

Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, Sent. n. 9 del 14/01/2014

Sent. n. 9/2014



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Marco Pieroni Presidente f.f.

dott. Massimo Chirieleison Consigliere relatore

dott.ssa Elena Lorenzini Consigliere

VISTI il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 ed il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19;

VISTI gli atti ed i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 23 ottobre 2013 – con l'assistenza della signora Stefania Brandinu – il relatore, consigliere Massimo Chirieleison, il Pubblico ministero rappresentato in udienza dal Sostituto Procuratore generale dott. Filippo Izzo, l'avvocato Franco Mastragostino e l'avvocato Roberto Bonatti, su delega dell'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, per i convenuti;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.R.G.43580/R, proposto ad istanza del

Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna della Corte dei conti nei confronti dei signori B. G., C. A., D. A.M., D. F., E. V., G. L., P. G., R. T., R. A., Z. L., G. G., rappresentati e difesi dall'avv. Franco Mastragostino e dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini.

FATTO

1. Con distinti atti di citazione, datati 24 gennaio 2013, regolarmente notificati, il Sostituto Procuratore Generale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione della Corte dei conti i membri della Giunta regionale OMISSIS in carica nel biennio 2007-2008, per ivi sentirli condannare al pagamento in favore della Regione OMISSIS della somma complessiva pari ad euro 150.717,55 oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, assumendo che nel medesimo arco temporale vi sarebbe stata una indebita corresponsione di una "retribuzione di risultato di coordinamento" ad una decina di dirigenti apicali della Regione, attraverso fondi non inclusi nel fondo per la retribuzione di posizione e di risultato previsto dagli artt. 26, ss., del CCNL 23 dicembre 1999 (normativo 1998-2001, economico 1998-1999), Regioni ed autonomie locali, Area della dirigenza.

2. L'organo requirente riferisce che tale indennità di coordinamento, che la delibera di Giunta n. 292/2002 definisce con la dizione di "retribuzione di risultato di coordinamento", non trova fondamento in alcuna norma di legge o di contratto collettivo, risultando pertanto *contra legem*.

Sottolinea la procura che tale indennità aggiuntiva non può cumularsi con la retribuzione di posizione e con quella di risultato, per il principio dell'onnicomprensività della retribuzione previsto dal CCNL di riferimento e che, dall'altro, essa andrebbe a retribuire funzioni di coordinamento già ricomprese nei

compiti propri dei dirigenti.

3. In termini di illiceità contabile, la Procura contesta ai componenti della Giunta regionale e al dirigente titolare della direzione generale “Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica” di aver consentito l'erogazione, a tale titolo, di somme finalizzate a retribuire ad personam lo svolgimento di normali mansioni dirigenziali, senza peraltro il sussistere di alcun collegamento con specifici e concreti obiettivi gestionali, connessi cioè all'ordinario ciclo annuale di programmazione - definizione - gestione degli obiettivi, con conseguente assenza del prescritto momento valutativo dei risultati, e per di più in maniera aggiuntiva rispetto a quanto già previsto a titolo di trattamento economico accessorio della dirigenza regionale.

3.1. Si assume inoltre illegittima l'attribuzione degli incarichi di coordinamento per l'anno 2007, in quanto effettuata direttamente dalla Giunta Regionale, posto che quest'ultima, con la deliberazione n. 207/2007, ha provveduto essa stessa al conferimento degli incarichi di coordinamento ai dirigenti (individuati nominativamente nell'allegato A alla medesima deliberazione), in violazione non soltanto della fondamentale regola della distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, proprie degli organi politici, e funzioni afferenti la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, esclusivamente riservate all'autonomia decisionale dei dirigenti, cui pure l'ordinamento regionale dichiaratamente si ispira, ma anche contraddicendo sé stessa ed il proprio ordinamento, dal momento che ha operato tale conferimento, non soltanto in assenza di norme che abilitassero gli organi politici al conferimento diretto di incarichi a favore di dirigenti non di livello generale, ma anche in virtù dell'autolimita che essa stessa si era posta con le deliberazioni istitutive delle figure o aree di coordinamento di cui alle delibere n. 338/2001 e n. 292/2002.

4. Con la deliberazione di Giunta n. 338 del 22 marzo 2001, la Regione OMISSIS,

nell'ambito di un più ampio «processo di riordino delle direzioni generali della Giunta regionale», attribuiva ai propri «direttori generali» il potere di individuare, tra i dirigenti responsabili dei servizi, «figure di coordinamento per aree rilevanti di attività».

In particolare, il richiamato atto deliberativo, nell'istituire con decorrenza 27 marzo 2001, dieci nuove direzioni generali in sostituzione delle preesistenti quattordici strutture apicali, rinviava a successivi atti deliberativi la determinazione dell'«assetto organizzativo interno di ciascuna delle nuove direzioni generali» sulla base delle «proposte organizzative formulate dai direttori generali competenti».

Nell'ambito delle riferite «proposte organizzative» era prevista in capo ai direttori generali la possibilità di individuare “figure di coordinamento”, senza che, peraltro, di tali figure fosse fornita, nella richiamata delibera n. 338/2001, alcun'altra specificazione circa la loro individuazione o contenuto organizzativo, salvo la precisazione che le medesime fossero dirette ad assicurare «l'ottimale funzionamento delle direzioni generali».

4.1. La successiva deliberazione di Giunta regionale n. 292 del 25 febbraio 2002, recante «Individuazione delle fasce retributive per le posizioni dirigenziali. Criteri generali sull'istituzione delle aree di coordinamento», richiamata, in parte qua, la precedente deliberazione n. 338/2001, stabiliva che ciascun direttore generale potesse individuare, allo scopo di soddisfare «esigenze di supporto specialistico, raccordo ed integrazione tra funzioni ed attività», all'inizio di ciascun anno e per incarichi di durata annuale, al massimo due «figure di coordinamento» (punto 6 del deliberato).

4.2. Nelle premesse di questa deliberazione di Giunta, si precisa che tali figure costituiscono «supporti di tipo tecnico-specialistico o organizzativo del direttore generale di riferimento».

Si stabilisce, inoltre, di rendere annualmente «disponibile per ciascuna direzione generale - ai fini del riconoscimento delle attività svolte dalle richiamate figure di coordinamento – un budget di 10.330,00 euro, da corrispondersi in sede di valutazione dei risultati», con la precisazione che eventuali residui del budget assegnato andranno a costituire economie di spesa (punto 6 del deliberato n. 292/2002).

4.3. La deliberazione da ultimo richiamata perviene quindi a definire una «retribuzione di risultato di coordinamento», prevedendo l'erogazione di «una quota aggiuntiva, nei limiti quantitativi sopra precisati, connessa ai risultati raggiunti», da valutare secondo le seguenti modalità: 1) individuazione da parte del direttore generale «delle azioni da presidiare e delle criticità da affrontare in relazione agli obiettivi programmati e contestuale definizione di una quota di retribuzione di risultato connessa alle azioni da realizzare ed alle criticità da risolvere»; 2) «valutazione sul conseguimento dei risultati da parte del direttore generale e individuazione da parte dello stesso di quote di retribuzione di risultato da erogare in relazione alle attività realizzate ed alle criticità risolte».

