



Sent. n. 123/2010/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA BASILICATA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Adriano FESTA FERRANTE	Presidente
Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE	Consigliere Relatore
Dott. Giuseppe TETI	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità n.7397/R promosso ad istanza del Procuratore Regionale nei confronti di:

Francesco LELJ GAROLLA DI BARD e **Rosa VIPARELLI**, rappresentati e difesi, dall'avv. Aldo STARACE e con quest'ultimo elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Elisabetta LIOI sito in Potenza alla via Pretoria, n.18;

Giuseppe Bartolomeo LAS CASAS, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto BELISARIO e presso il cui studio sito in Potenza al viale Marconi, n.75 elettivamente domiciliato;

Michele GOFFREDO, rappresentato e difeso dall'avv. Ivan RUSSO ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Potenza al largo S. Michele, n.13;

Paolo FANTI, **Valerio TRAMUTOLI** e **Evangelista MICCOLI**, tutti rappresentati e difesi, dall'avv. Alessandro SINGETTA e presso il cui studio sito in Potenza alla via Plebiscito, n.7 elettivamente domiciliati;

Michele SINATRA rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio VITALE, Rocco e Gianpaolo BRIENZA ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi sito in Potenza alla via del Popolo, n.6;

Giuseppe Maria MASTROIANNI rappresentato e difeso dagli avv.ti Sergio COMO e Rocco DE BONIS ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Potenza alla via N. Sauro, n.102;

Lucio ORLANDO rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe MARIANI ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Muro Lucano alla Via Sopra Maddalena, n.4, subentrato nella difesa e nella rappresentanza del medesimo convenuto all'avv. Sergio LAPENNA per effetto di revoca e contestuale mandato "ad litem" rinnovato in corso di causa in data 23.12.2009;

Visto l'atto introduttivo del presente giudizio ed esaminati gli atti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 gennaio 2010, il Consigliere relatore dr. Giuseppe TAGLIAMONTE, il P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale dr. Ernesto GARGANO, nonché, in rappresentanza dei convenuti, gli avv.ti Luigi PASCARIELLO presente su delega dell'avv. Aldo STARACE; Ernesto BELISARIO; Rocco BRIENZA per il proprio assistito e su delega dell'avv. Ivan RUSSO; Alessandro SINGETTA; Antonio VITALE; Sergio COMO e Giuseppe MARIANI;

Con l'assistenza del segretario sig.ra Maria Anna CATUOGNO.

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione del 17.9.2007, depositato in pari data presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale, e preceduto da rituale invito a dedurre, l'Ufficio della locale Procura Regionale contestava agli odierni convenuti il danno – da questi asseritamente cagionato all'amministrazione universitaria di appartenenza – costituito dalla illegittima, ed illecita, erogazione di miglioramenti

economici derivanti dalla supposta irregolare definizione di “progressioni orizzontali” di carriera di numerosi dipendenti dell’Ateneo della Basilicata.

Le anomalie e le irregolarità procedurali che il Procuratore di giustizia contabile poneva a fondamento del proprio editto accusatorio erano state segnalate da esposti sindacali, pervenuti tra la fine dell’anno 2003 ed i primi mesi dell’anno 2004, che denunciavano la sussistenza di eventuali profili di danno erariale generati dalle predette progressioni economiche orizzontali.

A seguito di corposa ed approfondita attività istruttoria, espletata anche attraverso specifica delega, la Procura Regionale era in grado di individuare in due “tornate contrattuali integrative” del C.C.N.L. Università i momenti amministrativi genetici e definatori del danno oggetto di odierna contestazione.

In particolare, con il primo Contratto Integrativo di Ateneo, riferito al quadriennio 1998-2001, sottoscritto il 25.5.2001 ed approvato dal Consiglio di Amministrazione dell’Università il successivo 29.5.2001, venivano disciplinate e regolamentate (art. 7) le progressioni economiche orizzontali di numerosi dipendenti sulla scorta della titolarità del requisito dell’anzianità (tre anni effettivi nella ex qualifica di provenienza al 31.12.2001) e dell’assenza di sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto negli ultimi due anni, in tal modo obliterando l’applicazione di un credibile meccanismo di selezione, da attivarsi con cadenza biennale, puntualmente contemplato dall’art. 56, comma 2, del C.C.N.L. che rinvia, per la compiuta definizione delle procedure selettive, ai criteri generali previsti nel successivo art. 59 del medesimo C.C.N.L.

L’art. 8 del medesimo contratto integrativo consentiva, invece, una progressione automatica e “ex officio” a quanti, alla data del 9.8.2000 avessero già maturato 3 anni di anzianità nella precedente qualifica, nonché a coloro che tale medesima anzianità avrebbero successivamente maturato entro il 31.12.2001, con conseguente notevole ampliamento della platea dei beneficiari.

In sostanza, l’ottenimento dei benefici economici era da riferire non solo ai dipendenti che – alla data del 9.8.2000 – possedevano una anzianità effettiva triennale nella qualifica di provenienza, ma

anche a quei dipendenti che quell'anzianità triennale avrebbero maturato successivamente, e non oltre il 31.12.2001.

Tale accordo "integrativo" del contratto nazionale, recante la data del 25.5.2001, veniva sottoscritto, in rappresentanza dell'Amministrazione universitaria, dal Rettore Francesco Lej Garolla Di Bard e dal Direttore Amministrativo dott. Michele Sinatra, il quale ultimo provvedeva, con successivo provvedimento n.221 del 28.6.2001, anche a disporre i consequenziali nuovi inquadramenti economici "attuali" e – per quanto detto prima – "futuri", sulla base della automatica estensione prevista dal richiamato art. 8.

A distanza di poco più di un anno, e precisamente in data 21.6.2002, un nuovo accordo integrativo (approvato dal C.d.A dell'Università il 3.7.2002) destinava alla progressione orizzontale nuove risorse (€ 82.632,00) e poneva le premesse di un ulteriore incremento di tali dinamiche di "miglioramenti economici" attraverso la previsione di successivi accordi.

