

Pubblico impiego: Ente pubblico locale. Funzioni di dirigente dello staff ed esterni. Non basta la sussistenza di un rapporto fiduciario, deve sussistere anche il requisito della particolare e comprovata esperienza professionale che non sussiste nel caso di neolaureati. Tale motivo condanna al risarcimento del danno all'erario i dirigenti che hanno proceduto all'assunzione.



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Enrico GUSTAPANE	Presidente
dott. Federico LUPONE	Consigliere
dott. Rossella CASSANETI	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° 49875 del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania nei confronti dei signori:

1. F.T., nata a omissis e residente in omissis, rappresentata e difesa, giusta mandato a margine della memoria di costituzione in giudizio, dagli avvocati Adriano Vitucci ed Antonio Parisi, con i quali elettivamente domicilia in Napoli alla via S. Aspreno n. 13;

2. A.A., nato a omissis ed ivi residente alla via omissis, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine dell'atto di costituzione in giudizio, dall'avv. Enrico Soprano, con il quale elettivamente domicilia in Napoli alla via Melisurgo n. 4;

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale il 26.07.2006;

VISTE le memorie di costituzione nel presente giudizio depositate presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale il 25.09.2006 dalla difesa del signor A.A. ed il 02.03.2007 dalla difesa della signora F.T.;

VISTI gli atti di giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 22 gennaio 2009, con l'assistenza del segretario dr. Alfonso Pignataro, sentiti il relatore primo referendario dr. Rossella Cassaneti, gli avvocati Enrico Soprano ed Adriano Vitucci, nonché il rappresentante del pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale dott. Antonio Buccarelli;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione in data 26.07.2006, la Procura Regionale ha evocato in giudizio i signori F.T., dirigente del settore reclutamento presso l'assessorato regionale alle risorse umane, ed A.A., assessore regionale alle risorse umane, per sentirli condannare al pagamento, per quote, in favore della Regione Campania, dell'importo di €. 62.440,90, o alla diversa somma determinata dal Collegio giudicante, oltre rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

L'esborso di che trattasi sarebbe derivato, ad avviso del requirente, dall'illecito conferimento di incarichi dirigenziali ai signori S.G. e F.F., avvenuto rispettivamente con delibere di G.R. Campania nn. 1073 e 1074 del 04.08.2005, con riferimento al quale il dirigente del settore reclutamento, dr. F.T., "ha espresso, con comportamento gravemente colposo, la dichiarazione di regolarità", mentre l'Assessore alle Risorse Umane, Avv. A.A., ha omesso – configurandosi a suo carico analoga responsabilità di natura gravemente colposa - l'esame non superficiale, che gli competeva per le sue funzioni di proponente, degli atti sottoposti all'approvazione dell'organo collegiale.

La Procura espone, nell'atto introduttivo del giudizio, di aver avuto conoscenza della vicenda oggetto del giudizio in ragione dell'esposto, pervenuto presso l'Ufficio di Procura il 12.10.2005, in cui si riportavano le interrogazioni rivolte all'Assessore al Personale dal consigliere regionale F. D'Ercole in data 29.09.2005 in merito alle prefate delibere di G.R. Campania.

In relazione alla pervenuta segnalazione, la Procura ha avviato attività d'indagine, acquisendo copia della documentazione comprovante la qualificazione professionale considerata ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali di che trattasi e relazione del Dirigente del Settore Reclutamento del Personale n. 15687 del 09.01.2006.

Dall'esame dei *curricula* presentati dai due interessati è emersa, in primo luogo, la conferma dell'età anagrafica (gli anni di nascita sono rispettivamente il 1981 ed il 1982) e dei titoli di studio posseduti dagli stessi (per il dr. G., diploma di laurea triennale in Economia Aziendale conseguito in data 26.07.2005, e per il dr. F., diploma di laurea in Economia e Commercio conseguito in data 14.07.2005, cioè pochi giorni prima del conferimento dell'incarico avvenuto in data 02.08.2005); ed è inoltre risultato che essi hanno dichiarato di aver curato la progettazione e coordinamento nell'ambito del progetto "Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità delle P.M.I.", nonché dei corsi di formazione professionale per "Project Manager in E-commerce per lo sviluppo delle PMI" F.S.E. Lombardia e "Creazione e gestione di impresa nel settore socio-assistenziale" (coordinamento e programmazione il G., progettazione e coordinamento il F.) finanziato dalla Regione Campania P.O.R. Campania 200/2006 Misura 3.3 livello II, tutti svolti presso la MATER, società Consortile s.r.l.

Dalla lettura degli atti deliberativi nn. 1073 e 1074 del 2005 d'anziché richiamati, inoltre, risulta – espone ancora il requirente – che la nomina a dirigenti di staff nell'ambito dell'A.G.C. Assistenza Sanitaria dei dottori G. e F. è stata richiesta con apposite note dell'Assessore alla Sanità e che gli incarichi dirigenziali di che trattasi, oltre a non eccedere il limite in percentuale del totale contingente ruolo ordinario dirigenti, sono stati conferiti sulla base del richiamo agli artt. 19, comma 6°, e 27 del d.lgs. 165/2001, nonché alla L.R. n. 12/1997 ed al CCNL dell'Area della Dirigenza, essendo stato l'art. 8 L.R. n. 11/1991 indicato soltanto nel provvedimento n. 1073/2005.