4.4. La successiva deliberazione di Giunta n. 1116 del 1° luglio 2002, nell'autorizzare la sottoscrizione dell'accordo decentrato integrativo relativo alla distribuzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti regionali per l'anno 2002, prevedeva «in termini presuntivi in euro 91.248,38 la spesa per le quote di indennità di risultato per lo svolgimento di funzioni di coordinamento di area da parte dei dirigenti dell'Ente». Sottolinea la procura che il riferito importo di euro 91.248,38 è previsto al di fuori della dotazione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, siccome individuata, ai sensi dell'articolo 26 del CCNL. 1998-2001 del 23/12/1999 - Regioni ed autonomie locali – Area della dirigenza, nella somma complessiva di euro 6.435.052,97 (cfr., infatti, le lett. b), c) e d) del deliberato).

5. Con la deliberazione n. 207 del 19 febbraio 2007, la Giunta regionale detta i criteri per l'individuazione delle «aree di coordinamento previste dalla delibera n. 338/2001» (così invero l'oggetto della deliberazione). Si assiste ad una sostanziale rivisitazione di tali singolari "figure" dirigenziali. La determinazione dei suddetti criteri non è diretta ai direttori generali (a ciascuno dei quali la deliberazione giuntale n. 338/2001 aveva attribuito il potere di individuare le «figure di coordinamento»), ma alla Giunta medesima, trattandosi dunque di un'auto-determinazione.

5.1. Il punto 2 della deliberazione n. 207/2007 statuisce che «il conferimento degli incarichi di responsabilità relativamente alle aree di coordinamento dirigenti avvenga mediante determinazione del direttore generale della direzione generale "Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica", su proposta dei direttori generali coinvolti, laddove il successivo punto 3. del medesimo atto deliberativo prevede che gli incarichi in argomento siano comunque «sottoposti a ratifica della Giunta ed abbiano effetto giuridico ed economico dalla data fissata con l'atto di incarico».

5.2. Inoltre, la Giunta, «per economia di atti», ritiene, per l'anno 2007, di dover procedere non soltanto all'individuazione delle aree di coordinamento e delle rispettive dotazioni retributive, ma anche direttamente al conferimento dei relativi incarichi ai singoli dirigenti (allegato A alla deliberazione n. 207/2007, espressamente dichiarato «parte integrante e sostanziale del presente atto», con la precisazione secondo cui «gli incarichi individuati nel citato Allegato A decorrono dalla data di adozione del presente atto e scadono dopo 12 mesi» punti 6. e 7. della delibera n. 207/2007).

6. Gli incarichi - come conformati dalla deliberazione n. 207/2007 - saranno sostanzialmente confermati con la determinazione 3 luglio 2008, n. 7795, sottoscritta dal signor G. G., nella qualità di titolare della direzione generale "Organizzazione,

personale, sistemi informativi e telematica”.

6.1. Con la deliberazione n. 1081 del 27 luglio 2009, successivamente alla definizione del «nuovo sistema descrizione, classificazione e graduazione delle posizioni dirigenziali» (di cui alla delibera n. 1764/2008) ed alla sottoscrizione dell'accordo decentrato integrativo del 5 giugno 2009 sulla ripartizione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e risultato del personale dirigente per gli anni 2007-2009, la Giunta pone fine all'esperienza delle «figure di coordinamento» (o «aree di coordinamento» secondo la terminologia adoperata dalla delibera n. 207/2007), giacché afferma che «le finalità di questo istituto, sintetizzabili come riconoscimento formale di un ruolo di coordinamento, possano essere valorizzate con modalità più strutturate e stabili con il superamento dello strumento sinora adottato del conferimento di incarichi aggiuntivi annuali».

7. La Procura regionale ha quindi ritenuto, sulla base dell'emergenza probatoria descritta, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo agli amministratori che hanno adottato la deliberazione n. 207/2007, e al dirigente regionale che ha sottoscritto la determinazione n. 7795/2008 e che ha attestato la regolarità amministrativa della deliberazione n. 207/2007, contestando loro un danno, subito dalla Regione OMISSIS, nella misura complessiva di euro 150.717,55, oltre al carico di rivalutazione monetaria ed interessi legali.

8. Con un'unitaria comparsa di costituzione e risposta depositata nella Segreteria della Sezione in data 3 ottobre 2013, tutti i convenuti si sono costituiti in giudizio.

In particolare i convenuti evidenziano come:

1) L'indennità in questione non sarebbe una nuova voce di trattamento economico, ma una quota aggiuntiva della retribuzione di risultato di taluni dirigenti impegnati in processi di riorganizzazione (“Agenda della Modernizzazione”), con accresciute

funzioni (di coordinamento, “di tipo orizzontale”, diverse da quelle asseritamente proprie dei direttori generali “di tipo verticale”). Conseguentemente sarebbe erronea la prospettazione accusatoria, nella misura in cui assume che nella fattispecie sarebbe stato violato il principio di onnicomprensività della retribuzione del personale con qualifica dirigenziale, in quanto, appunto, nella specie verrebbero remunerati, con la predetta “indennità di coordinamento” di tipo verticale, “ulteriori” compiti di coordinamento (specificati al punto 2 che segue) – indirizzati “verso altre unità organizzative ed uno o più direttori generali ed esterno rispetto alla unità organizzativa alla quale il dirigente era ordinariamente affidato” – rispetto a quelli che per legge competono al dirigente a norma dell’art. 39, lett. c), della legge della Regione OMISSIS n. 43 del 2011.

2) L’indennità de qua non andrebbe a remunerare una generica attività di coordinamento, ma sarebbe connessa più specificamente a: a) gestire le condizioni di confine fra attività eterogenee in presenza di interdipendenza di flussi e processi di lavoro; b) orientare gli aspetti decisionali che attraversano le strutture coordinate; c) promuovere un più efficace processo decisionale e che tali attività si realizzano in particolar modo attraverso la messa in campo di attività volte a garantire la coerenza delle diverse azioni e la risoluzione di criticità, secondo quanto disposto dalla delibera n. 292 del 2002. Non si tratterebbe, pertanto, di una duplicazione di compiti di coordinamento già facenti parte dei dirigenti, ma di specifiche funzioni, di gestione, promozione e orientamento, solo in via di semplificazione e brevità definite come di “coordinamento”.

3) Le risorse sono sempre state stanziare all’interno del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato e mai con fondi ulteriori o diversi. La valorizzazione, anche a fini economici, delle funzioni di coordinamento sarebbe stata operata non già

umentando il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato (cosa che, pur consentita dall'art. 26, comma 3, CCNL avrebbe comportato maggiore spesa per la Regione), ma utilizzando una quota parte della retribuzione di risultato, destinandola specificamente alla "indennità di coordinamento". A riprova delle loro affermazioni, i convenuti richiamano una verifica compiuta dal Servizio Amministrazione e Gestione della Regione OMISSIS (doc. n.18), dalla quale emergerebbe che la quota parte della retribuzione di risultato ai dirigenti con funzioni di coordinamento a valere sull'anno 2007, è stata attinta proprio dal fondo per la retribuzione di risultato.