Così, in data 17.4.2003, le parti provvedevano a definire una "seconda tornata" di progressioni orizzontali, la cui decorrenza veniva fissata all'1.1.2003, per una spesa complessiva di € 252.979,00, sempre caratterizzata dall'applicazione di criteri automatici, ed estesa alla quasi totalità del personale amministrativo (250 unità). Restavano escluse dalla predetta progressione solo 7 unità di personale.

Con tale accordo si prevedeva

- 1) 1) una seconda progressione economica a beneficio dei dipendenti che, alla data del 31.12.2002, risultavano essere titolari di 6 anni di anzianità complessiva nella ex qualifica di appartenenza e nella categoria di attuale inquadramento;
- 2) 2) ed una prima progressione per quanti, invece, alla stessa data del 31.12.2002, risultavano essere titolari di 3 anni di anzianità: tale anzianità era da valutarsi secondo i medesimi criteri della "seconda progressione".

La Procura Regionale evidenziava nell'atto di citazione come tale accordo del 17.4.2003 non fosse mai stato approvato dal Consiglio di Amministrazione, in quanto al medesimo mai sottoposto. La paternità del predetto accordo, pertanto, era attribuibile solo al Direttore Amministrativo dell'Ateneo lucano – dott. Lucio Orlando – ed al prof. Giuseppe Maria Mastroianni che, in sostituzione del Rettore, aveva provveduto a sottoscriverlo in rappresentanza, unitamente al Direttore Amministrativo, dell'Università della Basilicata.

Il predetto Direttore Amministrativo – dott. Lucio Orlando – disponeva anche i consequenziali nuovi inquadramenti del personale (provvedimento n.234 del 14.5.2003) che implicavano un impiego di risorse finanziarie pari ad €252.979,00.

Successivamente, riferiva ancora la Procura Regionale, il dott. Orlando, sempre in veste di Direttore Amministrativo, adottava un nuovo provvedimento – n.502 del 7.10.2003 – con il quale, in modifica degli inquadramenti disposti con il precedente provvedimento n.234 del 14.5.2003 verso 5 dipendenti – ed avente decorrenza 1.1.2003 – si ridefinivano gli effetti derivanti da quel medesimo inquadramento, “anticipando” gli stessi alla data del compimento del triennio di anzianità nella qualifica di provenienza, all'uopo richiamando il meccanismo dell'automaticità previsto nel precedente provvedimento n.221 del 28.6.2001: gli effetti di tali anticipati inquadramenti, produttivi della correlata rideterminazione degli stipendi di riferimento, si erano tradotti in una spesa “annua” complessiva (riferita ai 5 dipendenti “beneficiari”) pari ad €1.800,75; a tale spesa era da aggiungere quella di €3.625,16 erogata a titolo di “una tantum” per l'anticipata decorrenza, e dunque per il medesimo titolo giuridico di cui sopra.

Alla luce delle descritte vicende amministrative e della ricognizione svolta in ordine alle presunte responsabilità correlate alle maggiori erogazioni stipendiali contestate in chiave di illiceità, la Procura Regionale emetteva il rituale invito a dedurre nei confronti del Rettore “pro tempore” Francesco Lej Garolla Di Bard, del Direttore Amministrativo “pro tempore” dott. Michele Sinatra, e dei componenti del C.d.A. dell'Università degli Studi della Basilicata quali presunti responsabili

del danno derivante dalle irregolari progressioni economiche definite con l'accordo del 25.5.2001 approvato dal C.d.A. il successivo 29.5.2001; nonché nei confronti del prof. Giuseppe Maria Mastroianni e del dott. Lucio Orlando che, nella rispettiva veste di sostituto del Rettore e di Direttore Amministrativo "pro tempore", adottarono, sottoscrivendone il contenuto, l'accordo del 17.4.2003 mai sottoposto, come detto "supra", all'approvazione del C.d.A. dell'Ateneo lucano. Al dott. Orlando, inoltre, veniva anche rivolta l'iniziale contestazione della disposta anticipata decorrenza degli effetti del rinnovato inquadramento economico di cui si è riferito "infra".

Tutti i "deducanti", tanto negli scritti difensivi prodotti, quanto nelle deposizioni verbali rese nelle audizioni personali da parte di alcuni di essi richieste ed ottenute, escludevano ogni responsabilità in ordine alla causazione del contestato maggior esborso di denaro pubblico, interpretato e contestato dalla Procura Regionale come illecita erogazione di indebiti incrementi stipendiali, evidenziando come la scelta di adottare siffatte forme di progressione economica rispondesse ad una lettura degli artt. 56 e 59 del C.C.N.L. pienamente coerente con lo spirito e la lettera che, in materia di progressioni orizzontali, aveva offerto anche l'ARAN – Agenzia per la Rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni – in una propria nota esplicativa.

Rappresentavano, inoltre, che la fase di "prima attuazione" di tali novità contrattuali avrebbe potuto certamente fare emergere qualche incertezza operativa e decisionale, da valutarsi, proprio in ragione di tale incerta applicazione, in chiave di comprensibile e scusabile "errore applicativo", e dunque non connotato da quella colpa grave che è invece necessaria per il corretto accertamento – e la conseguente affermazione – della responsabilità amministrativa.

Le deduzioni difensive offerte dai soggetti invitati non venivano ritenute idonee, da parte dell'Ufficio della Procura Regionale, a superare i motivi di addebito contenuti nell'iniziale atto di contestazione, i quali venivano dunque sottoposti, attraverso la formalizzazione degli stessi in atto di citazione, all'esame odierno di questa Corte.

Ad avviso di parte attrice, le progressioni orizzontali formalizzate dall'Università della Basilicata con i predetti provvedimenti finivano con lo smentire la natura e la "ratio" di un istituto, o "figura contrattuale", che, ideato e concepito per premiare le professionalità maturate nelle qualifiche di appartenenza in vista di un doveroso riconoscimento dell'impegno e della preparazione conseguita "sul campo", veniva ridotto ad un vuoto ed improduttivo meccanismo di indiscriminato miglioramento di posizioni economiche.

Tanto, in aperta violazione delle disposizioni contenute negli artt. 56, comma 2, e 59 del C.C.N.L. che prevedono l'attuazione delle progressioni economiche attraverso meccanismi di selezione attivati per assicurare i miglioramenti retributivi ai più meritevoli.

