REPUBBLICA ITALIANA Sent.n.615/2010

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Pasquale DADDABBO	Presidente f.f.
Dott.ssa Daniela MORGANTE	Componente
Dott.ssa Giuseppina MIGNEMI	Componente relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 29776 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

C CARMELO, nato il 9 luglio 1960 a Campi Salentina (LE) ed ivi residente alla Via R. Maddalo, n. 31, c.f. CLMCML60L09B506E, rappresentato e difeso dall'Avv. Roberto G. Marra, c.f. MRRRRRT56S03D883G, in virtù di mandato a margine della memoria di costituzione in giudizio ed elettivamente domiciliato in Bari, presso lo studio dell'Avv. Luigi Paccione, Via Quintino Sella, n. 120;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 15 luglio 2010, il Relatore dott.ssa Giuseppina Mignemi, il P.M. nella persona del dott. Carlo Picuno, l'Avv. Fulvia Santoro in sostituzione dell'Avv. Marra per il dott. C;

FATTO

Con nota n. 37980 del 7 maggio 2009, il Segretario Generale della Provincia di XXXX segnalava alla Procura Regionale un'ipotesi di danno erariale asseritamente derivata dalla

emanazione di determinazioni con le quali alcuni Dirigenti di Settore della struttura burocratica della Provincia avevano liquidato compensi al personale dipendente, in assenza dei presupposti normativi, regolamentari, e/o contrattuali, in contrasto con il principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti.

In esito all'istruttoria conseguente alla trasmissione di detta nota, la Procura Regionale riscontrava che il dott. Carmelo C, in qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica –Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di XXXX, aveva liquidato alla dipendente Cristiana Nappi il complessivo importo di euro 3.824,00 a titolo di compensi connessi allo svolgimento dell'attività di "Responsabile della rendicontazione Progetto CIIT" (det. n. 126/2007) e della "realizzazione delle attività progettuali rendicontate" nell'ambito del Progetto "COOPERA – Processi di cooperazione per l'integrazione dei richiedenti asilo" (det. n. 132 / 2007).

Sulla base delle predette risultanze, in data 7.11.2009, veniva notificato l'invito a dedurre, con cui la Procura Regionale contestava al dott. C un danno erariale pari ad euro 3.824,00, coincidente con il complessivo importo riconosciuto alla citata dipendente provinciale asseritamente in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Con atto del 3 febbraio 2010, la Procura Regionale citava in giudizio il predetto Carmelo C chiedendone la condanna al pagamento, in favore della Provincia di XXXX, di euro 3.824,00 o della diversa somma che sarebbe risultata in corso di causa o, comunque, con valutazione equitativa, il tutto aumentato del maggior danno da svalutazione monetaria, con interessi e vittoria di spese.

Secondo la Procura, infatti, dovevano considerarsi assunte in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici le determinazioni nn. 126 del 31 luglio 2007 e 132 del 7 agosto 2007 assunte dal dirigente, attuale convenuto,

che riconoscevano alla dipendente Cristiana Nappi un corrispettivo connesso allo svolgimento di attività di “Responsabile della rendicontazione Progetto CIIT (Centro di Interconnessione Istituzionale Transadriatico)” (det. n. 126/2007) e di “realizzazione delle attività progettuali rendicontate” nell’ambito del Progetto “COOPERA – Processi di cooperazione per l’integrazione dei richiedenti asilo” (det. n. 132/ 2007).

Il Presidente della Sezione Giurisdizione, visti gli artt. 55, 2° comma, del R.D. n. 1214 del 1934, gli artt. 49 e ss. del R.D. n. 1038 del 1933, la legge n. 422 del 30 giugno 1972 e l’art. 5, punto 8, del D.L. n. 453 del 93 convertito nella legge n. 19 del 14 gennaio 1994, sentito il Pubblico Ministero che confermava la misura del danno accertato quale risultante dall’atto di citazione, ritenuta opportuna una riduzione del danno, quantificato dal Pubblico Ministero in euro 3.824,00, in euro 2.600,00, comprensivi di interessi e rivalutazione, e stabiliva in 45 giorni dalla notifica dell’atto il termine perentorio entro cui il convenuto avrebbe dovuto dichiarare, con le modalità di rito, di accettare di pagare la minore somma indicata, oltre alle spese di giudizio.

