cost. La sua operatività si estende oltre l'amministrazione in senso stretto e riguarda il complessivo funzionamento della P.A.

Attiene non solo, quindi, alla fase iniziale propria della organizzazione degli apparati e dell'articolazione delle competenze, ma anche alla disciplina dei poteri amministrativi e dei relativi procedimenti, tanto più che ineludibile è il collegamento tra organizzazione e diritti. Al principio di buon andamento deve essere conformata la disciplina del pubblico impiego (*«in quanto possa influire sull'andamento dell'amministrazione»*), anche dopo la "contrattualizzazione" del rapporto intervenuta ad opera del d.lgs. n. 29/1993 e ss.mm.

Non solo. Ma è principio comune della giurisprudenza costituzionale il fatto che, oltre che con gli altri principi presenti nell'art. 97, il buon andamento presenta ambiti di sovrapposizione e concorrenza con valori costituzionali diversi, con i quali deve essere necessariamente bilanciato. Importanza particolare assume il bilanciamento con il diritto al lavoro e con gli interessi occupazionali (della cui salvaguardia la "macchina" amministrativa è stata, in passato, strumento), a fronte dei quali il buon andamento si traduce nel principio di *«non- inversione»* tra interesse dell'amministrazione e interesse all'impiego. Sul piano dei significati, il principio di buon andamento è stato, di volta in volta, identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità; o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa; o definito "principio di efficienza"; o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici.

Da ultimo, non può non evidenziarsi come l'agire amministrativo sia comunque sottoposto al principio di imparzialità, per cui, in senso negativo, l'imparzialità della pubblica amministrazione concerne la sua organizzazione e consiste nella non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. In senso attivo, il principio di imparzialità si esplica in riferimento all'attività della pubblica amministrazione, che deve perseguire i propri obiettivi in maniera imparziale, traducendo sul piano amministrativo il generale

principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. Questo, tuttavia, non esclude che la pubblica amministrazione possa esprimere valutazioni discrezionali circa interessi diversi, ma impone che le sue decisioni vengano prese nell'osservanza della legge e senza alcuna arbitraria discriminazione tra i soggetti coinvolti.

Ciò premesso e con più stretto riferimento alla fattispecie, questo Giudice non può che rilevare *in primis* che le più volte richiamate disposizioni della legge finanziaria per il 1998 (l. 449/97, art. 51, comma 5) testualmente recitano *“Le università statali definiscono e modificano gli organici di ateneo secondo i rispettivi ordinamenti. A decorrere dal 1° gennaio 1998 alle università statali e agli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano si applicano, in materia di organici e di vincoli all'assunzione di personale di ruolo, esclusivamente le disposizioni di cui al presente articolo. “*

Da ciò, hanno arguito le difese (ma lo stesso dato è rinvenibile nelle note a firma del direttore amministrativo dell'Ateneo di Potenza trasmesse alla Procura Regionale Basilicata in data 17 ottobre 2007), deriverebbe la considerazione che nel periodo che interessa – e cioè tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003 – l'Università, in materia di personale, non aveva precisi obblighi di legge, che sarebbero sorti solo in un periodo successivo, in quanto la medesima legge, pur introducendo un generale obbligo di programmazione triennale relativo al fabbisogno di personale, avrebbe previsto una speciale deroga per le Università, di cui alla riportata norma.

La Procura Regionale, dal canto suo, replica nell'atto di appello che l'art. 34, commi 1 e 2, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) ha previsto per tutte le Amministrazioni pubbliche l'obbligo di rideterminare le dotazioni organiche del personale sulla base del principio di invarianza della spesa, disponendo che le medesime dotazioni rideterminate non avrebbero potuto superare il numero di posti di organico esistenti alla data del 29 settembre 2002.

L'atto di appello cita poi successivi interventi (la conferenza dei Rettori del 20 febbraio 2003 e la legge n. 311/2004) finalizzati a consolidare il principio programmatico per la gestione del personale anche delle Università.