In tale quadro sistematico, osservava parte attrice nell'atto di citazione, il requisito dell'anzianità non può atteggiarsi a momento di significativa valutazione della conseguita professionalità.

A ciò dovevasi aggiungere, sempre secondo il rappresentante della Pubblica accusa, che la "seconda tornata" delle progressioni orizzontali, definita con gli accordi del 21.6.2002 e 17.4.2003, finiva con il negare il rispetto dell'intervallo biennale previsto tra due successive progressioni, e con il violare il disposto tassativo dell'art. 56, comma 2, che, nel prevedere l'anzianità triennale di servizio nella posizione economica immediatamente inferiore, non tollerava, come invece disposto dagli accordi contrattuali censurati, il cumulo, ai fini della medesima progressione, dell'anzianità maturata nella ex qualifica di appartenenza e di quella maturata nella categoria di attuale appartenenza.

La gravità delle contestazioni mosse non era scalfita, ad avviso dell'Attore pubblico, dalla interpretazione autentica degli artt. 56 e 59 del C.C.N.L. offerta dall'ARAN, e più volte invocata dalla difesa dei vari convenuti per suffragare, o quanto meno "giustificare", l'operato dagli stessi tenuto nella soggetta materia, atteso che tale "interpretazione", sempre secondo l'editto accusatorio, atteneva a profili e dinamiche diverse da quelle in contestazione.

L'Attore pubblico evidenziava, poi, di non attribuire alcun significativo rilievo alle pur eccepite circostanze della esistenza di contenziosi civili pendenti sull'argomento (che avrebbero

“consigliato” l’adozione della soluzione dell’automatica progressione) e del “parere favorevole” espresso sul punto dal Collegio dei Revisori dei conti dell’Università, trattandosi, con riferimento ai contenziosi pendenti, di controversie attinenti alla titolarità di requisiti per l’accesso al “percorso selettivo” e, per quanto, invece, concerne il ruolo e la funzione dell’Organo di revisione, di un parere limitato alla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva con i vincoli di bilancio dell’Università.

Le conclusioni che la Procura Regionale traeva dall’esame della vicenda così sinteticamente descritta deponavano in modo deciso e netto verso una valutazione di irregolarità della contrattazione integrativa posta in essere dalla Università degli Studi della Basilicata, nella parte interessante ed involgente il profilo delle progressioni orizzontali, in quanto difforme dai principi contenuti nel C.C.N.L. del 9.8.2000.

Tale difformità rendeva nulle, ad avviso di parte attrice, le clausole contrattuali conseguentemente adottate: le disposizioni che ne derivavano, oltre a porsi in contrasto con la “ratio” ed i principi della contrattazione nazionale, finivano con il consentire una generalizzata attribuzione di miglioramenti economici del tutto affrancata dal rispetto di regole selettive la cui cogenza era stata anche richiamata dalla Corte Costituzionale in precedenti pronunce.

Il danno all’erario che si riteneva cagionato da siffatte scelte amministrative era da individuarsi, secondo la prospettazione attorea, nel complessivo aumento sopportato dalle finanze dell’Università in relazione alle spese del personale, corrispondente alle maggiori somme erogate per effetto delle contestate progressioni e così analiticamente descritte:

- - € 215.234,96 “per ciascun anno dalla data di decorrenza degli inquadramenti ad oggi” con riferimento alla “prima tornata contrattuale” i cui inquadramenti vennero disposti con provvedimento del Direttore Amministrativo n.221 del 2001; di tale danno venivano chiamati a rispondere:

1) 1) nella misura del 50%, ed in parti eguali tra loro, il Rettore “pro tempore” Francesco Lej Garolla Di Bard ed il Direttore Amministrativo “pro tempore” Michele Sinatra;

2) nella misura del rimanente 50% i componenti del C.d.A. dell’Università degli Studi della Basilicata (Viparelli, Las Casas, Goffredo, Fanti, Tramutoli e Miccoli) che espressero voto favorevole all’approvazione dell’accordo sottoscritto – in rappresentanza dell’Università – dai sunnominati Rettore e Direttore Amministrativo, approvazione intervenuta all’esito della riunione del C.d.A. del 29.5.2001.

- € 252.979,00 “per ciascun anno dalla data di decorrenza degli inquadramenti ad oggi” con riferimento alla “seconda tornata” contrattuale, i cui inquadramenti vennero disposti con provvedimento del Direttore Amministrativo n.234/2003 a seguito dell’accordo integrativo – mai sottoposto all’approvazione del C.d.A. dell’Ateneo lucano – del 17.4.2003 che venne sottoscritto, in rappresentanza dell’Amministrazione universitaria, dal prof. Giuseppe Maria Mastroianni - in sostituzione del Rettore – e dal Direttore Amministrativo “pro tempore” dott. Lucio Orlando: di tale partita di danno venivano ritenuti responsabili, in parti eguali, i suddetti prof. Mastroianni e dott. Orlando nella qualità di “sottoscrittori” dell’ipotesi di accordo stralcio;

- - €1.800,75 “per ciascun anno dalla data dei relativi inquadramenti ad oggi” con riferimento alla rideterminazione dello stipendio ed alla anticipazione degli effetti dell’inquadramento in favore di alcuni (5 unità) dipendenti dell’Ateneo lucano;

- - € 3.625,16, somma riferita all’importo corrisposto “una tantum” in conseguenza dell’anticipata decorrenza degli inquadramenti delle medesime suddette 5 unità di personale: di tali ultime due partite di danno veniva ritenuto unico responsabile il dott. Lucio Orlando che, in qualità di Direttore Amministrativo “pro tempore”, adottò il relativo provvedimento n.502 del 2003 con il quale vennero disposti gli anticipati inquadramenti del personale amministrativo suddetto.