Dall'ulteriore attività istruttoria svolta dal requirente è risultato che la spesa sostenuta in esecuzione dei prefati atti deliberativi è pari ad € 50.438,12 per il F., sino al 28.02.2006, e ad € 34.510,29 per il G., sino al 01.01.2006 (data in cui questi ha rassegnato dimissioni dall'incarico).

Gli odierni convenuti, ritualmente invitati a produrre controdeduzioni ai sensi dell'art. 5, comma 1°, legge n. 19/1994, sono stati evocati nel presente giudizio, in quanto, ad avviso del requirente, non sono emersi elementi da condurre all'archiviazione della vertenza.

In punto di danno pubblico, la Procura assume che esso è derivato dall'illegittimo conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non in possesso dei requisiti di legge, desumibili dalle disposizioni letterali, testualmente riportate nell'atto introduttivo del giudizio, contenute nell'art. 19, comma 6°, del d.lgs. n. 165/2001 e nell'art. 8, comma 1°, della l.r. n. 11/1991 (in materia di "Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale"). Invero – sempre secondo la prospettazione attorea - i provvedimenti regionali in rilievo, pur fondando i conferimenti degli incarichi dirigenziali di che trattasi su di una asserita "particolare specializzazione professionale" conseguita dagli interessati e desumibile da "concrete esperienze lavorative", non hanno tenuto in alcun conto l'obbligo, sottolineato da questa Corte - Sezione del Controllo di Legittimità su atti del Governo nella delibera n. 3/2003, di esercitare la facoltà disciplinata dal surrichiamato art. 19, comma 6°, in imprescindibile presenza di adeguato accertamento della sussistenza, nel potenziale destinatario dell'incarico, di un livello di formazione culturale e di professionalità acquisita particolarmente elevato, unico elemento che possa giustificare il conferimento ad estranei di posizioni dirigenziali, desumibile soltanto dall'attenta e puntuale valutazione dei *curricula* degli incaricandi, in cui "occorre rinvenire ... un livello di esperienze già maturate, tale da correlarsi al complesso delle attribuzioni dell'Ufficio cui esso viene destinato".

Nel caso di specie – deduce la Procura - risulta palese l'insussistenza, sia per G. e sia per F., esaminati i relativi *curricula*, del requisito della "particolare e comprovata qualificazione professionale", "... con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali" o il conseguimento di "una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza" richiesto dalla norma in questione; requisiti necessari per l'accesso dall'esterno alle qualifiche dirigenziali ex art. 28, comma 3°, del d.lgs. n. 165/2001.

Il danno di che trattasi è stato, conseguentemente, quantificato dal requirente in € 62.440,90, importo derivato dalla differenza tra gli emolumenti stipendiali erogati al G. ed al F. rispettivamente fino al 31.12.2005 ed al 28.02.2006 (€ 84.948,41) e quanto essi avrebbero percepito nel medesimo periodo se fossero stati retribuiti come personale appartenente alla categoria D1 (€ 9.139,29 + € 13.368,22 = 22.507,51), in considerazione della valutazione dell'utilità conseguita dall'Amministrazione per lo svolgimento dell'attività lavorativa resa dai due soggetti esterni, che, in quanto in possesso di diploma di laurea, risulta inquadrabile nelle mansioni attribuibili al personale della categoria D/1.

Il nocumento in questione viene ritenuto addebitabile, pro quota ed in ragione di condotta omissivo-commissiva gravemente colposa, al dirigente del settore reclutamento, signora T., per aver espresso dichiarazione di regolarità alle citate deliberazioni giuntali, ed all'Assessore alle Risorse Umane, Avv. A.A., per aver svolto un esame certamente superficiale degli atti sottoposti all'approvazione dell'organo collegiale, senza che la richiesta da parte dell'Assessorato alla Sanità dei due nominativi per le nomine dirigenziali, possa ritenersi escludente od attenuante l'obbligo di valutare la sussistenza dei requisiti di legge.

Con atto depositato in Segreteria il 25.09.2006, si è costituito nel presente giudizio, col patrocinio dell'avv. Enrico Soprano, A.A., ivi sostenendo l'inammissibilità, l'improcedibilità e l'infondatezza dell'atto

introduttivo del giudizio, per poi chiedere, con memoria difensiva prodotta in data 02.03.2007, il proprio proscioglimento da ogni addebito per difetto dell'elemento soggettivo della colpa grave con conseguente liquidazione delle spese processuali, nonché, in subordine e per il solo caso di attribuzione di responsabilità, la più ampia applicazione del potere riduttivo.

A tal fine, ha ivi dedotto quanto segue:

- in punto di insussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito rilevato - i dirigenti di staff (previsti dalle delibere di G.R. Campania nn. 3598 e 6949 del 2000) sono diretti collaboratori del singolo assessore di volta in volta interessato e vengono individuati sulla base di un rapporto fiduciario con quest'ultimo, ovvero secondo modalità di scelta eminentemente discrezionali, in quanto tali insindacabili in sede giurisdizionale amministrativo-contabile, di modo che la proposta conseguentemente formulata dall'assessore interessato, preposto alla valutazione del possesso da parte dell'incaricando dei requisiti di professionalità all'uopo necessari, viene solo successivamente trasmessa all'assessore alle risorse umane, tenuto a valutare soltanto la presenza nel caso di specie del titolo di studio necessario (laurea) e la non eccedenza del designando, ove si tratti di soggetto esterno, rispetto al limite dell'8% della dotazione organica dirigenziale della Regione, stabilito dall'art. 19, comma 6°, d.lgs.165/2001: ciò è, in effetti, avvenuto nel caso che occupa la Sezione, in cui quest'ultimo adempimento è stato correttamente svolto dal convenuto, mentre l'istruttoria finalizzata all'accertamento della sussistenza delle condizioni di legge per l'affidamento degli incarichi di che trattasi è stata svolta, con lo scopo di coadiuvare l'Assessorato alla Sanità interessato e dunque preposto, dal dirigente del settore reclutamento del personale della Regione Campania e dal coordinatore area generale del personale della medesima Regione, su cui dovrebbe ricadere, anche in ragione dell'elaborazione giurisprudenziale contabile su analoghe fattispecie, la responsabilità amministrativo-contabile per eventuali addebiti;
- in punto di difetto del nesso di causalità condotta/evento - il conferimento degli incarichi suindicati è avvenuto con atto collegiale giuntale, quindi non è in relazione con l'atto individuale dell'assessore alle risorse umane proponente;
- sulla sostanziale legittimità dell'operato del convenuto - i *curricula* dei dottori G. e F., analiticamente indicati, risultano conformi al disposto dell'art. 19 d.lgs. 165/2001 diano richiamato, poiché indicativi del possesso di almeno uno dei requisiti ivi richiesti (esperienza professionale acquisita), requisiti che, tassativamente elencati ma comunque privi di "precisi indici di applicazione concreti", si pongono in reciproco rapporto di mera alternatività e non di necessaria compresenza;
- sull'avvenuto conseguimento di vantaggi da parte dell'Amministrazione regionale in ragione dell'effettivo svolgimento da parte dei dottori G. e F. delle funzioni dirigenziali loro affidate - la valutazione equitativa dei vantaggi medesimi ai sensi dell'art. 1226 c.c. postula e giustifica una consistente riduzione dell'addebito, ove ritenuto sussistente.

Si è poi costituita, con memoria depositata in Segreteria il 02.03.2007 per il tramite dei difensori incaricati avvocati Adriano Vitucci ed Antonio Parisi, la signora F.T., la quale ha chiesto il proprio proscioglimento da ogni addebito, con conseguente riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali a carico dell'Amministrazione, e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

A sostegno di tali domande, ha ivi dedotto che:

- l'attività procedimentale svolta dalla convenuta circa la regolarità dell'istruttoria inerente la sussistenza dei requisiti di legge per il conferimento ai dottori G. e F. degli incarichi di dirigenti di staff dell'Assessore regionale alla Sanità, "si è limitata ad una verifica estrinseca, senza alcuna possibilità d'interferire su di una scelta fiduciaria e squisitamente politica" operata dallo stesso Assessore regionale alla Sanità, che tale scelta ha effettuato con l'ampia discrezionalità riconosciutagli dalle norme (artt. 8 l.r. n. 11/1991 e 14 d.lgs.165/2001) e, dunque, assumendo su di sé ogni relativa responsabilità ex DPR 445/2000;
- il quadro normativo di riferimento, nella descrizione del quale occorre tenere conto di ulteriori disposizioni rispetto a quelle invocate nell'atto introduttivo del giudizio, quali l'art. 2 della l.r. n. 11/1991 e 14 d.lgs. 165/2001, da un lato, evidenzia l'ampiezza della discrezionalità attribuita all'organo politico nella scelta dei soggetti da inserire nel proprio staff e, dall'altro, concentra la responsabilità della scelta medesima proprio su tale organo, svincolandone in maniera significativa l'apparato burocratico;
- in ogni caso, i conferimenti degli incarichi qui esaminati risultano, alla luce dell'art. 19, comma 6°, d.lgs. 165/2001, pienamente legittimi, oltre che ritualmente concertati con le organizzazioni sindacali, evidenziando i *curricula* dei due prescelti significative esperienze professionali, non potendo costituire elemento escludente in tal senso la loro giovane età anagrafica;
- l'adempimento richiesto alla convenuta, nel caso di specie, consisteva soltanto, oltretutto in funzione meramente confermativa della verifica già effettuata dall'Assessore alle Risorse Umane, nel rilevare il rispetto del limite dimensionale dell'assunzione di soggetti esterni e l'avvenuta produzione di *curricula* che evidenziassero il possesso del diploma di laurea e di concrete esperienze professionali, adempimento correttamente svolto, unitamente alla proposta, rivolta dalla dr. T. alla giunta regionale, di sospendere l'esecuzione delle delibere 1073 e 1074 del 2005 in

ragione dell'avviata indagine in merito della Procura contabile, ulteriore profilo idoneo ad evidenziare l'insussistenza del preteso elemento soggettivo dell'illecito contestato.

La convenuta ha concluso preliminarmente, con la richiesta d'integrazione del contraddittorio mediante la *vocatio in ius* dell'Assessore alla Sanità proponente, dei componenti la G.R. che hanno approvato le delibere nn. 1073 e 1074 del 2005 e del Coordinatore dell'AGC 7 - Risorse Umane, nonché, nel merito, con le domande dianzi riportate.