8.1. In altre parole, sostiene la difesa, le indennità in contestazione sarebbero una quota parte della retribuzione di risultato, indirizzata a quei dirigenti che hanno visto attribuirsi funzioni ulteriori a quelle ordinarie nell'ambito di un procedimento di riorganizzazione strutturale degli uffici. Da ciò deriverebbe, secondo la prospettazione difensiva, che tali risorse non potrebbero essere definite come "fuori-fondo", ma come una diversa modalità attraverso la quale il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, legittimamente costituito secondo le previsioni di CCNL, è stato ripartito fra i singoli dirigenti, con la conseguente irrilevanza sul piano della verifica di un danno erariale, dal momento che il fondo è stato utilizzato nei suoi limiti. Parimenti non avrebbe alcuna rilevanza ai fini di responsabilità erariale, una ripartizione dell'indennità tra i dirigenti in modo differenziato ed ulteriormente premiale per coloro che avevano assunto ulteriori incarichi.

8.2. Precisa infine che la valutazione ex post del raggiungimento degli obiettivi specifici, ai fini della materiale assegnazione della quota aggiuntiva di retribuzione di risultato sotto forma di indennità di coordinamento, è stata rigorosa, completa, attenta, puntuale e specifica (doc. 14). A tal fine, allegate alla citata memoria, vengono depositate le valutazioni riferite agli anni 2007 e 2008, per consentire la verifica

dell'accuratezza di questo procedimento. Sottolinea inoltre la difesa che la Regione si era dotata di una specifica scheda di valutazione per i risultati connessi con le funzioni di coordinamento, nella quale veniva riportata, per esteso, per ciascun dirigente, la definizione dei risultati connessi con le funzioni di coordinamento.

Esemplificativamente, la difesa, a riprova dell'effettiva individuazione di specifici obiettivi "di coordinamento" assegnati ai dirigenti dell'Ente (al cui raggiungimento doveva intendersi condizionato il compenso a titolo di "indennità di coordinamento") indica, per il dott. C., quello consistente nell'"armonizzazione e coordinamento degli strumenti e delle priorità nella programmazione e pianificazione dei servizi e degli interventi, con particolare attenzione ai processi per l'autorizzazione e l'accreditamento di servizi e strutture sanitarie assistenziali"; per la dott.ssa C., quello del "coordinamento della definizione degli obiettivi da assegnare annualmente ai direttori generali delle ASL e delle attività di valutazione dei risultati delle medesime ASL"; per il dott. C., quello del "coordinamento delle attività per lo sviluppo di fonti rinnovabili e per il raggiungimento da parte della Regione degli obiettivi del protocollo di Kyoto".

8.3. Per quanto concerne la contestazione attorea relativa al profilo dell'incompetenza della Giunta nel conferimento degli incarichi ai dirigenti, i convenuti ribadiscono come non si sia verificata alcuna ingerenza dell'organo politico nelle scelte organizzative spettanti alle direzioni generali ed in particolare a quella competente per il conferimento dei suddetti incarichi, ritenendo che, in ogni caso, l'eventuale incompetenza dell'organo deliberativo, non avrebbe alcuna rilevanza in termini di responsabilità erariale, essendo sempre possibile una eventuale sanatoria, anche con effetto ex tunc, di tale illegittimità.

8.4. Sul piano dell'elemento soggettivo, la difesa ha escluso che nella specie sia ai

convenuti ascrivibile una condotta contraria alle regole della buona amministrazione e di economicità dell'azione amministrativa, in quanto: a) l'incremento retributivo, oggetto della contestazione, sarebbe legittima espressione della capacità organizzativa attribuita all'Amministrazione regionale dal legislatore e dalla contrattazione collettiva in presenza dei presupposti oggettivi dalla stessa individuati; b) la scelta organizzativa, ritenuta dalla Procura foriera del preteso danno erariale sarebbe supportata da provvedimenti trasparenti e congruamente motivati; c) che la contestata inutilità della retribuzione riconosciuta ai dirigenti coordinatori sarebbe smentita dal raggiungimento di un elevato tasso di efficienza amministrativa, tant'è che la spesa per i dirigenti è, tra l'altro, "diminuita negli anni 2007-2008 e 2009 del 9,5%"; dell'11,1%; e dell'1,8%; rispetto all'anno precedente [...], anche l'indice di equilibrio economico finanziario calcolato sulla spesa di personale in rapporto alla spesa corrente dimostra un trend positivo attestandosi nel 2007 al 10,08%; nel 2008 al 9,46%; e nel 2009 al 9,33%."

9. Nel corso dell'udienza le parti hanno ribadito oralmente la sostanza delle argomentazioni svolte negli scritti già depositati.

In aula erano presenti per la parte attrice il pubblico ministero Filippo Izzo; per i convenuti gli avvocati Franco Mastragostino e Roberto Bonatti, su delega dell'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, rappresentanti legali di B. G., C. A., D. A.M., D. F., E. V., G. G., G. L., P. G., R. T., R. A. e Z. L..

Il pubblico ministero si è riportato alle deduzioni contenute in citazione chiedendone l'integrale accoglimento. In particolare ha tenuto a ribadire l'illiceità della spesa sostenuta dalla Regione per remunerare la cd. "indennità di coordinamento", che non rispetta principi e valori di legittimità dell'erogazione di somme addizionali ai dirigenti regionali di primo livello, a titolo di compenso per lo svolgimento di attività presunte

aggiuntive, ma in realtà rientranti nei loro compiti dirigenziali; inoltre, il pubblico ministero ha rilevato l'incongruenza della tesi sostenuta dalla difesa, che da un lato afferma la conformità della spesa, dall'altro sottolinea che il raggiungimento degli obiettivi sarebbe avvenuto in maniera "straordinaria", non tenendo conto che le funzioni di coordinamento sono ordinari compiti amministrativi ricompresi nelle competenze di un funzionario di alto profilo e non rientrano nella sfera di attività straordinarie. Invero, ha concluso il pubblico ministero, di fatto, nel biennio 2007-2009, si è assistito ad un'erogazione "a pioggia" di indennità a titolo di risultato di coordinamento, così riconoscendo ai dirigenti regionali una remunerazione suppletiva per un'ordinaria attività di coordinamento.

Per la difesa è dapprima intervenuto il prof. avv. Franco Mastragostino, il quale ha rimarcato che il pubblico ministero ha concentrato le sue argomentazioni sulla funzione di coordinamento e sui normali compiti dei dirigenti, trascurando l'aspetto dei fondi. Riportandosi alla comparsa, il difensore ha ribadito che l'indennità in questione veniva remunerata attraverso apposito fondo previsto dal CCNL del 1999; l'attribuzione di incarichi dirigenziali specifici di coordinamento, ha proseguito la difesa, risale all'anno 2002, in attuazione di un complesso percorso di riorganizzazione evolutiva delle direzioni generali della Regione, che prevedeva l'individuazione annuale di figure di coordinamento, per aree fondamentali per l'attività della direzione. L'avvocato Mastragostino ha richiamato la delibera regionale n. 207/07, che ha potenziato le attività di coordinamento, stabilendone una maggiore centralizzazione; sicché le indennità venivano remunerate non attraverso risorse "fuori bilancio", ma attingendo alle risorse ordinarie del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. Tanto premesso, la difesa si è chiesta in che misura la legittimità formale della deliberazione possa costituire un pregiudizio e la base di un comportamento

gravemente colposo a carico degli incolpati, figure che eccellono per qualificazione professionale, di alta competenza su cui poggia la macchina regionale; il difensore ha dunque insistito per la reiezione delle domande attrici.