Si costituivano in giudizio tutti i convenuti odierni i quali provvedevano anche a depositare, per il

tramite dei rispettivi difensori, articolate ed approfondite memorie con le quali, sostanzialmente richiamando quanto già rappresentato in sede di prime deduzioni, veniva ribadita la rispettiva estraneità ad ogni supposta volontà causativa di danno, affermandosi che le disposte progressioni economiche orizzontali derivavano da precise – e non sconfessabili – disposizioni negoziali che, in quanto assunte ed adottate a livello nazionale, lasciavano all'operatore "decentrato" apprezzabile libertà di scelta in ordine alla definizione dei concreti parametri di selezione.

La difesa dei convenuti si concentrava, dunque, nell'asserire la piena legittimità delle disposte definizioni dei nuovi inquadramenti economici, in quanto frutto di volontà normativa e contrattuale. In ogni caso veniva esclusa, con riferimento all'operato di ciascuno dei convenuti, la sussistenza dell'elemento psicologico soggettivo della colpa grave.

Veniva, anche, eccepita l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità sì come esercitata oltre il termine quinquennale previsto dalla legge.

All'esito della udienza di discussione del 16 dicembre 2008, il Collegio osservava come, al fine di consentire un compiuto, esaustivo ed effettivo esame della vicenda sottoposta alla propria attenzione, si rivelasse necessaria l'acquisizione di essenziali dati relativi alla esatta determinazione del danno contestato in atto di citazione, tanto anche per vagliare correttamente la fondatezza delle questioni preliminari proposte.

Occorreva, pertanto, far conoscere:

1) 1) il costo annuale delle progressioni economiche orizzontali disposte con i provvedimenti nn.221 del 21.6.2001 e 234 del 14.5.2003; distinto per anno, e con indicazione dettagliata delle modalità di erogazione degli incrementi stipendiali.

Con precisione, dovevano essere indicate:

- modalità e data di effettiva erogazione (indicando a fianco la decorrenza relativa) degli incrementi stipendiali, anche specificando la data di erogazione delle somme corrisposte a titolo di arretrati.

Andavano, conseguentemente, evidenziate, anche avvalendosi di adeguato prospetto analitico e sintetico:

- - il totale delle somme erogate in conseguenza degli accordi attuati con i suddetti Provvedimenti fino al settembre del 2007;
- - il totale delle somme corrisposte e pagate (a titolo di arretrati ovvero inserite “a regime” nel nuovo trattamento stipendiale) prima del mese di aprile del 2002.

Con riferimento, poi, alla seconda progressione economica orizzontale di cui all'accordo del 17.4.2003 (verbale n.4) attuato con P.D.A. n.234 del 14.5.2003, doveva essere specificato il numero del personale che risulta aver beneficiato della c.d. “doppia progressione” avvalendosi della fruizione dell'anzianità complessiva di 6 anni maturata tanto nella ex qualifica di appartenenza quanto di quella maturata nella posizione economica immediatamente inferiore, anche in questo caso indicando le date di erogazione degli incrementi stipendiali conseguentemente attribuiti;

- occorreva ancora, indicare i soggetti (con evidenziazione delle relative somme) che avevano acquisito il beneficio in assenza della valutazione della posizione economica inferiore.

Il tutto con contestuale quantificazione degli importi corrisposti fino all'attualità.

La esecuzione del predetto incumbente istruttorio veniva affidata alla cura degli Uffici della Direzione amministrativa, del personale e di ragioneria.

La Direzione amministrativa, con due distinte note del 17.6.2009 e del 15.7.2009, provvedeva a trasmettere alla Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale i prospetti riepilogativi degli incrementi stipendiali corrisposti per ciascuna tornata contrattuale accompagnati da una serie di considerazioni (nota n.10740 del 15.7.2009) sulla inevitabilità, necessità ed “utilità” delle disposte progressioni economiche.

La lettura dei dati stipendiali forniti in riscontro alla Ordinanza collegiale, pur dimostrativa degli incrementi concretizzatisi a seguito delle Progressioni economiche orizzontali, evidenziava tuttavia la persistente difficoltà di enucleare il puro dato dell'incremento correlato al predetto meccanismo

di miglioramento, e ciò in ragione delle interferenze verificatesi in numerose posizioni economiche con gli effetti recati dalle progressioni verticali nel frattempo definitesi.

Il dato ottenuto, comunque, veniva dal Collegio valutato come utile e sufficientemente adeguato al fine di procedere ad una quantificazione del danno correlato al particolare meccanismo della c.d. Progressione economica “interna” alla categoria di appartenenza, sì da consentire il prosieguo del contraddittorio dibattimentale che veniva fissato all’udienza del 12.1.2010, all’esito della quale, tanto il Pubblico Ministero, quanto i difensori dei convenuti, dopo aver ribadito ed ulteriormente sviluppato le rispettive ragioni di causa, concludevano perché venissero accolte le richieste formulate negli scritti depositati.

All’esito della discussione, quindi, la causa veniva trattenuta per la decisione.

DIRITTO

ECCEZIONE DI NULLITÀ’ EX ART. 17, COMMA 30 TER D.L. n.78/2009 e s.m.i.

Il Collegio deve preliminarmente pronunciarsi sulla eccezione di nullità dell’atto di citazione sollevata dall’avv. Belisario nella memoria integrativa depositata in prossimità della odierna udienza di discussione e fondata sull’assunta genericità della “notitia damni”, e che, a mente dell’art.17, comma 3 ter del D.L. n.78/2009 e s.m.i., determinerebbe la nullità della iniziativa intrapresa dalla Procura Regionale.

L’argomentato difensivo ricava della natura della denuncia – esposto trasmesso alla locale Procura Regionale (nota illustrativa dei fatti ad opera di un rappresentante sindacale) la ragione assertiva della fondatezza della

eccezione di nullità, richiamando a sostegno della stessa un pronunciamento della Sezione Lazio della Corte dei conti adesivo alla stessa.

La doglianza è infondata.