In proposito occorre ricordare la ricostruzione dei relativi passaggi e delle relative date, così come indicati nella sentenza di primo grado:

"1) Con un primo contratto integrativo di Ateneo, sottoscritto il 25.5.2001 ed approvato dal C.d.A. il successivo 29.5.2001 venivano disciplinate le modalità e destinate le risorse (£.59.648.000) per le progressioni verticali previste dall'art. 74, comma 5, lett. C) del CCNL del 9.8.2000; venivano individuate le posizioni da ricoprire (per numero di unità per categoria) e fissata la decorrenza dei passaggi. Il predetto contratto integrativo veniva "rimodulato" in data 7.3.2002 e, in applicazione dell'art. 74, comma 7, del CCNL del 9.8.2000, "rifinanziato" con altrettante £.59.648.000, sempre da destinare alle progressioni verticali, per un complessivo ammontare ($59.648.000 \times 2$) di £.119.296.000. Le risorse finanziarie vengono ripartite tra le diverse categorie di inquadramento: conseguentemente, non vengono più individuati i numeri dei posti da riservare alle progressioni interne verticali.

2) In data 21.6.2002 interviene un altro accordo "ridefinitorio" del Contratto integrativo per l'anno 2002 "a seguito della stipula del CCNL relativo al personale del comparto Università per il biennio economico 2000-2001 del 13.5.2003 (pag.3 atto di citazione). Con tale accordo, e richiamando l'art. 57 del CCNL del 9.8.2000, venivano destinati € 178.755,00 alle procedure selettive per le progressioni verticali, ed altrettanti € 178.755,00 alle procedure di assunzione dall'esterno. La individuazione del numero dei posti da riservare alle progressioni verticali veniva subordinata alla definizione del fabbisogno di personale ed all'approvazione del Regolamento interno per l'accesso agli impieghi. Si ribadiva che le risorse stanziare (€ 178.755,00 per ogni modalità di accesso: interna ed esterna) avrebbero assicurato la necessaria copertura finanziaria delle procedure. A tale riguardo, il requirente precisava anche che il CCNL del 13.5.2003 non disciplinava alcun aspetto delle

progressioni verticali, che pertanto rimanevano regolamentate dalle disposizioni del CCNL del 9.8.2000 relativo al quadriennio 1998-2001.

3) Il successivo 13.2.2003, all'esito di una seduta del C.d.A. presieduta dal Rettore Francesco Lelj Garolla di Bard, veniva deliberata la ripartizione dei 178.755,00 euro destinati alle progressioni verticali tra le varie categorie di inquadramento del personale.

4) In data 21.2.2003, lo stesso C.d.A. approvava il Regolamento per lo svolgimento delle procedure selettive per la mobilità verticale: si prevedeva, in detto Regolamento, che le progressioni verticali venissero attivate in base alla programmazione annuale del fabbisogno del personale, in sede di approvazione del bilancio annuale, nel quadro della programmazione triennale del fabbisogno del personale. Nella stessa seduta veniva stabilito che i passaggi in mobilità verticale verso le categorie C e D sarebbero stati assicurati fino all'esaurimento dei 178.755,00 euro stanziati a tal fine. Venivano poi riservati n.2 posti per l'accesso interno alla categoria E.P.

5) In data 10.9.2003, nonostante l'intervenuta manifestazione di perplessità e rilievi in merito alle suddette procedure selettive verticali da parte del Dirigente della Ripartizione Affari Generali ed Istituzionali, veniva adottato il Regolamento per lo svolgimento delle procedure selettive (Decreto Rettoriale n.431 e 443).

6) Venivano, di seguito, approvati i bandi di concorso- selezione:

- P.d.A. n.458 del 12.9.2003 e P.d.A. n.472 del 19.9.2003, firmati dal Direttore Amministrativo dott. Lucio Orlando con i quali venivano bandite le procedure selettive per all'accesso alle categorie C e D;

- P.d.A. n.72 del 6.2.2004, firmato dal Direttore Amministrativo dott. Arturo Cornetta con cui venivano bandite le procedure per l'accesso alla categoria E.P. (n.2 posti).