Nel suddetto termine non è pervenuta l’accettazione.

Con memoria depositata l’11 giugno 2010, si costituiva in giudizio il dott. C, rappresentato e difeso dall’Avv. Marra, che, in primo luogo, contestava l’irregolarità della citazione perché fondata su una pluralità di addebiti non connessi tra loro ed attinenti a fonti di danno differenti.

Con specifico riferimento, poi, alla corresponsione di somme alla dipendente della Provincia di XXXX motivata dallo svolgimento dell’attività di “Responsabile della rendicontazione - Progetto CIIT”, avente ad oggetto la costituzione di un Centro di Interconnessione Istituzionale Transadriatico volto ad accrescere le relazioni tra le Università dell’area transadriatica, la rete intra-universitaria e le istituzioni/organizzazioni operanti nei rispettivi territori, il convenuto evidenziava come il Progetto CIIT non potesse

considerarsi un progetto-obiettivo, ma fosse un progetto comunitario, come tale non soggetto alla “precisa concatenazione procedurale” richiamata dalla Procura e asseritamente violata dal convenuto, ma fosse soggetto solo alle regole previste per i progetti comunitari.

Inoltre, non vi sarebbe alcuna violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico dipendente e neppure sarebbe applicabile l'art. 37 dell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, posto che, a differenza che per gli incarichi ex art. 37 in parola, le mansioni espletate costituirebbero tipiche attività aggiuntive ed estranee sia a quelle dell'ente che a quelle dei dipendenti e che sarebbero state svolte fuori dell'orario di servizio.

Le attività e la retribuzione del personale impegnato nel progetto CIIT non avrebbero comportato, poi, alcun danno erariale per l'Ente, essendovi una specifica previsione di spesa funzionale a coprirne l'onere e non essendo lo stesso a carico del bilancio della Provincia.

Tanto perché il Progetto CIIT è finanziato per il 50% dal FESR, per il 35% dal Fondo di Rotazione e per il 15% da una quota a carico delle Regioni Adriatiche Italiane.

Infine, sosteneva il convenuto, che nessuna responsabilità poteva essergli attribuita avendo egli operato in adempimento del mandato conferitogli dalla Giunta Provinciale con la determinazione n. 52 del 18.2.2005, nella quale esclusivamente risiederebbe il “nucleo del potere decisionale”.

Analoghe considerazioni la difesa del convenuto prospettava con riferimento alla determinazione relativa alla corresponsione del compenso riferito alla realizzazione delle attività progettuali rendicontate nell'ambito del Progetto “COOPERA – Processi di cooperazione per l'integrazione dei richiedenti asilo”, al quale la Provincia di XXXX aderiva in qualità di partner, finanziato in parte dal Fondo Sociale Europeo, in parte dal Fondo di

Rotazione ex legge n. 183 del 1987 ed in parte da finanziamento privato.

Tanto premesso, la difesa del convenuto chiedeva la declaratoria di infondatezza della domanda di condanna per entrambi gli addebiti ritenendo insussistenti gli elementi costitutivi della fattispecie della responsabilità amministrativa e, in subordine, la riduzione dell'addebito.

All'udienza del 15 luglio 2010, l'Avv.Santoro, per il convenuto, reiterava le considerazioni e le difese prospettate in atti, concludendo come in memoria.

Il Pubblico Ministero si riportava all'atto di citazione confermando le richieste in esso contenute.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura Regionale concernente un'ipotesi di danno erariale derivato dalle determinazioni con le quali il dott. C, nella sua qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica – Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di XXXX, liquidava ad una dipendente della Provincia di XXXX, compensi per lo svolgimento dell'attività di “Responsabile della rendicontazione - Progetto CIIT (Centro di Interconnessione Istituzionale Transadriatico)” (det. n. 126/2007) e di “Realizzazione delle attività progettuali rendicontate” nell'ambito del Progetto “COOPERA – Processi di cooperazione per l'integrazione dei richiedenti asilo” (det. n. 132 / 2007).