Alla pubblica udienza odierna l'avvocato Enrico Soprano ha rilevato, in particolare, che i requisiti indicati dall'art. 19 d.lgs. 165/2001 non sono descritti con particolare precisione, bensì sono suscettibili di opinabile interpretazione, quindi non vi è nel caso di specie la prospettata macroscopica violazione di legge; ha poi precisato, in sede di replica, che vi sono in materia delle disposizioni regionali specifiche. Conseguentemente, ha evidenziato che la valutazione in merito ai requisiti di che trattasi ha carattere eminentemente discrezionale ed è rimessa all'assessore competente, che nel caso di specie era l'assessore alla sanità. Inoltre, ha ricordato che l'atto dell'assessore alle risorse umane si configura, nella fattispecie, come un atto avente mera efficacia endoprocedimentale, incapace di produrre danno ex se, e comunque da considerare adottato secondo buona fede in ragione del principio della cd. "esimente politica". Dopo avere infine rilevato che nella prospettazione attorea risulta del tutto indimostrata la sussistenza del prescritto nesso di causalità, ha concluso conformemente a quanto già prospettato per iscritto.

L'avvocato Adriano Vitucci ha a sua volta evidenziato la specifica natura del dirigente di staff, la cui nomina ha carattere eminentemente politico, nell'ambito della quale lo spazio di azione riservato alla T. era estremamente ridotto; Dopo avere ribadito la correttezza dell'operato della sua assistita, ha confermato le conclusioni versate per iscritto.

Il PM di udienza ha ricordato che ai convenuti si è contestata, con l'atto introduttivo del giudizio, una istruttoria procedimentale estremamente carente, perché è stato omissivo l'accertamento del possesso da parte degli incaricandi dei requisiti di legge, prescritti in primo luogo dall'art. 14 d.lgs. 165/2001. Ha concluso confermando integralmente la richiesta di condanna di cui all'atto introduttivo del giudizio.

Considerato in

DIRITTO

1. Il Collegio deve anzitutto pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla domanda d'integrazione del contraddittorio avanzata dalla difesa della convenuta T. con riferimento all'Assessore alla Sanità proponente le nomine dirigenziali di cui alla premessa in fatto, ai componenti la G.R. che hanno approvato le delibere nn. 1073 e 1074 del 2005 ed al Coordinatore dell'AGC 7 - Risorse Umane, atteso che trattasi di questione che investe il regolare instaurarsi del rapporto processuale.

Sul punto, deve evidenziarsi che a seguito delle innovazioni legislative all'istituto della responsabilità amministrativa recate dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20, come poi modificata dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639, con l'introduzione del principio della personalità e parzialità in luogo di quello prevalente della solidarietà (fatta eccezione soltanto per il caso del dolo con illecito arricchimento), al di fuori delle ipotesi di litisconsorzio necessario di cui all'art. 102 c.p.c. - che presuppone l'unicità e l'inscindibilità del rapporto giuridico sostanziale - l'integrazione cosiddetta "facoltativa" del contraddittorio (artt. 107 c.p.c. e 47 R.D. n. 1038 del 1933) è rimessa alla valutazione di opportunità del Collegio ove si versi in una fattispecie di comunanza di cause, cioè quando dall'impianto accusatorio (ed entro i limiti dallo stesso imposti, ai sensi dell'art. 112 c.p.c.) emergano condotte autonome di terzi che abbiano potuto incidere sul processo di causazione del danno, sovrapponendosi o unendosi alla condotta degli evocati in giudizio, in tal modo rendendosi opportuna la loro chiamata per ragioni di economia processuale, anche al fine di evitare conflitto di giudicati (cfr. solo alcune fra le più recenti pronunce sul punto: Sezione Giurisdizionale Campania, sentenza n. 1135/2007; Sezione III Centrale, sentenza n. 419/2007; Sezione II Centrale, sentenza n. 234/2007; Sezione Giurisdizionale Umbria, sentenza n. 223/2007).

In ogni caso, la Sezione può attribuire al soggetto convenuto esclusivamente la quota di danno allo stesso imputabile, secondo quanto previsto dall'art. 1 quater della legge n. 20 del 1994, che impone al giudice contabile, nell'ipotesi di danno determinato da più persone, di valutare le singole responsabilità e condannare "ciascuno per la parte che vi ha preso".

Orbene, nel caso in esame la domanda risarcitoria risulta promossa con l'intera intestazione del debito erariale ai convenuti.

Spetta al Collegio, pertanto, stabilire, non più se vi siano i presupposti per la chiamata in giudizio anche dei soggetti indicati - oltretutto in modo piuttosto generico - dalla difesa della T., bensì pronunciarsi nel merito della riferibilità ai convenuti dell'integrale somma riportata nell'atto introduttivo del giudizio, ovvero di altra somma che costituisca (eventualmente) danno erariale in rapporto alla condotta tenuta come fonte della "singola responsabilità" nel senso indicato dalla legge.

Per quanto dianzi esposto, la richiesta d'integrazione del contraddittorio deve essere respinta.

2. Il Collegio può ora esaminare in punto di merito la vicenda descritta nella premessa in fatto.

Deve quindi procedersi alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che, com'è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa

grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno determinato e l'ente che lo ha subito.

3. Con riferimento, in primo luogo, all'elemento oggettivo del **danno pubblico**, la domanda attrice assume che esso sia stato patito dalle pubbliche finanze a seguito dell'illegittimo conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non in possesso dei requisiti di legge.

Orbene, il quadro normativo cui fare riferimento al fine di esaminare la sussistenza dell'ingiusto nocumento alle risorse economiche regionali – come correttamente delineato sia dal requirente e sia dalle difese dei convenuti – è sintetizzabile come segue.