7) Le procedure selettive venivano infine "definite" con i conseguenziali provvedimenti di inquadramento nella nuova superiore categoria del personale risultato vincitore delle stesse. I provvedimenti di nuovo inquadramento, tutti adottati dal dott. Arturo Cornetta, Direttore

Amministrativo dell'Ateneo lucano succeduto al dott. Lucio Orlando, sono i seguenti: n.145 del 4.3.2005; n.195 del 31.3.2005; n.304 dell'11.5.2005."

Atteso quanto precede, questo Collegio è portato a svolgere alcune considerazioni. Appare evidente che la gestione del personale dell'Ateneo abbia nel tempo conosciuto difficoltà che ne hanno reso problematico l'assetto organizzativo, complici – va detto – norme e discipline contrattuali non sempre specchio di chiarezza. Ne è dimostrazione quanto si legge nella già citata nota del Direttore amministrativo del 17 ottobre 2007, laddove viene riferito di una puntuale rilevazione dei carichi di lavoro dell'Ateneo effettuata nel 1996 e sfociata nella necessità di una dotazione organica di 391 unità di personale, senza che poi riuscisse a vedere la luce la successiva fase applicativa legata alla ridefinizione della pianta organica.

Ma, tornando alla fattispecie di causa, va notato che il complesso di attività degli Organi direttivi dell'Università si svolge in un arco di tempo che va dal 2001 (primo contratto integrativo di Ateneo) al 2005 (adozione dei provvedimenti di inquadramento), passando per le procedure selettive del 2003/2004, definite poi successivamente.

Sostengono gli odierni appellati che nel periodo che interessa – e cioè tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003 – l'Università, in materia di personale, non aveva precisi obblighi di legge.

Ora, ciò che è vero è che la legge n. 289/2002 obbligava alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale sulla base del principio di invarianza della spesa, disponendo che le stesse non superassero il numero di posti di organico esistenti alla data del 29 settembre 2002, con la clausola transitoria che prevedeva, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di rideterminazione degli organici, la fissazione degli stessi nella misura dei posti effettivamente coperti alla data del 31 dicembre 2002.

Inoltre, il comma 105 dell'art.1 della legge finanziaria n. 311/2004 ha poi stabilito espressamente l'obbligo per le Università di adozione di programmi triennali di fabbisogno di personale sulla base delle risorse stanziare sui propri bilanci.

Sostenere, dunque, che sulle procedure selettive non incombessero oneri di programmazione appare quanto meno opinabile, tenendo poi conto che proprio nelle more dei procedimenti in esame l'Ateneo si preoccupa di approvare, in data 10 settembre 2003, il Regolamento per lo svolgimento delle procedure selettive (Decreti Rettoriali nn. 431 e 443), che, peraltro, sconta le perplessità del Dirigente della Ripartizione Affari Generali ed Istituzionali e che, soprattutto, non tiene conto degli obblighi e dei limiti organizzativi in materia di personale e di organici, di cui si è già parlato, fissati dalla legge finanziaria per il 2003.

Così come a questi limiti non vi è riferimento al momento della adozione delle procedure selettive che intervengono nel settembre del 2003 e nel febbraio 2004.

Osserva il Collegio che quanto affermato nelle conclusioni della predetta nota del Dirigente amministrativo del 17 ottobre 2007 in ordine al fatto che vi sia stata costante attenzione da parte dell'Ateneo alla problematica del personale non costituisce di per sé sinonimia con la corretta gestione del medesimo.

E, in tutto questo, il Collegio si interroga su che senso abbia – tenuto conto dell'insistente affermazione dell'assenza di obblighi programmatici per l'Università – il decreto del Rettore n. 435 del 1° agosto 2002 nel quale si afferma testualmente in uno dei *considerando*: *“per poter dare attuazione alle predette procedure verticali a regime, si rende necessario effettuare, preventivamente, la programmazione triennale del fabbisogno di personale ai sensi della legge n. 449/1997”*.