2. In via preliminare, non merita accoglimento l'eccezione avanzata dalla difesa del convenuto relativa alla asserita irregolarità della citazione perché fondata su una pluralità di addebiti senza alcuna connessione fra loro.

Premesso che tutti gli addebiti sono stati ritualmente contestati dalla Procura con l'invito a dedurre, va rilevato che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa del convenuto, la

fattispecie contestata al C è omogenea vertendo l'atto di citazione su determinazioni con le quali sono stati liquidati compensi ad una pubblica dipendente asseritamente in violazione della disciplina normativa vigente, con danno per la Provincia di XXXX, nel cui bilancio erano confluiti i fondi, con i quali detti compensi sono stati pagati.

Senonché, appare assorbente il rilievo che l'art. 104, 1° comma, c.p.c., applicabile al processo innanzi a questa Corte in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 R.D. n. 1038 del 1933, prevede che contro la stessa parte possano proporsi nel medesimo processo più domande anche non altrimenti connesse.

3. Nel merito, la pretesa è fondata.

Occorre in primo luogo evidenziare che, nella vicenda, non assume alcun rilievo la provenienza dei fondi erogati in attuazione dei progetti per i quali sono state svolte le attività specificamente remunerate ai sensi delle determinazioni dirigenziali sopra indicate.

Indipendentemente dalla provenienza, detti fondi, una volta acquisiti dalla Provincia e, quindi, confluiti nel bilancio dell'ente, non si sottraggono alla disciplina concernente l'impiego delle risorse finanziarie di pertinenza dell'Amministrazione locale.

La provenienza della provvista è, cioè, un antefatto del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità che governa il bilancio degli enti locali.

In altri termini, nessun rilievo assume la provenienza (comunitaria, statale o provinciale) della provvista finanziaria: il profilo determinante è esclusivamente quello della riferibilità delle risorse del cui corretto impiego si discute al pubblico erario.

Né, d'altra parte, nel caso in esame, sono state formulate dalla Procura Regionale censure attinenti a finalità di impiego incoerenti rispetto agli scopi perseguiti attraverso l'attribuzione dei mezzi finanziari.

Dunque, l'assenza di contestazioni delle Amministrazioni eroganti la provvista circa

l'impiego delle risorse coerentemente con lo scopo perseguito dai progetti, o addirittura eventuali positive attestazioni di tale coerenza, non possono integrare una esimente per l'odierno convenuto.

Chiarita la prospettiva dell'indagine, occorre verificare, prioritariamente, se le regole che sovrintendono l'utilizzo e la remunerazione del personale della Provincia siano state rispettate e, nell'eventualità in cui tale indagine dia esito negativo, occorrerà procedere all'accertamento della idoneità della condotta non conforme ai parametri normativi di riferimento a generare un documento patrimoniale al pubblico erario.

3.1 Con riferimento al primo profilo di indagine, il Collegio è dell'avviso che per entrambi i Progetti si verta in ipotesi di attività inerenti al rapporto di lavoro, essendo la Provincia un Ente locale a fini generali, sia pure con riferimento all'ambito territoriale di competenza.

Già con la legge n. 59 del 15.3.1997, recante la *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997, all'art. 1, veniva esplicitato detto principio prevedendo che fossero *“conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.”*.

Il D.Lgs. 18-08-2000, n. 267, poi, nell'individuare le competenze proprie delle Province, all'art. 3, ha previsto che *“1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. (...) 3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta*

la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.”.

A norma dell'art. 19 dello stesso decreto legislativo: “**2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.”.**

Orbene, non v'è dubbio che i progetti CIIT e COOPERA siano essenzialmente attinenti alla sfera dei settori culturale e sociale.

Quindi, le attività poste in essere per la realizzazione delle predette iniziative comunitarie rientrano senza dubbio tra quelle che la Provincia può, anzi deve assumere, in ragione delle proprie competenze istituzionali, per come individuate dalle normative precedentemente citate, nell'ambito delle politiche culturali e sociali.