E' poi intervenuto, a difesa, l'avvocato Roberto Bonatti, su delega dell'avvocato Russo Valentini, co-difensore dei convenuti, contestando la fondatezza dell'azione di responsabilità secondo la quale gli incarichi sarebbero illegittimi e inutili; difatti l'insieme delle misure di riorganizzazione ha portato a un ridimensionamento sensibile dei dirigenti in servizio nella Regione, con conseguente risparmio di spesa e dunque senza alcun danno per l'erario; le somme sono state erogate attingendo dal fondo precostituito senza spese ulteriori di denaro pubblico e dunque, asseritamente, senza danno per l'erario.

DIRITTO

1. L'azione erariale, avente ad oggetto l'indebita corresponsione di una "retribuzione di risultato" ad una decina di dirigenti apicali della Regione OMISSIS, si palesa fondata e, come tale, va accolta, affermando la responsabilità dei convenuti nei termini che seguono.

2. Innanzitutto è importante ribadire come il quadro normativo, ermeneutico ed applicativo di riferimento sia sostanzialmente chiaro ed intellegibile nei suoi contenuti.

2.1. L'articolo 13, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43, recante il «Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione OMISSIS », stabilisce infatti: «Il rapporto di lavoro dei dipendenti della Regione è disciplinato dai contratti collettivi di lavoro, dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni legislative».

2.2. L'articolo 1 della medesima legge regionale, prevede che «Per quanto non previsto

dalla presente legge valgono le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001. I rapporti tra fonti del diritto e disposizioni dei contratti collettivi nazionali sono regolamentati ai sensi dell'articolo 2 commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001».

2.3. In particolare, per quanto riguarda i dirigenti regionali e specificamente, la struttura della loro retribuzione, l'articolo 20 della citata legge n. 43 riafferma, in ambito regionale, i principi di tipicità e di onnicomprensività del trattamento economico posti, a livello nazionale, dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (rispettivamente articolo 20, comma 1, della legge regionale: «La retribuzione del personale determinata dai contratti collettivi remunera tutti i compiti e gli incarichi conferiti in rappresentanza della Regione o in ragione del proprio ufficio»; articolo 2, comma 3, terzo periodo, del decreto legislativo «L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali»).

2.4. La struttura retributiva del personale dell'amministrazione regionale con qualifica dirigenziale è, quindi, dalle fonti sopra richiamate, articolata in un trattamento economico fondamentale ed un trattamento economico accessorio.

Quest'ultimo, per quanto specificamente riguarda i dirigenti, è correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti (v. articolo 24 del decreto legislativo n. 165/2001), con la conseguente tipica scomposizione, recepita dai contratti collettivi, in due distinte voci retributive: a) la retribuzione di posizione, finalizzata a valorizzare il ruolo organizzativo svolto dal dirigente in relazione alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità gestionali (v. articolo 27, comma 1, CCNL 1998-2001 - area della dirigenza - comparto "Regioni ed autonomie locali"); b) la retribuzione di risultato, correlata all'effettivo grado di raggiungimento degli

specifici obiettivi annuali preventivamente definiti dall'amministrazione (v. articolo 29 citato CCNL).

3. Si evidenzia in maniera netta che l'indennità di coordinamento de qua, che la Giunta regionale nella delibera n. 292/2002 definisce, in maniera del tutto singolare, come "retribuzione di risultato di coordinamento", non trova fondamento in alcuna norma di legge o di contratto collettivo risultando, pertanto, palesemente *contra legem*.

4. La giurisprudenza della Corte dei conti ha da tempo stabilito il principio secondo cui la retribuzione di risultato «ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell'ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso» (così, infatti, Corte conti sez. Lombardia sent. n. 457/2008; ma v. anche sez. Abruzzo, sent. n. 239/2006).

5. Nella citata memoria difensiva depositata in data 3 ottobre 2013, i convenuti eccepiscono innanzitutto l'esistenza stessa del danno erariale, in quanto ritengono che «le indennità in contestazione sono una quota parte della retribuzione di risultato, indirizzata a quei dirigenti che hanno visto attribuirsi funzioni ulteriori a quelle ordinarie nell'ambito di un procedimento di riorganizzazione strutturale degli uffici, le contestazioni mosse (...) paiono prive di rilevanza ai fini di responsabilità contabile»(...) restando pertanto «indifferente all'erario pubblico la legittimità degli atti con i quali le funzioni di coordinamento ulteriori sono state affidate ad un dirigente anziché ad un altro».

Ciò perché, secondo l'assunto difensivo, «Le figure di coordinamento, contestate dalla Procura, non sono nomine di nuovi dirigenti, che si aggiungono a quelli già in organico, ma sono mere funzioni amministrative ulteriori affidate a taluni soggetti che erano già dirigenti della Regione».

La tesi difensiva della “continenza” della “indennità di coordinamento” in quella più ampia di “retribuzione di risultato”, a parere del Collegio, non appare meritevole di accoglimento. Infatti, anche a voler considerare tale indennità, peraltro non prevista da alcuna norma, come una quota parte della retribuzione di risultato, rimane il fatto che per la corresponsione di tale indennità non è stata effettuata alcun tipo di valutazione, secondo i criteri tipici previsti per la remunerazione della retribuzione di risultato che, come noto, è correlata al raggiungimento di specifici obiettivi annuali preventivamente definiti dall’amministrazione.

5.1. Le "figure di coordinamento", così come delineate dalla delibera n. 207/2007, non rispondono al modello così come descritto dai convenuti, in quanto esse non implicano il raggiungimento di risultati, ma lo svolgimento di mere attività, già ricomprese nelle ordinarie mansioni dirigenziali per le quali vige il principio della onnicomprensività del trattamento economico, con il correlato divieto di remunerare ulteriormente funzioni già ricomprese in quelle dirigenziali.

Il modello organizzativo concretamente adottato dalla Giunta, prescindendo da qualsiasi valutazione dei risultati connessi con gli obiettivi di coordinamento, è stato posto direttamente a supporto del “ruolo di rappresentanza istituzionale” degli organi politici, senza alcuna trasparenza e verificabilità delle decisioni adottate, in difetto della necessaria valutazione dei risultati e pertanto in dispregio dei fondamentali valori di buon andamento ed imparzialità che devono guidare l’azione amministrativa.

Tali figure di coordinamento, sono state dunque assoggettate ad un processo di valutazione che, per quanto riguarda gli incarichi di cui alla delibera n. 207/2007, è stato svolto al di fuori della prescritta valutazione periodica delle prestazioni dirigenziali “per risultati” (e cioè senza la dimostrazione di uno stretto raffronto tra i risultati dell’attività gestionale ed obiettivi previamente e puntualmente programmati),

mentre per quanto riguarda gli incarichi di cui alla determinazione n. 7795/2008, non è stato svolto affatto, ponendosi quindi in aperto contrasto sia con quanto disposto dall'art. 47, comma 2, lett. b, della legge regionale n. 43/2001, sia con le garanzie contemplate dai contratti collettivi ed in particolare con le disposizioni, anche metodologiche, di cui all'art. 23 del CCNL del 10/4/1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL 1998-2001.