L'art. 2 della legge regionale della Campania del 14.07.1991 n. 11 ha previsto che le strutture organizzative della giunta regionale, articolate in settori, servizi e sezioni (unità operative complesse), fossero inserite in aree generali di coordinamento, comprendenti materie omogenee ed interdipendenti, all'interno delle quali *“sono istituite posizioni individuali di responsabilità, di studio, di ricerca, ed elaborazioni complesse, ispettive e di controllo (posizione di staff)”*. L'art. 8 della medesima legge regionale (intitolato appunto “posizione di studio, di ricerca, ispettiva e di controllo”), poi, ha stabilito che *“presso la giunta regionale sono istituite apposite posizioni per lo svolgimento di compiti di studio, di ricerca, di elaborazione complessa, nonché ispettivi e di controllo, assistenza tecnica e/o giuridica a commissioni o gruppi di lavoro connessi alle competenze della giunta regionale, in relazione all'attuazione dei programmi e progetti speciali relativi ai piani regionali di sviluppo”* e che tali posizioni dovessero essere attribuite ai dirigenti della seconda qualifica dirigenziale.

La legge Regione Campania 21.04.1997 n. 12, altresì richiamata nella premessa delle due delibere giuntali nn. 1073 e 1074 del 04.08.2005 che si esaminano, ha ad oggetto la rideterminazione dell'organico del ruolo della Giunta regionale, mediante l'adozione di norme di adeguamento al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, articoli 30 e 31.

Come riferito dalla convenuta T., le posizioni dirigenziali di staff conferite ai dottori S.G. e F.F. con le delibere giuntali nn. 1073 e 1074 del 04.08.2005 dianzi menzionate, sono state istituite dalle delibere di G.R nn. 3598/2000 e 6949/2000, rispettivamente per l'Area 19 (Piano Sanitario Regionale e rapporti con gli organi istituzionali delle AA.SS.LL.) e per l'Area 20 (Assistenza Sanitaria) (cfr. nota n. 2006.015687 del 09.01.2006, all. n. 4A al fascicolo di Procura).

L'art. 14 d.lgs 165/2001 ha stabilito, in linea generale, al comma 2°, che i Ministri si avvalgano, per l'esercizio delle funzioni cui sono specificamente preposti, *“di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione”*, ai quali sono assegnati, nei limiti stabiliti con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23.08.1988 n. 400, *“dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato, esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa”*.

L'art. 19 del medesimo d.lgs. 165/2001, poi, ha statuito, al comma 6° (specificamente dedicato proprio ai cc.dd. *dirigenti di staff*), che gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali (generali e non) possano essere conferiti *“con contratto a tempo determinato, ..., entro il limite del 5 per cento dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5 per cento di quelli appartenenti alla seconda fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato”*.

Dall'insieme delle surriportate disposizioni, quindi, è dato desumere taluni fondamentali principi, in ragione dei quali valutare la sussistenza, nel caso all'esame del Collegio, della sussistenza dell'elemento oggettivo del danno erariale:

1. Presso ciascuna area generale di coordinamento regionale è possibile istituire, entro prestabiliti limiti numerici, posizioni cc.dd. di *staff*, da attribuire ai dirigenti della seconda qualifica dirigenziale, finalizzate allo svolgimento di vari compiti di programmazione e di studio, nonché ispettivi e di controllo, oltre che di assistenza tecnica e/o giuridica a commissioni, comunque connessi alle competenze della giunta regionale, in relazione all'attuazione dei programmi e progetti speciali relativi ai piani regionali di sviluppo.

2. Le suddette posizioni dirigenziali cc.dd. di *staff* svolgono funzioni di diretta collaborazione con gli assessori regionali cui fanno capo le aree generali di coordinamento alle quali le predette posizioni sono assegnate, potendo essere conferite, ai sensi dell'**art. 19, comma 6°, d.lgs. 165/2001** sopra testualmente riportato, soltanto *“a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale”*, cioè in presenza del possesso di almeno uno dei seguenti **requisiti**: **a)** svolgimento di attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali; **b)** conseguimento di una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro; **c)** provenienza

dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

Stante quanto sinora osservato sulla base dell'incontrovertibile dato normativo da applicare alla fattispecie in esame, deve ritenersi, contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, che l'individuazione dei soggetti da destinare alle posizioni dirigenziali di *staff* di che trattasi, non potesse avvenire se non in presenza del possesso, da parte dei potenziali prescelti, di almeno uno dei requisiti dianzi sintetizzati e desumibili dalla disciplina all'uopo dettata dall'art. 19, comma 6°, d.lgs. 165/2001.

“La presenza dell'elemento fiduciario, che pur deve sussistere nell'ambito di un rapporto di *staff*, pertanto, non prescinde da una oggettiva valutazione del curriculum vitae del soggetto preso in considerazione, anche al fine di collocare nell'ambito della “macchina amministrativa” collaboratori in osservanza del fondamentale principio di trasparenza che deve connotare l'attività dell'Amministrazione” (sentenza n. 622/2004 della Sezione Giurisdizionale Toscana).

Orbene, poiché nel caso che occupa la Sezione senz'altro non ricorre né il requisito indicato sub **a)** (svolgimento di funzioni dirigenziali per almeno un quinquennio presso struttura pubblica o privata) né quello riportato sub **c)** (provenienza dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato), avrebbe dovuto sussistere, ai fini del lecito conferimento ai dottori G. e F. degli incarichi di dirigenti di *staff* presso l'Assessorato regionale alla Sanità, il requisito indicato alla lettera **b)** che precede, cioè l'avvenuto conseguimento, da parte dei candidati suindicati, di una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro.