Pertanto, non è pertinente il riferimento all'art. 37 dell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, che regola il “*Conferimento degli incarichi extraufficio*”, sia perché le attività collegate alle due iniziative sono da considerarsi attività proprie dell'ufficio, sia perché, peraltro, la procedura prevista dal predetto art. 37 per il conferimento degli incarichi extraufficio ai dipendenti non è stata seguita, non essendo stato, nel caso di specie, l'incarico alla dipendente conferito dal Presidente della Provincia su proposta del

Dirigente, ma direttamente dal Dirigente.

Proprio in ragione del fatto che si trattava di attività d'ufficio, nessun compenso, poi, poteva essere erogato, aggiuntivamente rispetto alla ordinaria remunerazione spettante alla Nappi in qualità di dipendente provinciale per l'espletamento dei compiti connessi ai predetti progetti comunitari, iniziative comunque rientranti nelle attività esplicative delle finalità proprie dell'Ente.

E ciò tenuto conto della natura onnicomprensiva della retribuzione.

Reputa, infatti, il Collegio che il principio di onnicomprensività della retribuzione debba ritenersi vigente anche con riferimento al personale degli enti locali.

In proposito si osserva che, avuto riguardo alla generalità del personale dipendente dagli enti locali, il principio di onnicomprensività della retribuzione, già desumibile dall'art. 19, quinto comma, del D.P.R. n. 191 del 1979, è stato oggetto di espressa consacrazione normativa con l'art. 31 (rubricato "onnicomprensività") del D.P.R. n. 347 del 1983 (di recepimento delle "norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali), che ha *"fatto divieto di corrispondere ai dipendenti, oltre a quanto specificatamente previsto dal presente accordo, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente"*.

Detto principio si desume, peraltro, anche dalla inderogabilità della struttura della retribuzione stabilita dai contratti collettivi, a termini del combinato disposto di cui agli artt. 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001, secondo cui *"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale"* e dell'art. 45 del medesimo

decreto, secondo cui *“il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. 3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva. 4. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori”*.

Ancora, il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Enti Locali e Regioni del 01.04.1999, in aderenza al disposto legislativo di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 165 del 2001, che demanda alla contrattazione la materia del trattamento economico fondamentale ed accessorio, dispone, all'art. 15, la obbligatoria costituzione di un fondo a cui destinare le risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Le risorse confluite in detto fondo sono utilizzate, tra l'altro, per erogare compensi diretti ad incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo, in modo selettivo e secondo risultati accertati dal sistema permanente di valutazione (art. 17, comma 1, lett. a).

Il successivo art. 18 del CCNL Enti Locali, così come riformulato dall'art. 37 del CCNL del 22.01.2004, ribadisce, poi, che l'attribuzione dei compensi, di cui all'art. 17, comma 1, lett.

a), è strettamente correlata ad effettivi incrementi di produttività e di miglioramento qualitativi e quantitativi dei servizi ed è, quindi, attuata secondo modalità definite a livello di ente o in un'unica soluzione, ma sempre e comunque dopo un necessario processo di

valutazione della prestazione e del risultato conseguito, che dovrà essere effettuato dal dirigente, nel rispetto di criteri e prescrizioni predefinite dal sistema permanente di valutazione.

L'art. 15, comma 5, prevede, altresì, che in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio a cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, di cui all'art. 6 del D.Lgs 29/1993, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

Alla luce delle suesposte considerazioni, reputa il Collegio che non possa revocarsi in dubbio la vigenza del principio di onnicomprensività della retribuzione per il personale non dirigente degli enti locali.

Le delibere che hanno disposto i pagamenti di compensi aggiuntivi per la dipendente provinciale, per i compiti inerenti il progetto CIIT e il progetto COOPERA sono in palese contrasto con i precetti che tale principio sanciscono.

La solidità di tali conclusioni, poi, non è attenuata dalla affermazione difensiva secondo cui non vi sarebbe attinenza tra le mansioni svolte in relazione ai due Progetti e l'ordinaria attività dell'ente.

L'attuazione delle politiche comunitarie, delle politiche sociali e culturali riferite al territorio, infatti, come detto, certamente rientra tra i compiti istituzionali dell'Amministrazione provinciale, tant'è che vi è un'apposita unità organizzativa (quella del Servizio Sviluppo Locale e Politiche UE, diretta dall'odierno convenuto) deputata a curare i pertinenti adempimenti.