Sotto questo aspetto, giova anche il richiamo all'art. 29 del CCNL 1998-2001, il quale, al secondo comma, statuisce che, nella definizione dei criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato, «gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art. 23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art. 14».

5.1.1. D'altro canto i cd. “obiettivi di coordinamento” assegnati ai dirigenti, esemplificativamente descritti in narrativa, punto 8.2. (per il dott. C., quello consistente nell’“armonizzazione e coordinamento degli strumenti e delle priorità nella programmazione e pianificazione dei servizi e degli interventi, con particolare attenzione ai processi per l’autorizzazione e l’accreditamento di servizi e strutture sanitarie assistenziali”; per la dott.ssa C., quello del “coordinamento della definizione degli obiettivi da assegnare annualmente ai direttori generali delle ASL e delle attività di valutazione dei risultati delle medesime ASL”; per il dott. C., quello del “coordinamento delle attività per lo sviluppo di fonti rinnovabili e per il raggiungimento da parte della Regione degli obiettivi del protocollo di Kyoto”) non possono essere qualificati “obiettivi” in senso proprio, tenuto conto degli indici

normativi e contrattuali, oramai consolidati, giusta i quali un “obiettivo” dell’attività gestionale deve essere connotato dai caratteri della chiarezza, della concretezza, della misurabilità in relazione a specifici indicatori di performance, caratteri non rinvenibili nella specie, sostanziandosi piuttosto i ricordati “obiettivi” in generiche descrizioni di azioni amministrative.

5.1.2. In realtà la stessa formula del “coordinamento” si presta ad impieghi e ad accezioni atecniche.

Difatti, nel settore pubblicistico il “coordinamento” è una formula organizzatoria in cui un disegno operativo che viene elaborato, evidentemente, da un organo competente, viene imposto a delle istanze tra loro indipendenti; se le istanze non sono indipendenti, non sia ha il coordinamento, si hanno altre forme. Ora mentre nel rapporto gerarchico chi è a capo dell’ente o dell’organo dà degli ordini, nel rapporto di coordinamento, il disegno operativo si realizza attraverso dei coordini trattandosi di istanze indipendenti intestate ad una pluralità di figure soggettive i cui interessi sono parzialmente comuni.

All’attuazione di tale coordinamento provvedono specifiche norme di organizzazione dettate appunto per disciplinare le varie e complesse relazioni tra i diversi centri di riferimento d’interessi.

La complessità di detta formula organizzatoria si coglie proprio sul piano operativo, dato che in una situazione di equiordinazione, l’armonizzazione delle azioni oggetto di coordinamento deve avvenire sulla base di rapporti svolgentisi in posizione di pariteticità. Peraltro, l’esigenza del coesprire di una pluralità di attività e di soggetti in relazione ad “fine comune” ha come corollario la creazione di rapporti intersoggettivi o interorganici produttivi di vincoli specifici di subordinazione per la salvaguardia di preminenti valori di unità dell’ordinamento.

Invero, l’impiego del termine “coordinamento” si presta anche per indicare attività di

promozione ordinata di iniziative o per indicare attività razionalmente ordinata per la cura di certi interessi: si tratta dunque di un termine che non è giuridicamente preciso; a fortiori, l'individuazione di "obiettivi di coordinamento" esige una più attenta esplicitazione.

5.1.3. Ebbene, non può non rimarcarsi che la "genericità" delle ampie formulazioni che descrivono gli "obiettivi di coordinamento" ne scolora la fisionomia finendo per legittimare l'argomento della riconducibilità degli stessi nell'alveo della complessiva funzione di coordinamento che compete propriamente al dirigente sulla base dell'art. 39, comma 1, lett. c), della legge della Regione OMISSIS n. 43 del 2001, ai sensi del quale il dirigente svolge "la direzione, il coordinamento ed il controllo dell'attività delle strutture organizzative assegnate alla loro responsabilità [...]", competendo, invece, al direttore generale il "coordinamento" dell'attività dei dirigenti (art. 40, comma 1, lett. h), della citata legge regionale n. 43 del 2001).

In effetti, sul piano della teoria dell'organizzazione amministrativa, il "coordinamento", di per sé, non può rappresentare un obiettivo da raggiungere, ma rappresenta piuttosto – come si è visto – una pregnante formula organizzatoria che concorre a dare concretezza al generale principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, funzionale al complessivo raggiungimento dell'interesse pubblico.

Oltre tutto si tratta, nella specie, di un coordinamento interno alle strutture dirigenziali di primo livello di cui non è dato cogliere un distinto *quid pluris* – di cui rimane affermata ma non giustificata una eventuale retribuibilità – rispetto a quello che qualifica l'attività di coordinamento propria dei titolari degli uffici dirigenziali di primo livello, tanto più che il cd. "coordinamento orizzontale", di cui la difesa reclama un'autonoma configurazione, rappresenta una modalità tipica di svolgimento della

funzione dirigenziale di secondo livello, quella generale, attribuita ai titolari delle direzioni vertice della relativa struttura amministrativa, per la realizzazione unitaria e sinergica delle azioni amministrative delle singole divisioni in cui quella generale si articola.

5.1.4. Giova in proposito ricordare che dopo quasi ventidue anni dalla profonda riforma della pubblica amministrazione (legge delega n. 421 del 1992) deve ritenersi conoscenza consolidata che, in ossequio al principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) che governa l'agere amministrativo, la sequenza "misurazione dell'azione amministrativa", "costruzione di obiettivi", "elaborazione di un sistema di indicatori di attività", "valutazione dei risultati della gestione" rappresenta il punto di partenza: a) sia per analisi relative all'efficienza e all'efficacia della gestione amministrativa necessarie a valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi previamente stabiliti in ossequio al principio organizzativo in cui si sostanzia la distinzione politica-amministrazione; b) sia per l'attribuzione degli emolumenti accessori e segnatamente, per la dirigenza, quelli relativi all'indennità di risultato.

Qualsiasi analisi sul funzionamento di un'amministrazione pubblica deve infatti necessariamente passare attraverso una preventiva individuazione dei suoi prodotti e una successiva misurazione degli stessi; sulla scorta di tale base informativa si innesta un efficace sistema di controlli.

E' oramai noto agli operatori delle pubbliche amministrazioni che gli indicatori sono di svariati tipi; tra i più noti si possono citare gli indicatori diretti e indiretti (del primo tipo sono quelli che misurano le quantità prodotte; del secondo tipo sono quelli che, in considerazione della difficoltà di identificazione di una unità di misura per l'attività di produzione, fanno riferimento a fenomeni o entità a questa correlati) e quelli semplici e complessi (del primo tipo sono quelli riferibili all'ipotesi di un solo servizio prodotto;

del secondo tipo sono quelli che fanno riferimento ad un'attività che si concretizzi in una pluralità di servizi prodotti).