Premesso che la natura e/o la qualità del soggetto denunciante è “ex se”

irrilevante ai fini della disamina in questione, attenendo i contorni della sufficiente concretezza e specificità al contenuto della notizia di danno e giammai alla provenienza della stessa, il Collegio osserva come i suddetti caratteri di “precisione” informanti la denuncia di danno erariale pretesi dal legislatore della riforma per ritenere come validamente attivata l’attività istruttoria del Requirente pubblico debbano essere intesi quali limiti necessari a rendere plausibile, secondo una valutazione “ex ante”, l’avvio delle indagini da parte del P. M. contabile, mentre i suddetti parametri non implicano che la medesima notizia debba contenere tutti gli elementi precisi atti ad individuare la concreta responsabilità erariale, giacché, ove ciò si ammettesse, risulterebbe superflua la stessa attività di indagine del requirente pubblico. Evenienza, questa, che snaturerebbe la stessa funzione istituzionale del Procuratore di giustizia amministrativo contabile (in tal senso, la Ordinanza n.3 dell’11.1.2010 Toscana).

E la vicenda portata all’attenzione di questo Giudicante, lungi dal manifestarsi – nella sede propria della denuncia – come vaga o indeterminata, presenta sufficienti tratti di specificità e concretezza idonei a consentire i doverosi approfondimenti istruttori che costituiscono prerogativa ineliminabile della iniziativa del Pubblico Ministero contabile.

La denuncia, infatti, illustra con sufficiente precisione i fatti amministrativi ed i comportamenti dai quali il danno erariale sarebbe scaturito, anche curandosi di indicare gli autori delle scelte amministrative ritenute dannose, con ciò integrando pienamente i requisiti normativamente imposti per la regolare attivazione delle conseguenti indagini.

LA PRESCRIZIONE

Con riferimento alla eccepta prescrizione del diritto azionato da Parte pubblica, il Collegio osserva che, essendo stato l’invito a dedurre formato in data 18.4.2007, ed avendo questo contenuto utile ad integrare l’effetto interruttivo della prescrizione, la relativa eccezione può essere valutata solo con riferimento alla prima PEO di cui al PDA n.221 del 28.6.2001, in ordine alla quale gli importi

arretrati e a regime risultano essere stati corrisposti nel mese di luglio 2001 (Mandato n.2309 del 17.7.2001).

Successivamente alla predetta data, gli importi sono stati corrisposti “a regime” ed inglobati nel nuovo trattamento stipendiale con pagamento alla data del giorno 25 di ogni mese.

Da ciò deriva che risultano utilmente perseguibili a titolo di danno risarcibile gli importi stipendiali costituiti da “maggiorazioni” percepiti a far tempo dal maggio del 2002 (5 anni computabili “a ritroso” dal 18.4.2007).

E ne consegue che - essendo la spesa a regime pari ad €203.005,06 - il danno che è possibile recuperare con l'intrapresa azione risarcitoria, in quanto costituito dalla effettività degli esborsi di denaro, corrisponde ad €800.000,00 arrotondate, vale a dire con la esclusione della prima “annualità” dei nuovi pagamenti.

Alcun effetto produce, invece, l'eccezione di prescrizione sulle altre due Progressioni economiche del 2003, attesa l'utilità dell'invito a dedurre ad interrompere il decorso del termine prescrizionale quinquennale.

INQUADRAMENTO DELLA PROBLEMATICIA, VALUTAZIONE DELLA ILLICEITA' DELLA CONDOTTA, COLPA GRAVE NELL'ADOZIONE DELLE SCELTE GESTIONALI.

L'azione di responsabilità amministrativa promossa dalla locale Procura

Regionale si fonda, come anticipato nella narrativa che precede, sull'asserita illegittimità ed illiceità degli accordi integrativi del CCNL Università nella parte relativa alle modalità di attuazione delle Progressioni economiche orizzontali.

In particolare, i convenuti avrebbero tutti concorso, con il proprio operato concretizzatosi nella fase approvativa, stipulatoria ed esecutiva, ad introdurre procedure di progressione economica del personale tecnico ed amministrativo dell'Università degli Studi della Basilicata basate su meccanismi automatici, e ciò in contrasto con le previsioni della Contrattazione collettiva nazionale

che demanda alle parti contraenti in sede decentrata il compito di fissare criteri di selezione e di valutazione idonei a garantire una progressione fondata sul merito e sulla riconosciuta professionalità degli aspiranti.

Il danno erariale che ne deriverebbe sarebbe pari alle maggiori somme corrisposte per effetto delle predette progressioni; esso costituirebbe il frutto del contrasto tra le progressioni economiche disposte dall'Ateneo lucano e la disciplina vigente dettata dal CCNL agli artt. 56 e 59 che non consentirebbe di assumere il dato del mero possesso dell'anzianità alla stregua di un requisito utile per una credibile e coerente valutazione di merito.

Il Collegio ritiene che le censure mosse dall'Attore pubblico siano fondate in parte, secondo quanto appresso spiegato.

Occorre innanzi tutto premettere, anche al fine di riscontrare alcune eccezioni sollevate dalle difese sul punto, che la vicenda di danno sottoposta all'odierno esame non involge la disamina di oggetti e materie sottratte alla conoscenza di questa Corte dei conti (nella specie: la legittimità e/o la illegittimità di provvedimenti amministrativi di cui si invochi l'annullamento ovvero la nullità di contratti integrativi) e non prefigura dubbi, per quanto qui interessa, sulla ipotetica provvista di giurisdizione da parte di altro giudice.

Il sindacato della Corte dei conti sui predetti accordi decentrati o sui provvedimenti amministrativi che li facciano propri non avviene "principaliter", ma "incidenter tantum", al solo fine di cogliere, in caso di acclarata macroscopica violazione del dettato normativo o di sovrastanti fonti contrattuali nazionali da parte dei convenuti che ne dovevano assicurare retta e legittima applicazione in sede di contrattazione decentrata, profili di illiceità comportamentale forieri di danno erariale.

La Corte dei conti, in altre parole, si limita a verificare la corretta e ragionevole applicazione dei contratti collettivi nazionali nella sede della "negoziativa integrativa decentrata", la cui inosservanza (o la cui cattiva osservanza) da parte dei funzionari pubblici può tradursi in un danno erariale devoluto alla giurisdizione contabile, la quale è chiamata a leggere ed interpretare la norma

contrattuale per coglierne la portata ed il significato ragionevole onde valutare la corretta applicazione che della stessa abbiano fatto i convenuti (negli esatti termini ora detti, si veda C.d.c. Lombardia n.23391 del 14.6.2006).