Come giustamente rilevato dalla Procura, ha fornito significativo ausilio, ai fini del corretto significato da attribuire alla disposizione normativa in esame, la delibera n. 3/2003 assunta nell'adunanza congiunta del I e II Collegio del 9 gennaio 2003 dalla Sezione del Controllo di Legittimità su atti del Governo di questa Corte dei conti, ad avviso della quale “il criterio secondo il quale il legislatore ha inteso disciplinare l'immissione nell'esercizio di funzioni dirigenziali di soggetti, quali essi siano, in precedenza già non investiti di tale qualifica, risulta evidentemente informato alla volontà di acquisire professionalità estranee, tali da presentare qualità aggiuntive e comunque non minori rispetto ai già elevati requisiti previsti per le nomine di funzionari appartenenti ai ruoli dirigenziali”. Proseguendo, la medesima delibera osserva che la facoltà prevista dall'art. 19, c. 6°, d.lgs. 165/2001 “richiede, nei suoi destinatari, il concorrente possesso di una particolare specializzazione, sia professionale, che culturale e scientifica; quando si passi all'accertamento di tali requisiti, in relazione alle funzioni da attribuire, l'interprete, dal canto suo, non può sottrarsi alla verifica, sotto ogni profilo, della presenza di tutti gli elementi che complessivamente rendono il soggetto idoneo all'incarico. Ne discende che, ferma rimanendo l'esigenza dell'accertamento di un livello di formazione culturale identificabile nel possesso della laurea, gli elementi che configurano e completano in estranei il profilo della professionalità debbano, insieme ad altri, ricavarsi dal già disimpegnato esercizio di funzioni almeno di pari rilevanza di quelle previste nel nuovo compito. Quindi, oltre all'accertato possesso di sufficiente formazione culturale, in un contesto normativo in cui è però prevista l'attribuzione di incarichi dirigenziali previa verifica della sussistenza di livelli di formazione particolarmente elevati, occorre che la valutazione venga estesa ad un puntuale esame dei *curricula* degli incaricandi. Pertanto, nel valutare, nel caso concreto, i requisiti richiesti per il conferimento di un incarico che prevede ..., occorre rinvenire nel *curriculum* dell'incaricando un livello di esperienze già maturate, tale da correlarsi al complesso delle attribuzioni dell'Ufficio cui esso viene destinato”.

Sull'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali operate dall'assessore interessato alle nomine dirigenziali di che trattasi, adombrata dalle difese in sede di memorie di costituzione in giudizio, valgono le seguenti considerazioni.

Nella specie non è in discussione la scelta di qualsivoglia assessorato regionale di apprestare gli strumenti più idonei al soddisfacimento degli obiettivi dell'ente (il cd. merito), atteso che è inibito a questo giudice il sindacato sul merito della scelta, a mente dell'art. 3 della legge 639/1996: in termini Sezione III Centrale, sentenza n. 160/2000.

Di converso non possono “sotto lo scudo del merito” essere sottratti a valutazione di liceità amministrativo-contabile i “modi di attuazione della scelta discrezionale (di ogni scelta discrezionale) alla luce del parametro della conformità a criteri di ragionevolezza ed economicità”; rientra, infatti, nel potere-dovere del giudice contabile l'accertamento di tutti i fatti e comportamenti causa di danno erariale e la loro imputabilità o meno al soggetto chiamato a risponderne: così le SS.RR. Di questa Corte nella decisione n. 4/A del 1999.

In buona sostanza l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali riguarda solo la “scelta” (che, peraltro, deve essere anche motivata) tra due o più opzioni che siano tutte lecite, legittime, congrue e razionali, con conseguente ovvia “indifferenza” per il giudice di quella poi adottata.

Il giudice contabile, per contro, conserva del tutto integro il suo sindacato, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 danzi citato, sulle singole ipotesi di soluzione discrezionale che stanno a monte della scelta medesima, nei limiti, indicati dalla giurisprudenza, che ineriscono sia la conformità all'interesse pubblico

per la cura del quale il potere discrezionale è stato conferito alla P.A. e da essa perseguito in concreto, sia la congruità e ragionevolezza dei modi e dei mezzi impiegati in ordine al predetto obiettivo conforme all'interesse pubblico: così la Sezione II Centrale nella sentenza n. 154/A del 1999.

Pertanto, la insindacabilità delle scelte effettuate dall'Amministrazione non impedisce al giudice contabile di vagliare l'attività discrezionale degli amministratori, verificandone "sia la rispondenza a criteri (oltre che di legittimità, anche) di razionalità e congruità, sia la compatibilità con finalità di pubblico interesse perseguite dall'ente, sia la coerenza con i presupposti di fatto e di diritto posti a base della scelta effettuata" (sentenza n. 2329/2002 della Sezione Emilia Romagna).

Il Collegio non è chiamato a censurare, quindi, la maggiore o minore idoneità e liceità di uno strumento anziché di un altro nel soddisfacimento degli obiettivi dell'ente, ma la soluzione discrezionale (nella specie, secondo la Procura, illecita in quanto anti-giuridica) di affidare degli incarichi dirigenziali di *staff* in assenza dei requisiti all'uopo normativamente prescritti, sicché l'illiceità del conferimento dei prefati incarichi coincide con la scelta degli incaricandi.

Il che conduce a concludere per la piena sindacabilità ad opera del giudice contabile, nel caso all'esame, della scelta di che trattasi.

Orbene, le summenzionate delibere di G.R. Campania nn. 1073 e 1074 del 2005 motivano i conferimenti degli incarichi dirigenziali che hanno visto come destinatari i dottori S.G. e F.F. con una asserita "particolare specializzazione professionale" conseguita dagli interessati e desumibile da "concrete esperienze lavorative".