In ambito pubblico sono altresì note le difficoltà di definizione e misurazione dell'output. In primo luogo non è possibile usufruire del valore monetario del prodotto, poiché esso viene offerto e utilizzato al di fuori del mercato e quindi senza riferimento ad un sistema di prezzi; ne consegue l'impossibilità di effettuare valutazioni aggregate dei vari beni e servizi prodotti o di uno stesso ente o di una sua partizione e quindi la necessità di ricorrere a specificazioni in termini fisici di prodotto. Anche in questo caso vi sono difficoltà poiché le caratteristiche fisiche e qualitative dell'output pubblico non sono univoche né facilmente accertabili. I problemi sono ancor più complessi quando si fa riferimento alla generale attività burocratica di una amministrazione, vale a dire a quell'insieme di azioni poste in essere dalla pubblica amministrazione ricadenti sull'intera collettività e che pertanto non possono essere misurate in termini di loro utilizzo da parte dei cittadini: in questo caso la misurazione del prodotto incontra problemi addizionali, in quanto le attività burocratiche, nominalmente simili, possono differire per le rispettive procedure che la generano, perché la qualità degli atti può variare nel tempo e/o nello spazio, perché è difficile distinguere tra prodotto finale e attività intermedie. L'elaborazione di un indicatore riferito all'intera amministrazione non può dunque prescindere dalla preventiva individuazione analitica delle attività svolte dall'amministrazione e dei prodotti a cui essi danno origine. Omettere tale complesse operazioni di misurazione, di ponderazione dell'azione amministrativa svuota di concreto significato "misure" di valutazione di carattere sintetico.

Oltre a quelli citati sono annoverati i seguenti: a) indicatori di efficienza, che si ottengono rapportando i costi sostenuti per procurarsi le risorse necessarie alla produzione con le quantità prodotte, in modo da misurare il costo per unità di prodotto;

b) indicatori di efficacia, che evidenziano il rapporto tra gli obiettivi e le risorse utilizzate con i risultati conseguiti, nonché il grado di effettivo impatto sulla realtà (soddisfazione di domanda e/o bisogni sociali); c) indicatori di carico di lavoro, che fanno riferimento alla quantità di lavoro delle diverse qualifiche funzionali che, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, una unità organizzativa deve impegnare per ottenere un livello quali-quantitativo di prodotto idoneo a soddisfare le richieste ad essa pervenute o ad essa istituzionalmente imputabili; d) indicatori di qualità, che assolvono la funzione di individuare e misurare le variazioni della qualità sia nel tempo che rispetto a standard prefissati per ciascun tipo di prodotto nell'ambito di ogni settore o servizio sintetico, analitico o elementare; e) indicatori di risultato con i quali si intende misurare gli effetti che l'attività dell'ente ha sulla società civile nel suo complesso ovvero su parti di questa.

5.1.5. A dispetto della complessità dei profili concernenti la misurazione dell'azione amministrativa e la valutazione delle performances, anche in relazione alla corresponsione di premi retributivi, la lettura analitica della documentazione "di valutazione" di cui al ponderoso documento n. 14 allegato alla citata memoria difensiva rivela una sostanziale "genericità" della sequenza "obiettivi-valutazione-corresponsione dell'indennità di coordinamento".

La prima parte di detto allegato documenta le "schede per la valutazione delle prestazioni dirigenziali connesse agli incarichi di funzioni di coordinamento di aree di rilevanti attività", assegnati con la delibera n. 207 del 2007. Dette schede riportano tre colonne: la prima reca "Descrizione delle attività e obiettivi (sintesi)"; la seconda "azioni intraprese e criticità affrontate", la terza "indennità da erogare".

In via esemplificativa, per la dott.ssa C.A., la prima colonna individua quale obiettivo: "Il patto di stabilità interno è lo strumento, introdotto dal legislatore nazionale

attraverso il quale gli enti territoriali e le Regioni contribuiscono al rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria attraverso il Patto di stabilità e crescita”; la seconda colonna reca a commento quanto segue: “E’ stata assicurata una complessiva e sistematica attività di presidio di tutti i processi di analisi, studio, monitoraggio della spesa regionale per il rispetto dei vincoli e dei criteri introdotti dal legislatore nazionale per il Patto di stabilità interno. In particolare: è stata effettuata un’analisi puntuale della normativa e dei decreti applicativi ai fini del conseguimento degli obiettivi posti in relazione all’applicabilità delle suddette norme alla gestione del bilancio regionale; sono stati elaborati ed aggiornati specifici strumenti di gestione e di monitoraggio della spesa adeguandoli alle innovazioni introdotte; sono stati elaborati documenti informativi e indicazioni operative indirizzate a tutte le strutture organizzative dell’Ente assicurando sempre il coordinamento informativo e operativo alle stesse al fine del conseguimento dei risultati attesi; è stato offerto il necessario supporto specialistico alla Vicepresidenza e alla Direzione per lo sviluppo dei processi decisionali, in sede di Comitato di Direzione, relativi alla definizione delle strategie di spesa e sono stati prodotti specifici report di proiezione in risposta alle esigenze espresse dal Direttore generale di riferimento. Le principali criticità che sono state affrontate nel corso dell’anno sono relative, da un lato alla definizione di regole e strumenti adeguati ad assicurare un puntuale monitoraggio, dall’altro alla necessità di garantire equilibri sistemici anche in presenza di situazioni non previste in fase di programmazione”. La terza colonna indica l’importo dell’indennità di coordinamento, pari nel caso di specie a 3.500,00 euro.

La scheda riguardante il dirigente P.A. reca, in prima colonna, il seguente obiettivo: “coordinamento dei rapporti con le strutture di gestione del demanio marittimo”; la seconda colonna indica quale valutazione “lo svolgimento di questa attività ha

comportato lo svolgimento di una serie di incontri dove sono stati esaminati alcuni aspetti di gestione del demanio marittimo in contrasto con le norme GIZC (del C.R. n. 645/2005). Sono state pertanto formulate proposte di miglioramento per la risoluzione di problematiche evidenziate che sono state presentate in sede di riunione inerenti l'area di integrazione 4". La terza colonna riporta, quale indennità, l'importo di euro 1.720,00.

Analoghe schede sono state predisposte per l'attribuzione dell'emolumento in questione ai signori L.G., G.C., P.R., C. E., C.M., V.V., C.L., S.V., D.R.E..

Ancor più sintetiche si presentano le schede di valutazione degli incarichi assegnati per effetto della deliberazione n. 7795 del 2008.

A titolo esemplificativo, per A.C., risulta il seguente "indicatore": "Individuazione delle proposte e delle soluzioni volte a conciliare le esigenze finanziarie del sistema sanitario regionale con la situazione finanziaria della Regione nel rispetto delle disposizioni vigenti".

Circa le "valutazioni", è dato riscontrare: "Rispetto dei tempi di volta in volta concordati o imposti da vincoli normativi o politici". "Target: sì". "Obiettivi pienamente raggiunti". "Fonte: autocertificato".

Per D.R.E., sono riportati i seguenti indicatori: 1) ricognizione dei volumi di attività e modulo organizzativo per aziende; 2) incontri con i responsabili cure primarie aziendali per area vasta; 3) incontri con i responsabili della formazione per area vasta.

Nelle schede di dettaglio, ad integrazione dell'indicatore, è riportato "almeno 8 incontri" o "almeno 10 incontri".

Alla luce delle considerazioni dianzi svolte se ne deve concludere non solo nel senso della atecnicità e vaghezza della rappresentazione dei cd. obiettivi di coordinamento, ma anche nel senso dell'assenza di indicatori di performances; donde elementi di

valutazione formulati senza reale significatività del raggiungimento di “risultati” e dunque senza un’adeguata giustificazione del binomio merito-premialità, con conseguente grave inadempimento dei principi di buon andamento che governano l’organizzazione (art. 97 Cost.), lo svolgimento dell’azione amministrativa e la legittima attribuzione di emolumenti ulteriori a titolo di retribuzione accessoria.