3.2 La violazione di tali precetti integra una condotta produttiva di danno per il pubblico erario.

In proposito, sembra opportuno evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. Lombardia, 5 marzo 2007, n. 141; *id.*, Sez. App. III, 10 marzo 2003, n. 100/A; *id.*, Sez. Molise, 4 aprile 2002, n. 65/E), i profili di illegittimità degli atti costituiscono un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento pur non essendo idonea a generare, di per sé, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, può assumere rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi che trascende il concreto e l'occasionale, deve comunque subire un'operazione di taratura per tener conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene portato all'attenzione del Giudice contabile.

Ebbene, tale operazione di attualizzazione e specificazione del principio porta il Collegio a ritenere che le devianze dalle vincolanti prescrizioni di riferimento, in occasione dei conferimenti degli incarichi in precedenza specificati, integrano fatti dannosi per l'erario provinciale.

A tale conclusione induce la considerazione secondo la quale il principio della onnicomprensività della retribuzione è posto a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica.

La preservazione di tali valori ha luogo attraverso la fissazione di tetti quantitativi alla

spesa, ma anche mediante l'imposizione di vincoli di carattere modale, che definiscono condizioni e procedure che legittimano l'esborso.

In tale peculiare contesto, il rispetto delle procedure e delle limitazioni alla erogazione di remunerazioni aggiuntive per compiti d'ufficio è presupposto di legittimità della spesa sostenuta: non vi sono, quindi, meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità dei provvedimenti, ma sussistono violazioni che si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questi, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa.

Pertanto, quando, come nel caso in esame, il legislatore subordina l'effettuazione della spesa alla ricorrenza di presupposti di ordine sostanziale e procedurale, ritenendo implicitamente non utili tutte quelle spese effettuate in difetto della loro ricorrenza, è sufficiente che la spesa si effettui *contra legem* perché si realizzi il danno.

Tale ricostruzione è in linea con un orientamento giurisprudenziale consolidato sia in primo grado (tra le tante, più di recente, Sez. Giur. Lazio, sent. 6.5.2008, n. 736; Sez. Giur. Sicilia sent. 7.1.2008, n. 185; Sez. Giur. Molise sent. 28.2.2007, n. 50; Sez. Giur. Sicilia sent. 21.9.2007, n. 2492; Sez. Giur. Veneto sent. 3.4.2007, n. 303; Sez. Giur. Calabria sent. 30.8.2006, n. 672), che in grado di appello (*ex pluribus*: Sez. I App sent. 28.5.2008, n. 237; Sez. App. III sent. 5.4.2006, n. 173; Sez. App. II sent. 20.3.2006, n. 122; Sez. App. II sent. 16.2.2006, n. 107; Sez. App. III sent. 6.2.2006, n. 74; Sez. App. I sent. 4.10.2005, n. 304; Sez. App. I sent. 8.8.2005, n. 259; Sez. App. I sent. 31.5.2005, n. 187; Sez. App. III sent. 13.4.2005, n. 183; Sez. App. II sent. 28.11.2005, n. 389) in materia di conferimenti di incarichi a personale esterno all'Amministrazione.

Il principio è, comunque, agevolmente esportabile anche alla vicenda in esame, attesa la omogeneità della finalità dei presidi ordinamentali posti, nei rispettivi ambiti, a tutela della finanza pubblica.

Pertanto, alla luce delle esposte considerazioni, nel caso oggetto del presente giudizio, deve reputarsi sussistente un danno erariale pari alla somma che è stata pagata per la remunerazione della dipendente coinvolta nei progetti innanzi detti.

Trattandosi, infatti, di prestazioni comunque rientranti nei doveri d'ufficio, nessun compenso poteva essere attribuito, in aggiunta alla ordinaria retribuzione, in favore della dipendente dell'Amministrazione coinvolta nella attuazione delle iniziative.

Alla luce delle suesposte considerazioni, non può revocarsi in dubbio che i compensi indebitamente stabiliti e corrisposti in favore della dipendente della Provincia di XXXX dal dott. C costituiscano fonte di danno per la suddetta Amministrazione provinciale.