Tuttavia, esaminando attentamente i rispettivi *curricula*, allegati alle predette delibere, appare evidente l'insussistenza per entrambi i soggetti in esame del requisito della particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica richiesto dall'art. 19, comma 6°, dianzi riportato.

Invero, non vi si riscontrano esperienze di rapporti di lavoro dirigenziale in ambito pubblico o privato, né risulta che l'attività lavorativa dichiarata sia stata maturata in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza. Tale esperienza, inoltre – come giustamente posto in rilievo dalla Procura - "si sostanzia nella indicazione, alquanto generica nelle modalità di tempo e di effettiva natura e responsabilità, della progettazione e/o coordinamento e/o programmazione "nell'ambito" di vari corsi di formazione svolti presso soggetti privati (essenzialmente presso la società Mater), che, in alcuni casi, come in precedenza notato, è coincidente per entrambi gli incaricandi e riguarda, per lo più, non l'assistenza sanitaria ma il settore imprenditoriale agrituristico, l'attività manageriale di progettazione e di *marketing*, le procedure di automazione.

Per quanto, poi, concerne il requisito culturale, nelle dichiarazioni rese dagli interessati, il F. ha affermato il possesso della laurea in economia e commercio, mentre il G. ha reso noto di essere titolare di laurea in economia aziendale; nessuno dei due, quindi, era in possesso di laurea specialistica (per il conseguimento della quale lo stesso G. ha dichiarato di essere iscritto) o ad essa equiparabile ai sensi del decreto interministeriale del 5 maggio 2004. Inoltre, non viene evidenziato nei *curricula* in esame il possesso di altro titolo culturale, ad esempio di diploma di specializzazione, di dottorato di ricerca, o comunque di altro titolo post-universitario, requisiti necessari per l'accesso dall'esterno alle qualifiche dirigenziali ex art. 28, terzo comma, del decreto legislativo n. 165/2001.

Gli incarichi dirigenziali in esame, quindi, risultano attribuiti in mancanza dei requisiti di legge e si rivelano manifestamente illegittimi, con la conseguenza che la corresponsione in favore dei destinatari di tali incarichi di emolumenti stipendiali, derivata dall'adozione delle deliberazioni di Giunta regionale nn. 1073 e 1074 del 04.08.2005, costituisce danno per l'erario regionale.

3.a. Una volta accertata la sussistenza dell'illecito erariale, occorre provvedere alla quantificazione di esso.

Sotto tale profilo, risulta fondata la deduzione degli odierni convenuti in giudizio, secondo cui debbasi tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità interessata.

Nella quantificazione del danno cagionato, infatti, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici sottoposti al giudizio di responsabilità (art. 1, comma 1 *ter*, legge 20/1994).

Appare, invero, indubbio che il servizio prestato dai dottori G. e F. abbia determinato una utilità per la Regione Campania, utilità che è conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto causativo dell'addebito contestato, per cui costituisce un vantaggio economicamente valutabile: in termini sentenza n. 874/2002 della Sezione Giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza n. 12/1998 n. 12 della Sezione III Centrale e sentenza n. 1000/1998 della Sezione Giurisdizionale Lombardia.

A tale scopo, si rivela ancora una volta condivisibile la prospettazione del requirente, che ha ritenuto, di valutare, nella quantificazione del danno addebitato ai convenuti, appunto l'utilità conseguita dall'Amministrazione per lo svolgimento dell'attività lavorativa resa dai due soggetti esterni, equamente determinata, atteso il possesso del diploma di laurea, in ammontare pari a quello della retribuzione spettante nel medesimo arco temporale al personale della categoria D/1.

Conseguentemente, all'importo delle somme erogate in esecuzione dei medesimi provvedimenti deliberativi regionali (€ 84.948,41: erogazioni stipendiali corrisposte al F. sino al 28.02.2006 ed al G. sino al 31.12.2005) deve sottrarsi il trattamento dianzi precisato, di € 13.368,22 (periodo lavorativo

relativo al F.) e di € 9.139,29 (periodo lavorativo relativo al G.) (cfr. all.ti nn. 6F, 7 e 8 al fascicolo di Procura).

Il danno risultante dall'indicato calcolo ammonta ad € 62.440,90, secondo una quantificazione che, per le ragioni dianzi esposte, il Collegio ritiene di dover condividere.

4. In punto di **nesso di causalità**, e ritenuta ovviamente *in re ipsa* la sussistenza del **rapporto di servizio** rispetto all'Amministrazione regionale danneggiata del dirigente del settore reclutamento presso l'assessorato regionale alle risorse umane (F.T.) e dell'assessore regionale alle risorse umane (A.A.), non può revocarsi in dubbio che l'illecito esborso derivante dalle suindicate erogazioni stipendiali è dipeso dall'attestazione di regolarità delle prefate deliberazioni giuntali espressa dalla prima (T.) e dal non corretto esame di legittimità degli atti relativi alle nomine dirigenziali che ne costituivano l'oggetto operato dal secondo (A.).

Tuttavia, il Collegio ritiene non condivisibile la prospettazione attorea sotto il profilo dell'addebitabilità in via esclusiva del danno quantificato al punto 3.a che precede aglio odierni convenuti, dovendosi tenere in debito conto la circostanza secondo cui gli atti deliberativi regionali 1073/2005 e 1074/2005 sono stati adottati a seguito di note d'ordine dell'Assessore regionale alla Sanità nn. 861/SP e 862/SP del 02.08.2005, nonché approvati dalla giunta regionale.