Ciò che rileva, ai fini della giurisdizione di questa Corte, non è l'adozione dell'atto illegittimo o la sottoscrizione di una clausola contrattuale nulla, ma la "concretizzazione" di un "comportamento gestionale" dannoso nel quale si sia tradotto quel provvedimento o quell'accordo.

E nel caso in esame i "comportamenti gestionali" su cui si concentra l'attenzione di questo Giudicante sono quelli concretizzatisi nella sottoscrizione, nell'approvazione e nella esecuzione di accordi integrativi che si assumono contrastanti, in modo plateale e macroscopico, con norme contrattuali di rango superiore, e sul punto non attendibili.

Ciò chiarito, il Collegio reputa che il complesso delle scelte amministrative ed operative dei convenuti, nonché la complessiva condotta negoziale tenuta dalle parti, e fatta propria dall'Amministrazione universitaria con i provvedimenti di attuazione del 2001 e del 2003, si sia risolta in una elisione non solo formale ma, anche e soprattutto, sostanziale dello spirito e della "ratio" informanti le previsioni poste dalla contrattazione nazionale a presidio del corretto e regolare svolgimento delle progressioni economiche per il personale universitario ivi contemplate e generalmente disciplinate.

La verifica delle concrete modalità con le quali è stata data attuazione alle progressioni orizzontali evidenzia, infatti, come sia stato completamente obliterato il criterio della selezione meritocratica – o di una comparazione ispirata alla valutazione della professionalità effettiva o della qualificazione – in favore, invece, di una plateale ed ingiustificata "corresponsione a pioggia" dei miglioramenti stipendiali, realizzata attraverso una indiscriminata valutazione del mero dato dell'anzianità pregressa maturata nella ex qualifica di appartenenza.

Il predetto requisito non vale, “ex se”, a costituire criterio di attendibile e valida selezione del merito e delle singole capacità professionali, e tale da poter e dover essere premiato con l’incremento economico e stipendiale previsto e disciplinato dalla contrattazione nazionale.

Nella gestione delle risorse finanziarie destinate al personale amministrativo e tecnico delle Università italiane, sì come consacrata negli accordi integrativi che, “in parte qua”, ne hanno disciplinato le modalità di attribuzione, costituisce “ius receptum” che tra i “Requisiti generali di partecipazione” venga previsto il possesso, in testa ai partecipanti, di un’anzianità di servizio di almeno tre anni nella posizione economica immediatamente inferiore rispetto a quella per la quale si chiede il passaggio.

E che, ai fini del regolare esame delle professionalità da premiare, venga prevista – sotto la responsabilità di una commissione all’uopo istituita – una griglia di indicatori utili per la formazione dei punteggi che andranno a formare la graduatoria finale di merito.

La necessità di individuare degli “indicatori di selezione” ai quali correlare un punteggio massimo per ogni categoria professionale se, da un lato, rende evidente l’esigenza di ancorare a parametri certi ed oggettivi la valutazione dei singoli aspiranti alla progressione, dall’altro lato denuncia ed ammette l’insufficienza e la “non esaustività” del mero dato dell’anzianità, indebitamente mutuato dalla norma pattizia del CCNL ad atteggiarsi quale utile criterio di selezione, peraltro in veste di esclusività, delle progressioni economiche.

Sono pertanto da condividere le censure della Procura Regionale sulla irregolarità dei criteri adottati per l’attuazione delle progressioni economiche: le procedure di selezione non potevano svolgersi, ancorché in tal modo disciplinate nella contrattazione integrativa, attraverso il raffronto del solo parametro dell’anzianità di servizio maturata nella ex qualifica funzionale o categoria di provenienza e della riscontrata assenza di sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto negli ultimi due anni: il dato costituito dalla suddetta anzianità è indubbiamente requisito utile a consentire la partecipazione alle procedure selettive preordinate alla progressione economica, e non

può essere imposto quale unico criterio di selezione, ancorché tale sia la volontà delle parti nella sede della contrattazione integrativa.

Diversamente opinando, dovrebbe ammettersi o la “inutilità” di una previsione di percorsi alternativi a quelli previsti dall’art.59 del CCNL o, in alternativa, la titolarità di un potere di annullamento delle previsioni “di base” contemplate nel CCNL da parte della contrattazione decentrata o integrativa: soluzioni, entrambe, non ammissibili in assoluto.

L’accertata irregolarità delle progressioni economiche, ideate ed attuate in dispregio delle previsioni contrattuali nazionali che impongono l’adozione di criteri selettivi, si traduce in danno economicamente apprezzabile per l’Università nella misura della “disutilità” degli apporti lavorativi recati da personale non selezionato secondo criteri e parametri voluti dalla regolamentazione pattizia per assicurare e garantire retribuzioni più elevate in favore dei più meritevoli.

Non si verte, dunque, in una tematica dominata dalla presenza di un danno solo “ipotetico”: il danno conseguente alla indiscriminata progressione verso la fascia economica superiore di coloro che risultavano in possesso del solo requisito dell’anzianità di servizio maturata nella categoria immediatamente inferiore si cristallizza nella mancata destinazione di risorse finanziarie al riconoscimento di meriti effettivi e non “presunti”.

Se fossero stati adottati indicatori atti a rilevare la qualificazione e la preparazione professionale - ed aggiuntivi al requisito di accesso dell’anzianità triennale – sarebbe stata ottenuta una selezione più rigorosa che avrebbe determinato un diverso e migliore apprezzamento dei miglioramenti professionali conseguiti “sul campo” lavorativo.

Ed il risparmio che ne sarebbe derivato, ancorché non utilizzabile ad altro scopo, avrebbe consentito, nel prosieguo dell’azione amministrativa tesa alla valorizzazione delle risorse umane impiegate nella struttura universitaria, di destinare siffatte risorse “vincolate” alla remunerazione delle professionalità “in divenire”, sì da consentire la possibilità di apprezzare nel tempo il costante sviluppo delle predette professionalità.