3.3 Tale danno è integralmente imputabile al Dirigente che ha proceduto ad adottare le delibere per l'attuazione dei progetti di cui sopra.

Nell'ambito delle prerogative inerenti l'ufficio ricoperto e con l'autonomia che normativamente è riconosciuta al soggetto che ricopre la posizione organizzativa apicale della competente struttura amministrativa, infatti, l'odierno convenuto ha proceduto al riconoscimento di emolumenti ulteriori alla dipendente dell'Ente.

Nella sequenza causale che lega la condotta gestoria al nocumento patrimoniale patito dall'Ente, nessun apporto può riconoscersi, come sostenuto dal difensore del C, alle decisioni assunte dalla Giunta Provinciale.

Tale organo si è limitato, con la delibera n. 52/05 relativa al Progetto "CIIT" e con la delibera n. 148/05 relativa al Progetto "COOPERA", a conferire l'investitura operativa al Dirigente.

Nessuna indicazione gestoria è stata al medesimo fornita.

Pertanto, la responsabilità delle scelte operative non può che far capo, solitariamente, al Dirigente della struttura che ha adottato le misure organizzative per l'attuazione dei progetti.

3.4 Circa l'elemento psicologico, la condotta imputabile al dott. C, nella sua qualità di Dirigente responsabile dell'esborso dei non consentiti emolumenti, è connotata da colpa grave, così come prospettato dall'organo requirente.

Il principio di "onnicomprendività della retribuzione" costituisce, infatti, da oltre un ventennio, un criterio informatore del trattamento economico nell'impiego pubblico (*cf.* l'ormai abrogato art. 17, quarto comma, legge quadro sul pubblico impiego n° 93/1983, che prevedeva che "*per ogni qualifica funzionale deve essere fissato un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della onnicomprensività*"), reiteratamente ribadito sia a livello normativo, sia a livello giurisprudenziale (*cf.*, *ex multis*, nel senso che non possa essere corrisposto un compenso per l'attività svolta da dipendenti della stazione appaltante quali componenti di commissione giudicatrice, Cass. SS. UU. 04-01-1995 n°94, C.d.C. Sez. II giur. app. 13.05.1998 n°139, Sez. Giur. Puglia 03.07.2001 n°524), per cui è evidente come il convenuto, anche in considerazione della qualifica dirigenziale rivestita, non potesse ignorare il suddetto principio e, comunque, facendo uso della diligenza e perizia minime, non avrebbe dovuto ignorarlo.

Si osserva che, ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, non è necessaria l'effettiva consapevolezza, da parte del soggetto agente, del carattere antigiusdicario della propria condotta, essendo sufficiente il fatto che il soggetto avrebbe dovuto esserne consapevole con l'uso della diligenza minima.

3.5 In punto di quantificazione del danno, occorre evidenziare che la circostanza che le attività per l'attuazione dei progetti siano state svolte al di fuori del normale orario di servizio non può essere valorizzata ai fini della attenuazione del pregiudizio al pubblico erario.

Si osserva, infatti, che la circostanza che il dipendente abbia effettuato prestazioni fuori del

normale orario di ufficio e, pertanto, presumibilmente eccedenti l'orario d'obbligo, non è da sola sufficiente a radicare il suo diritto alla relativa retribuzione, considerato che la retribuità del lavoro straordinario prestato dai dipendenti pubblici è subordinata all'autorizzazione formale e preventiva dell'Amministrazione, che postula la verifica in ordine alla ricorrenza di esigenze di servizio non suscettibili di essere soddisfatte con il normale orario di lavoro che rendano, nelle singole fattispecie, effettivamente necessario il ricorso allo straordinario (cfr., *ex multis*, C.d.S. Sez. V, 10.02.2004 n°472, C.d.S. Sez. V, 07.09.2007 n°4702). Inoltre, la disciplina dettata in proposito per i dipendenti degli enti locali, dall'art.16 D.P.R. n. 268 del 1987 (disciplina che deve ritenersi tuttora vigente) è contrassegnata da limiti, di natura sostanziale e quantitativa (monte-ore), imposti alle amministrazioni ed ai dipendenti ed in particolare, da un meccanismo compensatorio delle eventuali eccedenze fondato su riposi sostitutivi da fruire, compatibilmente con le esigenze di servizio, nel mese successivo, e da un meccanismo che affida al confronto con le organizzazioni sindacali, "nel rispetto del monte ore complessivo", l'individuazione dei casi nei quali "per esigenze eccezionali ... il limite massimo individuale può essere superato" (cfr. C.d.S. Sez. V, 29.08.2006 n°5057).