Orbene, appare equo, considerato che la proposta iniziale costituisce atto d'impulso procedimentale e che l'approvazione finale rappresenta l'atto conclusivo-decisionale rispetto al medesimo procedimento, ascrivere a tali manifestazioni di volontà un'efficacia causativa del danno azionato dalla Procura almeno pari a quella attribuibile unitamente alla dichiarazione di regolarità dell'istruttoria sottoscritta dal dirigente del settore reclutamento ed alla proposta dell'Assessore alle Risorse Umane, di modo che le condotte dei convenuti si ritengono complessivamente produttive, di un terzo del danno di € 62.440,90, precedentemente quantificato.

5. Ai fini poi dell'individuazione dell'**elemento soggettivo** della responsabilità amministrativa contestata – che nella fattispecie è quello della **colpa grave** – deve osservarsi quanto segue.

In primo luogo, la dichiarazione di regolarità dell'istruttoria compiuta dal Settore Reclutamento, sottoscritta dal dirigente del medesimo Settore dr. F.T., consisteva – come ammesso dalla stessa difesa – nel rilevare sia il rispetto del limite dimensionale dell'assunzione di soggetti esterni e sia l'avvenuta produzione di *curricula* che evidenziassero il possesso del diploma di laurea e di concrete esperienze professionali, cioè, in buona sostanza, nel verificare, in funzione di istruttoria procedimentale finalizzata alla formulazione della proposta rimessa all'Assessore alle Risorse Umane, la sussistenza dei prescritti requisiti di legge – diffusamente descritti al punto 3. che precede – la cui violazione è stata, nel caso di specie, così macroscopica, di assoluta evidenza, da essere desumibile anche soltanto dalla estremamente giovane età anagrafica del G. e del F. e comunque dall'assenza fra i titoli vantati di titoli culturali e professionali significativi.

Conseguentemente, l'aver comunque rilasciato la prescritta dichiarazione di regolarità costituisce da parte della dr. F.T. l'assunzione di un comportamento violativo dei propri obblighi di servizio connotato da grave ed inescusabile disattenzione.

Considerazioni del tutto analoghe devono svolgersi con riferimento alla condotta tenuta dall'Assessore alle Risorse Umane, avv. A.A., al quale era affidato il rilevante compito, per le sue funzioni di proponente, di effettuare un attento esame degli atti sottoposti all'approvazione dell'organo collegiale, esame che, invece, per quanto dianzi considerato, si rivela connotato da estrema superficialità.

Invero, l'Assessore alle Risorse Umane aveva il compito, per la sua specifica competenza in materia, di istruire il provvedimento da sottoporre all'approvazione della Giunta sulla base della conoscenza di tutti gli elementi specifici, di fatto e di diritto, che avrebbero dovuto supportarlo; compito che è stato svolto, nel caso all'esame del Collegio, con macroscopica disattenzione.

Per le considerazioni sinora svolte, il Collegio ravvisa nel comportamento tenuto da entrambi i convenuti, di analogo rilievo nella produzione del documento pubblico loro addebitabile, la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, con la conseguenza che il danno di € 20.813,60 (pari ad un terzo di € 62.440,90) deve essere ritenuto loro ascrivibile, nella misura del 50% ciascuno.

5.a Il Collegio, al fine della determinazione del quantum della condanna deve, però, valutare l'istanza subordinata della difesa di applicazione del potere riduttivo.

Com'è noto, l'art. 1 comma 1 bis della legge n. 20/1994, come modificato dalla riforma introdotta con legge n. 639/1996, ha riconfermato l'esistenza del potere riduttivo della Corte dei conti, già previsto dall'art. 52 del testo unico approvato con RD n. 1214/1934, secondo il quale il Giudice contabile: “valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”.

Orbene, nel caso di specie non si ravvisano gli estremi per far luogo alla riduzione dell'addebito, poiché non risultano sussistenti, né dall'esame degli atti di causa né da quanto dedotto dalle difese dei convenuti, circostanze idonee ad attenuare la loro responsabilità per il danno causato. Non può, invero, riconoscersi tale efficacia né alle difficoltà interpretative delle disposizioni normative – asserita dalla difesa di A. ma smentita dalle considerazioni svolte al punto 3. che precede – né alla proposta, rivolta dalla T. alla giunta regionale, di sospendere l'esecuzione delle delibere 1073 e 1074 del 2005 in ragione

dell'avviata indagine in merito della Procura contabile – provvedimento tardivo e meramente conseguente all'iniziativa istruttoria del requirente.

6. Per quanto riguarda, infine, le spese di giudizio, queste, ai sensi dell'art. 97 c.p.c. seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte de Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

definitivamente pronunciando:

1. rigetta l'istanza d'integrazione del contraddittorio;

2. condanna i signori A.A. e F.T. al pagamento, in favore della Regione Campania, della somma complessiva di € 20.813,60 (pari ad un terzo di € 62.440,90) da ripartirsi nella misura del 50% ciascuno, pari ad € 10.406,80, oltre rivalutazione monetaria.

Dette somme saranno gravate di interessi dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

I predetti soggetti sono, poi, tenuti al pagamento, nei confronti dell'erario, delle spese di giustizia che si liquidano in euro _____

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2009.

IL REF. ESTENSORE

(Rossella Cassaneti)

IL PRESIDENTE

(Enrico Gustapane)