Risulta peraltro evidente, ed in ciò è la ragione del parziale accoglimento della pretesa risarcitoria formulata dall'Attore pubblico, che non può costituire partita di danno risarcibile l'intero importo degli aumenti retributivi corrisposti in conseguenza delle disposte progressioni, avendo i beneficiari degli stessi comunque svolto una serie di mansioni e di compiti inseriti in un disegno complessivo di sviluppo delle professionalità esistenti, finalizzato comunque a non disperdere il patrimonio di esperienze acquisito nel tempo da ciascuno dei "premiati".

Il danno va dunque commisurato a quella disutilità – di cui si è detto sopra – derivante dal mancato accertamento di quel "quid pluris" che, ove accertato e verificato, avrebbe garantito, in coerenza con lo spirito e la lettera della contrattazione nazionale, di corrispondere retribuzioni più elevate ai più meritevoli.

Ed attesa l'impossibilità di procedere ad una attendibile ricostruzione "a posteriori" delle risultanze correlate alla mancata selezione, appare a questo Giudice equo valutare come utilmente svolta, e dunque foriera di vantaggi per l'Università di Basilicata, una consistente parte dell'attività lavorativa da parte dei soggetti beneficiari delle maggiori retribuzioni: la predetta percentuale di utilità può determinarsi nella misura del 40% degli importi corrisposti in misura maggiore, e dalla Procura Regionale indicati come totalmente costituenti partita di danno.

Il restante 60% delle maggiori retribuzioni corrisposte può, invece, valutarsi e ritenersi idoneo ad integrare un effettivo danno per l'Ateneo lucano in quanto, come si è detto, correlato ad inquadramenti in fasce economiche superiori non supportati da una effettiva e credibile verifica dei requisiti di maggiore professionalità esigibili da una selezione imposta e, di fatto, disattesa.

Il Collegio decide di applicare tale rilevante riduzione del danno da risarcire anche in considerazione delle significative ed argomentate osservazioni dispiegate sul punto dal Direttore Amministrativo dell'Ateneo lucano attualmente in carica che, anche se personalmente assolutamente estraneo alla vicenda oggetto del processo, si è curato di evidenziare, nella propria nota di accompagnamento ai dati elaborati e trasmessi in esecuzione della recedente Ordinanza di

questo Collegio, l'importante apporto professionale recato comunque dalle unità di personale beneficiarie delle contestate progressioni economiche.

La difesa dei convenuti ha anche sostenuto che la pur supposta – ed eventualmente accertata “incidentaliter” – illegittimità della procedura di avanzamento economico non sia “ex se” idonea a tradursi in comportamento “contra ius”, e perciò illecito.

L'argomento non può essere totalmente condiviso, nel caso in esame.

Infatti, le regole che ivi si assumono violate, in quanto preordinate a garantire una reale e concreta selezione dei soggetti maggiormente meritevoli e perciò legittimati al conseguimento dell'agognata progressione, determinano inevitabilmente la impossibilità di assicurare la correlazione necessaria – perché normativamente fissata – tra il sistema di regole procedimentali e l'utile – o effettivo – esercizio del potere che quelle stesse norme attribuiscono e disciplinano.

Non v'è dunque necessità alcuna che in altra sede venga accertata la illegittimità del provvedimento scaturito dalla irregolare procedura per inferirne decisivo motivo della illiceità del conseguente comportamento amministrativo o gestionale.

Quello che il Collegio censura, e pone a fondamento della propria motivata decisione di condanna, non è dunque la mera intervenuta integrazione di un vizio di legittimità della procedura, bensì la deliberata scelta comportamentale – amministrativa e gestionale – di aver disatteso ed ignorato uno snodo procedurale, costituito dalla predisposizione di criteri selettivi, utile a garantire regolarità dell'azione amministrativa ed effettività di risultato ad essa correlata in virtù di puntuale previsione normativa, anche se di carattere pattizio.

LA RESPONSABILITA' DELLE SCELTE AMMINISTRATIVE

Prima di procedere all'esame dei tratti eventualmente integranti la responsabilità amministrativa evocata nella vicenda sottoposta all'attenzione del Collegio, si ritiene opportuno richiamare il contenuto essenziale dell'articolato accusatorio delineato dalla Procura Regionale nell'atto

introduttivo del giudizio, onde fissare al meglio il quadro normativo e comportamentale che l'Attore pubblico assume essere stato violato ed obliterato, con inescusabile leggerezza e superficialità, dagli odierni convenuti.

La Procura Regionale contesta ai soggetti citati in giudizio di aver promosso e definito, ciascuno secondo le competenze derivanti dalla funzione ricoperta, l'inquadramento di varie unità di personale amministrativo e tecnico dell'Università Basilicata in posizioni economiche di superiore livello – sia pure nell'ambito della categoria di appartenenza – in evidente dispregio delle regole procedurali regolamentanti la materia.

Le predette regole, essenzialmente preordinate a garantire la premialità e la selettività quali fondamentali principi connotanti i percorsi di accesso verso il conseguimento delle posizioni economiche superiori, sono ricavabili dal contenuto del CCNL di comparto e dalla normativa pattizia di dettaglio eventualmente rilevabile dalla contrattazione integrativa e/o decentrata che del primo rappresenta la specificazione.

La lettura coordinata delle norme e dei principi che assumono rilievo nella fattispecie all'esame consente di giungere ad alcune conclusioni – di natura procedimentale – sufficientemente chiare, ma sulla cui corretta applicazione, tuttavia, le opposte parti in giudizio appaiono coltivare diversa opinione.

Dai dati normativi disponibili è possibile statuire che:

- - al fine di consentire l'accesso degli aspiranti alle Progressioni Economiche in argomento è indispensabile il possesso di requisiti soggettivi individuati nell'anzianità minima pregressa nella precedente posizione economica (requisito positivo) e l'assenza di sanzioni disciplinari gravi (requisito negativo); le predette condizioni di partecipazione sono stabilite dalla contrattazione collettiva nazionale e non sono derogabili o modificabili;
- - al fine di consentire ai più meritevoli il conseguimento della posizione economica superiore viene demandata alla contrattazione integrativa (o decentrata) il compito di predisporre parametri

valutativi idonei a garantire una effettiva selezione che consideri il possesso di esperienze professionali e culturali maturate nell'espletamento dell'attività lavorativa; i predetti parametri – o indici di selezione – possono essere determinati dalla contrattazione integrativa, ovvero, nel caso che questa non intervenga sul punto, ripresi dalla contrattazione nazionale che anche si cura di indicarli allo scopo di garantire comunque attuazione al principio della premialità.