D'altra parte, dal verbale di riunione del Consiglio di Amministrazione del 13 febbraio 2003 – “Fabbisogno di personale per l'Ateneo – proposta di stralcio” – emerge l'analisi che

lo stesso CdA opera *“per il problema relativo alla formulazione del piano triennale previsto dal CCNL”*, a dimostrazione dell’esigenza di applicare un principio di programmazione all’interno della politica per il personale adottata dall’Ateneo.

Testualmente il verbale riporta *“Sulla base delle esigenze su menzionate appare che le risorse di personale necessarie siano n. 27 progressioni verticali [...] il numero dei posti banditi tiene conto del costo necessario a coprire le esigenze per i posti a concorso più costosi. Discorso a parte rivestono le selezioni per personale esterno tenendo conto che le risorse disponibili a 178.500,00 Euro; per queste si ritiene necessario un ulteriore approfondimento successivo al completamento delle progressioni interne, in quanto la tipologia delle figure potrà essere valutata opportunamente dopo avere soddisfatto le esigenze esterne più urgenti ed a valle dei risultati delle progressioni interne per colmare eventuali carenze di competenza non reperibili all’interno”*.

Ciò nonostante le selezioni vengono comunque operate in ossequio all’approvazione del Regolamento adottato dal CdA in data 21 febbraio 2003 (la finanziaria per il 2003 è in vigore ormai da due mesi), che prevedeva che le progressioni verticali venissero attivate in base alle programmazione annuale del fabbisogno del personale, in sede di approvazione del bilancio annuale. Nella stessa seduta veniva stabilito che i passaggi in mobilità verticale verso le categorie C e D sarebbero stati assicurati fino all’esaurimento dei 178.755,00 euro stanziati a tal fine. Venivano poi riservati n.2 posti per l’accesso interno alla categoria E.P. Mancano del tutto riferimenti alle dotazioni organiche ed fabbisogno triennale del personale.

Inoltre, la stessa Commissione creata dal Consiglio di Amministrazione nella riunione del 13 febbraio 2003 fornisce solo una relazione generica volta a definire solo il numero delle posizioni da ricoprire per ciascuna categoria con la progressione verticale, rinviando ogni valutazione per l’accesso dall’esterno all’esito del completamento delle progressioni interne, confermando quindi l’applicazione della misura percentuale del 50%

sull'ammontare delle risorse disponibili e non sul numero dei posti da coprire, attesa la mancanza di documenti programmatori.

Ed a proposito del rispetto del limite massimo del 50% dei posti da coprire nelle procedure selettive destinate agli interni – secondo motivo di appello della Procura Regionale – va ricordato che, nel rispetto dei generali principi in materia di procedure selettive *“che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno”* di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 [quale ultima elaborazione dei principi di cui all' art. 36, commi da 1 a 6 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituiti prima dall'art. 17 del d.lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 22 del d.lgs. n. 80 del 1998, successivamente modificati dall'art. 2, comma 2-ter del decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180 convertito con modificazioni dalla legge n. 269 del 1999; art. 36-bis del d.lgs. n. 29 del 1993, aggiunto dall'art. 23 del d.lgs. n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 274, comma 1 lettera aa) del d.lgs. n. 267 del 2000], la contrattazione collettiva (CCNL del 9 agosto 2000, art.57) fissa la percentuale da destinare ai passaggi alla categoria superiore, riservati al personale in servizio della categoria inferiore, nella misura del 50% dei posti da ricoprire.