5.1.6. Non solo; un rigoroso scrutinio della già citata legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 “Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione OMISSIS” evidenzia che le “funzioni della dirigenza regionale” sono disciplinate in modo esaustivo e completo dalla medesima “legge regionale di organizzazione” che costituisce la fonte cui è riservata in modo esclusivo la legittimazione ad introdurre deroghe mediante specifiche ed espresse disposizioni (cfr., art. 34, comma 4, espressamente richiamato dal citato art. 39, con il quale fa sistema); il principio è altresì chiaramente ribadito dall’art. 37, comma 1, della legge regionale citata in virtù del quale i dirigenti svolgono le funzioni loro attribuite con autonomia tecnica, professionale, gestionale ed organizzativa “entro i limiti e secondo le modalità previste dalla legge”.

5.2. Anche il richiamo difensivo all’applicazione dell’art. 26, comma 3, del CCNL del 23/12/1999, non appare conferente.

Giova al riguardo ricordare gli orientamenti applicativi dell’ARAN sull’art. 26, comma 3, CCNL secondo i quali “...l’art. 26, comma 3 consente un adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato in presenza di processi di riorganizzazione con o senza incrementi della dotazione organica che abbiano prodotto un effettivo accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto

allo standard preesistente.

Per ciò che attiene alla corretta applicazione delle previsioni del citato art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.1999, per l'implementazione, a dotazione organica invariata, delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione dei dirigenti, è richiesta la effettiva attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale e verificabile accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato, evidentemente, un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente.”.

Peraltro, tale norma consente, allorché si verificano le predette ipotesi (es. processi di organizzazione), non realizzatesi nella fattispecie, esclusivamente di incrementare le risorse del fondo, non già di creare nuove indennità o di derogare ai presupposti per l'attribuzione di quelle stabilite in modo tipico e tassativo dai CCNL.

6. In termini di illiceità contabile, sussistono tutti gli elementi costitutivi per l'affermazione della responsabilità amministrativa a titolo di colpa grave in capo a tutti i soggetti convenuti e va conclusivamente affermata la responsabilità degli stessi, per aver consentito l'erogazione della indennità de qua finalizzata a retribuire ad personam lo svolgimento di normali mansioni dirigenziali, senza peraltro alcun collegamento con specifici e concreti obiettivi gestionali, connessi cioè all'ordinario ciclo annuale programmazione-definizione degli obiettivi-gestione-valutazione dei risultati, e per di più in maniera aggiuntiva rispetto a quanto già previsto a titolo di trattamento economico accessorio della dirigenza regionale.

6.1. Alla luce delle evidenze probatorie è palese, invero, nelle condotte dei convenuti, la violazione delle regole di buona amministrazione e di economicità dell'azione amministrativa, tenuto conto del chiaro disposto delle norme di legge e dei contratti

collettivi, nonché dei richiamati principi fondamentali in materia, in relazione anche alle gravi carenze motivazionali ed all'assoluta mancanza di trasparenza delle decisioni adottate, nonché dell'evidente disutilità dell'impiego di risorse pubbliche, sotto il profilo del miglioramento, dell'efficacia e dell'efficienza della complessiva azione amministrativa regionale, della retribuzione riconosciuta ai dirigenti "coordinatori".

Ne discende che, nella specie, il danno all'erario si sostanzia dunque nella disutilità degli apporti lavorativi non sottoposti al vaglio dei prescritti processi di valutazione voluti dalla contrattazione nazionale e dalla disciplina vigente, per assicurare retribuzioni più elevate in favore dei più meritevoli da valutare alla luce dell'interesse pubblico per la realizzazione di una organizzazione efficiente che coniughi merito e premialità, ma anche per garantire l'osservanza dei principi privatistici posti a salvaguardia di un equilibrato rapporto sinallagmatico tra retribuzione e prestazione lavorativa, principio, quest'ultimo, che per le amministrazioni pubbliche assume una ancor più pregnante specifica valenza.

6.2. La difesa, con riferimento all'elemento soggettivo, aggiunge che la scelta organizzativa (pag. 24 della memoria difensiva citata), ritenuta dalla Procura foriera del preteso danno erariale sarebbe supportata da provvedimenti trasparenti e congruamente motivati e che la contestata inutilità della retribuzione riconosciuta ai dirigenti coordinatori sarebbe smentita dal raggiungimento di un elevato tasso di efficienza amministrativa, tant'è che la spesa per i dirigenti è, tra l'altro, “diminuita negli anni 2007-2008 e 2009 del 9,5%³⁷;; dell'11,1%³⁷; e dell'1,8%³⁷; rispetto all'anno precedente [...], anche l'indice di equilibrio economico finanziario calcolato sulla spesa di personale in rapporto alla spesa corrente dimostra un trend positivo attestandosi nel 2007 al 10,08%³⁷;; nel 2008 al 9,46%³⁷; e nel 2009 al 9,33%³⁷;;”

6.2.1. In relazione a tale ultimo argomento vale anzitutto evidenziare che esso si pone

su piano “esterno” rispetto al comportamento contestato dalla Procura (corresponsione senza titolo di emolumenti per remunerare compiti di coordinamento) e potrebbe semmai avere una rilevanza sul piano del “danno”, non tanto con riferimento al profilo della “colpa”; difatti, nella specie sembra che si intenda affermare che la contestata “scelta organizzativa” dell’ente avrebbe semmai portato un vantaggio sul piano della minore spesa per far fronte ai costi di personale.

La tesi sostenuta dalla difesa non può essere accolta in ragione del carattere apodittico della stessa per assoluta carenza di elementi intesi a dimostrare uno stretto nesso causale circa l’imputabilità della complessiva minor spesa per il personale dirigenziale registratasi nel periodo indicato alla scelta organizzativa della Giunta di attribuire l’indennità in questione ai dirigenti della Regione.

6.2.2. Deve in proposito osservarsi che le ragioni della riduzione della spesa del personale a carico del bilancio regionale, sia in termini assoluti sia in termini percentuali rispetto alla complessiva spesa corrente sostenuta nel periodo considerato, sono invero complesse e comunque riconducibili a drastiche manovre di contenimento della spesa pubblica, segnatamente quella corrente.

A bene vedere, infatti, gli effetti delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa di personale, avviate dal 2008 e riscontrabili, in modo analitico, nei dati di conto annuale elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato relativi all’ultimo triennio di rilevazione (2008-2010), si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato dal brusco passaggio dalle più moderate misure di contenimento riferibili al periodo 2006-2007 ad un più cogente sistema di controllo dei flussi di spesa e ad una complessiva ridefinizione di poteri e responsabilità degli attori del sistema contrattuale.

Quanto alle misure di contenimento della spesa, il decreto-legge n. 112 del 2008

(convertito dalla legge n. 133 del 2008 e più volte modificato) ha, in particolare, reso più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale, cercando tuttavia di raggiungere gli obiettivi di riduzione quantitativa attraverso interventi di razionalizzazione delle strutture, soprattutto dirigenziali, e di miglioramento della funzionalità dei servizi.