Nel caso di specie, non risulta accordata, ma neppure richiesta, l'autorizzazione alla prestazione di lavoro straordinario per la dipendente cui sono state corrisposte le somme aggiuntive. Né, per altro verso, risultano in alcun modo effettuati accertamenti in ordine alla ricorrenza dei presupposti per la predetta autorizzazione.

3.6 Il convenuto ha, infine, prospettato la necessità di una valutazione del vantaggio conseguito dalla Provincia evidenziando che l'Ente ha raggiunto gli obiettivi prefissati nei tempi e modi stabiliti e con un risparmio economico di rilevante spessore.

In realtà, però, né è precisato come si sarebbe realizzato il risparmio economico asseritamente conseguito, né tanto meno lo stesso risulta comprovato.

Non vi sono, infatti, evidenze che comprovino che le attività di cui ai progetti non potessero essere svolte dai dipendenti della Provincia nel consueto orario di lavoro, né vi sono evidenze del fatto che un'eventuale affidamento delle attività a professionalità esterne abbia costituito oggetto di valutazioni comparative.

In definitiva, le argomentazioni offerte dal convenuto non consentono di ritenere che le censurabili condotte al medesimo imputabili abbiano generato apprezzabili vantaggi dei quali tener conto ai fini della quantificazione dell'addebito.

Questo, infine, nemmeno può essere attenuato facendo ricorso, al potere di cui all'art. 52, comma 2, del RD n. 1214 del 1934.

L'addebito non può essere mitigato alla luce della considerazione dei connotati della vicenda: vi sono state reiterate violazioni, su profili di importanza primaria, della disciplina della remunerazione del personale, che hanno riguardato un segmento dell'agire pubblico assistito da prescrizioni imperative che non danno margini di opinabilità all'operatore, che inducono a ritenere preclusa ogni indulgente valutazione.

4. Conclusivamente, il Collegio reputa sussistenti i presupposti per la configurabilità della responsabilità amministrativa in capo al Dott. Carmelo C, nella qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica – Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di XXXX, firmatario delle determinazioni n. 126 e n. 132 del 2007.

In particolare, ritiene che per condotte gravemente colpose, l'esponente di vertice della competente struttura amministrativa abbia generato un danno per l'erario dell'Amministrazione provinciale pari, complessivamente, ad € 3.824,00 (euro tremilaottocentoventiquattro,00).

Atteso che la pretesa azionata ha ad oggetto un debito di valore, detto importo dovrà essere maggiorato della rivalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, da calcolarsi

secondo il tasso di inflazione misurato dall'indice ISTAT dei prezzi al consumo, dalla data di ciascun pagamento degli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza.

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

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia

definitivamente pronunciando, nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29776 del registro di segreteria, in accoglimento della domanda del Procuratore Regionale, condanna il dott. Carmelo C al pagamento:

- in favore della Provincia di XXXX della somma di € 3.824,00 (euro tremilaottocentoventiquattro,00), oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo il tasso di inflazione misurato dall'indice ISTAT dei prezzi al consumo, dalla data di ciascun pagamento degli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché degli interessi legali maturandi, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

- al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali che, sino al deposito della presente decisione, si liquidano in complessivi € 349,54=_____ (euro Trecentoquarantanove/54=_____).

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 15 luglio 2010.

L'Estensore

Il Presidente f.f.

F.to(Dott.ssa Giuseppina Mignemi) F.to(Dott. Pasquale Daddabbo)

Depositata in Segreteria il 5 Ottobre 2010

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

F.to (dott.Rocco DE VENUTO)