Dagli atti risulta che l'Università bandì 7 posti per progressioni verticali e 7 posti mediante concorsi esterni, inquadrando al tempo stesso, mediante scorrimento delle graduatorie, tutto il personale utilmente collocato nelle graduatorie delle procedure di selezione interne. E che ciò sia incontestabilmente successo e che la normativa in esame sia stata palesemente violata è dimostrato da quanto detto nella *“Relazione del Direttore amministrativo 6 maggio 2002 – Stato di attuazione del CCNL”*. In essa viene affermato *“L'applicazione letterale del limite del 50%, calcolato in termini di posti, è tuttavia fortemente penalizzante per il personale, e segnatamente per il personale delle piccole Università e del nostro Ateneo in particolare [...] Una ipotizzabile soluzione al problema [...] potrebbe essere cercata in un regolamento interno che, anziché ragionare in termini di posti ragioni in termini di budget”*. Tale interpretazione

sarebbe suffragata dal sistema normativo nazionale – ma si è appena visto che così non è – ed è in linea con lo stesso impianto complessivo del CCNL – e si è altrettanto visto che neppure ciò corrisponde a verità -.

Conclusivamente, a questo Collegio appare in via complessiva che gli Organi dell'Ateneo non abbiano tenuto in considerazione i vincoli comunque esistenti, relativi alla disciplina del personale, incorrendo in palesi violazioni di principi normativi ordinamentali e specifici.

E conclusivamente questo Collegio non può condividere le conclusioni cui è pervenuto il Giudice territoriale, il quale, peraltro, nella sua disamina ha riconosciuto, pur pervenendo a conclusioni non conformi, che la condotta degli odierni appellati non risulta inserita in un rigoroso e puntualissimo programma definitorio dell'effettivo fabbisogno di personale tecnico amministrativo, la cui entità è frutto di *“approssimativa ed incompleta, ricognizione delle reali esigenze di personale”*, riconoscendo altresì il mancato rispetto delle norme imponenti la preventiva programmazione del fabbisogno di personale, (programmazione suscettibile di costituire l'obbligatorio parametro di raffronto per la corretta e razionale definizione degli *“accessi verticalizzati”*) che, secondo il Giudice di prime cure, appare il frutto di una scelta operativa ed amministrativa *“scusabile”* ed in qualche modo, comprensibile.

Ma tale non appare a questo Collegio, soprattutto sulla scorta della considerazione che gli Organi di amministrazione dell'Università erano in possesso di tutti gli elementi per poter svolgere una politica del personale esente da *“forzature”* del sistema e rispettosa dei principi generali immanenti all'ordinamento amministrativo, di cui in precedenza si è parlato.

Atteso quanto precede, ed assunto che le condotte in esame rientrano fra i canoni della colpa grave, il problema che si pone ora è relativo ai termini di quantificazione del danno e di imputabilità del medesimo.

Questo Giudice infatti, pur nella consapevolezza di una condotta censurabile in termini di colpa grave, non può esimersi dal considerare la fattispecie di causa sotto il profilo della sua complessità. La gestione del personale, invero, stretta fra i principi generale dell'ordinamento, la legislazione primaria e le norme derivanti dalla contrattazione, integra sicuramente una materia di non facile gestione. Se poi si considera, per dirla con le parole del Giudice territoriale, *“l'incertezza descritta del quadro normativo, regolamentare e di indirizzo amministrativo – operativo nel quale i convenuti odierno si sono trovati ad operare e, conseguentemente, a decidere le più opportune e soddisfattive soluzioni di strategia e di gestione”*, questo Collegio deve necessariamente concludere per una riduzione della originaria imputazione che ridetermina, quindi, con parametri equitativi, in complessivi euro 50.000,00=

Quanto alla relativa imputazione, il Collegio passa ora a prendere in esame le singole posizioni soggettive.

Per quanto riguarda il dott. Arturo Cornetta, si sostiene che l'ascrizione di responsabilità nella sua qualità di Direttore Amministrativo si fonda su una generica ed inesatta considerazione del ruolo e delle competenze di tale figura nell'ambito dell'organizzazione universitaria. Dalle norme regolamentari e statutarie tale figura, secondo la difesa, non ha poteri di controllo né di intervento sugli atti adottati dagli Organi di Governo dell'Università, potendo solo disporre per l'esecuzione delle relative deliberazioni.