Fortemente ridotti risultano in particolare, nell'ambito delle amministrazioni statali, i margini di assunzione sia di nuovo personale che di personale precario, già a decorrere dall'esercizio 2009; vincoli, questi, successivamente estesi anche al personale delle università e, a decorrere dal 2011, al personale degli enti di ricerca.

Quanto, in particolare, alle autonomie territoriali, nel cui ambito le limitazioni al turnover erano state abrogate dal 2005, la legge n. 133 del 2008, con le successive modifiche, ha fortemente irrobustito le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, precisando la nozione di spese di personale al fine del rispetto del vincolo al contenimento della spesa e inserendo nuovamente il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nei confronti degli enti che non rispettano il previsto obbligo della riduzione della spesa di personale rispetto al precedente esercizio ovvero nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

In termini complessivi, può dunque, in estrema sintesi, evidenziarsi che le politiche di contenimento poste in essere già prima dell'entrata in vigore delle disposizioni straordinarie dettate dal decreto-legge n. 78 del 2010 sembrano aver prodotto, in termini finanziari e strutturali, risultati significativi.

Ne è una conferma il forte calo del personale con qualifica dirigenziale registrato in tutte le aree, con l'eccezione del limitato aumento dei dirigenti di seconda fascia degli enti pubblici economici.

Hanno sicuramente inciso, in tale ambito, le misure di riduzione degli assetti organizzativi, imposte alle amministrazioni del settore statale dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008) e più volte reiterate e rafforzate. La rideterminazione delle piante organiche (ampiamente scoperte), pur non comportando effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha infatti contribuito, in ogni caso, a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti provvedendo alla concentrazione delle funzioni istituzionali e ad una migliore razionalizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, liberando in tal modo le risorse umane necessarie ad assorbire gli stringenti vincoli posti al ricambio del personale.

Ne è conseguita una altrettanto spiccata riduzione della spesa che ha, in gran parte, assorbito gli effetti del ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai due bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 siglati nel 2010, come emerge dall'indice di variazione della spesa per la retribuzione fissa che, al netto degli arretrati, si pone nettamente al di sotto del valore degli incrementi contrattuali attribuiti (ideonei a determinare una variazione della spesa per stipendi del 7,9%);).

Le dinamiche riguardanti la spesa per il personale pubblico sono dunque estremamente complesse; sicché appare invero azzardato, senza una analitica e persuasiva indagine dei fenomeni, ricondurre le riduzioni di spesa per il personale dirigenziale della Regione, che nel periodo considerato 2007-2009 risulta pari ad oltre 3 milioni e mezzo di euro (cfr. i dati di Conto annuale elaborati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), alla corresponsione dell'indennità di coordinamento oggetto della contestazione (a pari a circa 150 mila euro) da parte della Procura di cui si discute, senza peraltro considerare la pluralità di concause che hanno concorso a determinare tale risultato, ad esempio la riduzione di tale tipologia di personale del

15,7% nel periodo 2007-2009.

Sulla base delle considerazioni che precedono la tesi dell'asserita "utilità" per la Regione della corresponsione dell'indennità di coordinamento nei termini indicati dalla difesa dei convenuti non si fonda su argomenti convincenti.

6.3. Orbene, i convenuti, hanno adottato la deliberazione n. 207/2007 nelle rispettive qualità di presidente e componenti della Giunta regionale, ad eccezione del solo signor G. G.; quest'ultimo, nella qualità di titolare pro-tempore della direzione generale "Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica" della Regione OMISSIS, oltre ad avere la responsabilità dello specifico settore, ha adottato la determinazione n. 7795/2008 e risulta essere titolare della "direzione proponente" la deliberazione giuntale n. 207/2007, di cui ha anche espresso, nella riferita qualità, parere di regolarità amministrativa.

6.4. Alla luce di quanto precede, sussistono i presupposti per ritenere il comportamento contestato ai convenuti come connotato dall'elemento psicologico della colpa grave, in quanto posto in essere in evidente violazione degli elementari e consolidati principi che governano il sistema retributivo della dirigenza pubblica, come è noto risalente alla cd. seconda privatizzazione del pubblico impiego (cfr., art. 11, legge n. 59/1997 e d.lgs. n. 396/1997 e successivi d.lgs. n. 80 e n. 387/1998); principi sussunti nella disciplina concernente la contrattazione collettiva relativa alla dirigenza riferita al quadriennio normativo 1998-2001 (disciplina peraltro da ultimo ribadita dal d.lgs. n. 150/2009), quali il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, i principi della tipicità e tassatività dell'indennità volte a remunerare le prestazioni accessorie come definite dalla contrattazione collettiva nazionale ed il principio del riconoscimento della retribuzione di risultato all'esito di processi di valutazione dei risultati dell'attività dirigenziale in relazione ad obiettivi previamente stabiliti, chiari,

concreti e misurabili sulla base di specifici indicatori di performance (nei termini sopra definiti), con conseguente assoluto divieto di corresponsione generalizzata di emolumenti accessori (cd. “corresponsione di emolumenti a pioggia”).

7. Dalle condotte sopra descritte è derivato alla Regione OMISSIS un danno patrimoniale, pari ad euro 150.717,55 (tale è l'incontestato ammontare che i convenuti hanno corrisposto a titolo di “indennità di coordinamento” ai dirigenti dell’Ente comunale), oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali, in relazione alle somme illegittimamente erogate ai dirigenti regionali a titolo di “indennità di coordinamento”, per effetto delle nomine di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 207/2007 ed alla determinazione n. 7795/2008.

Il Collegio ritiene di ripartire tra tutti i convenuti e in parti uguali tra loro, il danno subito dalla Regione OMISSIS, tenuto conto della sostanziale equivalenza delle condotte individuali nella sua causazione.

8. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, condanna i signori B. G., C. A., D. A.M., D. F., E. V., G. L., P. G., R. T., R. A., Z. L., G. G. al pagamento in favore della Regione OMISSIS della somma complessiva di euro 150.717,55 (centocinquantamilasettecentodiciassette/55), da ripartire tra i convenuti in parti uguali tra loro, oltre rivalutazione monetaria dalla data di pagamento dei singoli emolumenti e fino alla data del deposito della sentenza, oltre interessi legali dalla data del deposito e fino al soddisfo.

Pone a carico dei condannati le spese del presente giudizio che si liquidano in Euro 3.799,92 (tremilasettecentonovantanove/92).

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 23 ottobre proseguita il giorno
11 dicembre 2013.

Il relatore Il Presidente f.f.

(Massimo Chirieleison) (Marco Pieroni)

f.to Massimo Chirieleison f.to Marco Pieroni

Depositata in segreteria il 14 gennaio 2014

Il Direttore di segreteria

(dott.ssa Nicoletta Natalucci)

f.to Nicoletta Natalucci

Il Presidente f.f.

ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno
2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali",

Dispone

che, a cura della Segreteria, venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art.

52, nei riguardi dei convenuti e - se esistenti - del dante causa e degli aventi causa.

Il Presidente f.f.

f.to Marco Pieroni

In esecuzione del provvedimento del Presidente, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30
giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione, omettere le generalità e gli altri dati
identificativi dei convenuti e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Bologna, 14 gennaio 2014

Il Direttore della segreteria

(dott.ssa Nicoletta Natalucci)

f.to Nicoletta Natalucci