Se ciò fosse vero, vorrebbe dire che il Direttore Amministrativo rappresenterebbe nell'ambito dell'organizzazione universitaria una sorta di “passacarte”, privo di qualsivoglia ruolo decisionale. Ma ciò è decisamente smentito dai fatti. Basta infatti porre

attenzione al fatto che è vero che il Direttore Amministrativo partecipa alle sedute del Consiglio di amministrazione per verificarne la regolarità, ma è anche vero che l'assetto organizzativo dell'Ateneo ricade fra le sue competenze (v. anche relazione citata del 17 ottobre 2007); ma ancora di più egli è parte della delegazione pubblica che, nel caso di specie, ha seguito, in contraddittorio con la parte sindacale, lo studio delle procedure selettive del personale dell'Università, come testimoniato da numerosissimi verbali allegati agli atti. Dire, quindi, che il Direttore non è stato parte del processo volitivo sembra davvero affermare troppo, tenuto anche conto che la figura è retta dai principi che regolamentano l'attività dei dirigenti pubblici, ai quali davvero non si può dire che non abbiano, dal decreto n. 29/93 in poi, prerogative decisionali.

Nel caso del Cornetta va tenuto conto del fatto che il medesimo ha assunto la carica de qua in data 12 novembre 2003, cioè in una fase avanzata dell'iter seguito dalle procedure di selezione verticale. Ciò è vero, ma è anche vero che, come già evidenziato, vi sono una serie di atti riferibili alle procedure selettive ed agli inquadramenti successivi alla predetta data, e che gli atti posti in essere, in ogni caso, non possono essere intesi necessariamente come atti dovuti, soprattutto nell'ipotesi di loro illegittimità, comportando l'adozione degli stessi comunque la responsabilità di chi li pone in essere, anche solo nella fase terminale dell'iter. E comunque, il Cornetta firma in data 5 dicembre 2003 la nota di risposta all'istanza formulata dal dr. Pace – R.S.U. dell'Università – con la quale tale ultimo ricordava le precedenti sue denunce e diffide relative alle procedure selettive, affermando *“questa Amministrazione non ha modo di modificare i provvedimenti di inquadramento del personale nella categoria immediatamente superiore scaturenti e conseguenti alle procedure selettive espletate nel 2002”*. In disparte la considerazione che i principi generali di diritto amministrativo non pongono davvero questo limite all'Amministrazione, il Cornetta assume, così facendo, su di sé l'“ineluttabilità” di quanto operato anche in precedenza

Medesime considerazioni sulla figura del Direttore Amministrativo vanno riferite al dr. Lucio Orlando, per il quale quindi le conclusioni sono le medesime.

Gli appellati Rosa Viparelli, Enrico Nino, Paolo Fanti, Emilio Lastrucci, Domenico Filardi, Giovanni Motta, Rocco Infantino sono invece componenti del Consiglio di amministrazione, ai quali viene addebitato, ognuno per quanto di competenza, di avere deliberato, dopo la ratifica del contratto collettivo integrativo di Ateneo del personale tecnico amministrativo per il quadriennio 1998/2001, l'effettuazione delle procedure selettive per le progressioni verticali in violazione dei vincoli normativi risultanti dall'art. 57, comma 2 ultimo periodo e comma 6, del CCNL.

Il punto, nel merito, è già stato esaminato da questo Collegio. Tenendo conto che il Consiglio di amministrazione, organo di gestione amministrativa, patrimoniale, economica e finanziaria dell'Università, ha competenza nel tradurre in strategia concreta gli indirizzi del Senato accademico, non vi è chi non veda come su di esso e su i suoi componenti ricadano le scelte operative dell'Università e le relative responsabilità.

Appare infatti poco sostenibile la tesi di parte appellata secondo la quale il C.d.A., nella seduta del 13 febbraio 2003, avrebbe "solo" deliberato la modalità di ripartizione, tra le varie categoria di inquadramento, del budget disponibile per le selezioni verticali, secondo l'ammontare complessivo già quantificato dal contratto integrativo di ateneo, sottoscritto in data 21 giugno 2002 ed approvato dallo stesso Consiglio in data 3 luglio 2002. Se si seguisse tale tesi sembrerebbe che il Consiglio non abbia alcun potere deliberativo ma meramente esecutivo, senza tenere conto del fatto che in ogni caso avrebbe dato esecuzione a qualcosa che esso stesso aveva approvato.

Questa tesi, poi, della mera competenza esecutiva lascia il Collegio veramente interdetto. Secondo le tesi difensive, infatti, il Direttore amministrativo ha meramente eseguito, il C.d.A. ha "solo" deliberato la ripartizione; c'è da chiedersi chi, alla fine, decida all'interno

dell'Università che, in fin dei conti, è un'amministrazione pubblica e come tale dovrebbe funzionare.

Da ultimo, analogo ragionamento va fatto nei confronti del Rettore dell'Ateneo Francesco Lelj Garolla Di Bard, il quale risulta firmatario del Contratto integrativo per l'anno 2002, a seguito della stipula del CCNL relativo al personale del comparto Università per il biennio economico 2000/2001 del 13 maggio 2003, nonché presidente del C.d.A. nella seduta del 13 febbraio 2003 ed in quella del 21 febbraio 2003, durante la quale veniva approvato il Regolamento per lo svolgimento delle procedure selettive per la mobilità verticale. Nel corso di tale ultima seduta il Rettore faceva tuttavia constare la propria astensione relativamente al punto dell'utilizzo delle graduatorie relative ai passaggi in cat. C ed in cat. D sino ad esaurimento del budget disponibile.

Quindi, per tutto quanto si è già detto, al Rettore va riconosciuta la relativa responsabilità per colpa grave per gli effetti derivanti dalle predette deliberazioni, tenuto conto della attenuazione della posizione connessa alla cennata astensione nel corso del Consiglio del 21 febbraio 2003.

In via di quantificazione dell'addebito rideterminato complessivamente in € 50.000,00 questo Collegio ritiene quindi che gli odierni appellati abbiano partecipato, ciascuno nell'ambito del proprio apporto volitivo, in maniera paritaria, con salvezza, per quanto sopra precisato, della posizione del prof. Lelj Garolla Di Bard.

Ai singoli appellati va quindi riconosciuta una responsabilità pro-quota pari ad euro 5.200,00, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, salvo che nel caso del prof. Lelj Garolla Di Bard, per il quale l'addebito resta fissato in € 3.200,00 oltre accessori di legge.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale,

definitivamente pronunciando,

accoglie parzialmente l'appello

iscritto al n. 36720 del registro di Segreteria, promosso ad istanza del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata avverso la sentenza n. 161/2009 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Basilicata, depositata in Segreteria il 18 giugno 2009.

rigetta l'appello incidentale

iscritto al n. 37105 del registro di Segreteria, promosso da Arturo Cornetta avverso la sentenza n. 161/2009 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Basilicata, depositata in Segreteria il 18 giugno 2009.

Per l'effetto, condanna i sigg. Lucio Orlando, Rosa Viparelli, Enrico Nino, Emilio Lastrucci, Paolo Fanti, Domenico Filardi, Giovanni Motta, Rocco Infantino e Arturo Cornetta al pagamento in favore dell'Erario della somma di € 5.200,00=, oltre rivalutazione monetaria da calcolarsi sulla base degli indici di rivalutazione dal momento del fatto al deposito della presente sentenza, ed interessi legali da calcolarsi sulla somma rivalutata dal momento del deposito della presente sentenza al momento dell'effettivo pagamento. Con le stesse modalità condanna altresì il sig. Francesco Lelj Garolla di Bard al pagamento in favore dell'erario della somma di € 3.200,00=

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 1049,40

(MILLEQUARANTANOVE/40)

Condanna, infine, il solo sig. Cornetta alla rifusione delle spese relative al procedimento di definizione agevolata di cui al decreto n. 83/2010/A, quantificate in euro 132,45

(CENTOTRENTADUE/45)

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2011.

L'ESTENSORE

f.to Cons. Mauro OREFICE

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Alberto AVOLI

Depositato il 03/02/2012

Il Dirigente

f.to Massimo Biagi