Ciò posto, al Collegio sembra evidente che i due passaggi procedurali indicati, ancorché congiuntamente caratterizzati da una impronta “selettiva”, abbiano diversa natura e rispondano a diverse finalità.

Il primo momento procedimentale è finalizzato a “reclutare” la platea degli aspiranti alla Progressione economica: lo stesso è valevole, in quanto posto dalla contrattazione collettiva nazionale, per tutti gli Atenei e non appare obliterabile.

Il secondo, e più importante, momento procedimentale è invece finalizzato a selezionare, tra tutti gli aspiranti ammessi alla Progressione economica, i più meritevoli, ovvero coloro che risultino titolari di qualità professionali e capacità lavorative opportunamente vagliate nel rispetto di parametri valutativi predeterminati dalla contrattazione integrativa; quest'ultima, dunque, è chiamata a “normativizzare” regole selettive diverse ed ulteriori rispetto a quelle richiamate nel primo momento procedimentale.

E l'esigenza di una ulteriore e diversa “selezione” è confermata dal fatto che, in caso di mancato intervento “di dettaglio” sul punto da parte della contrattazione integrativa, è la stessa contrattazione nazionale che provvede a fissare i richiesti parametri di valutazione.

Ciò che dunque appare indiscutibile è che i due momenti selettivi, in quanto diversi per natura e funzione, non appaiono sovrapponibili né tra di loro fungibili.

Tale interpretazione, che privilegia, ed anzi esalta la diversa valenza ed autonomia dei proposti canoni di selezione, è, ad avviso di questo Giudice, chiara ed agevolmente accessibile agli operatori amministrativi – responsabili della gestione amministrativa universitaria e funzionari di elevata

qualifica – chiamati alla definizione delle Progressioni economiche regolamentare da norme cogenti ed imperative, anche se di derivazione negoziale.

Da qui, la colpa grave riscontrabile nel comportamento concretizzatosi nel mancato rispetto di norme procedurali di piana e pacifica interpretazione perché poste a presidio non di un formale modulo operativo, ma della esigenza di salvaguardare un credibile meccanismo di selezione a sua volta preordinato ad un razionale e “meritorio” impiego di risorse finanziarie pubbliche da destinarsi a mirati e non indifferenziati incrementi stipendiali.

LA INDIVIDUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DANNOSI

Dalla documentazione amministrativa acquisita al fascicolo di causa, anche a seguito della istruttoria attivata con la precedente Ordinanza è emerso che i provvedimenti ed i comportamenti ai quali può ricondursi la produzione del danno contestato da Parte pubblica sono i seguenti:

- 1^ Progressione Economica Orizzontale

- a) a) sottoscrizione del Contratto integrativo di Ateneo del 25.5.2001
- b) b) delibera di approvazione del Consiglio di Amministrazione del 29.5.2001
- c) c)inquadramenti del personale disposti con Provvedimento del Direttore Amministrativo del 28.6.2001, n.221 (dott. M. Sinatra)

- 2^ Progressione Economica Orizzontale

- a) a)sottoscrizione del Contratto Integrativo di Ateneo del 17.4.2003
- b) b) inquadramenti del personale disposti con Provvedimento del Direttore Amministrativo del 14.5.2003, n.234 (dott. L. Orlando)

- 3^ Progressione Economica Orizzontale “residuale”

- a) provvedimento anticipato di inquadramento a firma del Direttore Amministrativo dott. Lucio Orlando con rideterminazione stipendiale per 5 dipendenti n.502 del 7.10.2003.

Nella definizione della 1^ PEO risultano coinvolti:

- - il Rettore dell'Ateneo prof. Francesco Lej grolla di Bard ed il Direttore Amministrativo dott. Michele Sinatra nella veste di sottoscrittori dell'accordo per la parte pubblica (25.2.2001)

- - i componenti del C.d.A. dell'Ateneo lucano che, in data 29.5.2001 approvarono l'accordo: professori Rosa Viparelli, Giuseppe Bartolomeo

Las Casas, Michele Loffredo, Paolo Fanti, Valerio Tramutoli ed Evangelista

Miccoli

- - il Direttore Amministrativo dott. M. Sinatra autore del Provvedimento di inquadramento n.221 del 28.6.2001.

Nella definizione della 2^ PEO risultano coinvolti:

- il prof. Giuseppe Maria Mastroianni (sostituto del Rettore) ed il Direttore

Amministrativo dott. Lucio Orlando nella veste di sottoscrittori dell'accordo per la parte pubblica (17.4.2003)

- - il Direttore Amministrativo dott. L. Orlando autore del Provvedimento n.502 del 7.10.2003.

Gli importi stipendiali (maggiorazioni) erogati ai dipendenti in conseguenza della 1^ PEO sono i seguenti:

- - spesa a regime: €203.005,06

- - somma erogata complessivamente alle 197 unità di dipendenti interessati dalla progressione fino al mese di settembre 2007: €922.637,89

- - importi arretrati e a regime corrisposti nel mese di luglio 2001 (mandato n.2309 del 17.7.2001)

Gli importi stipendiali (maggiorazioni) erogati ai dipendenti in conseguenza della 2^ PEO sono i seguenti:

- - spesa a regime: €245.622,42

- - somma erogata complessivamente alle 249 unità di personale interessate dalla progressione fino al mese di settembre 2007: €867.019,49

- - importi arretrati e a regime corrisposti nel mese di maggio 2003 (mandato n.1318 del 19.5.2003)

Gli importi stipendiali (maggiorazioni) erogati ai 5 dipendenti in conseguenza della 3^a PEO (P.D.A. n.502 del 7.10.2003) sono i seguenti:

- - spesa a regime: €6.537,03
- - somma erogata complessivamente fino al mese di settembre 2007: €32.386,99
- - le maggiori somme sono state corrisposte con mandato di pagamento n.3315 del 19.11.2003.

LA DETERMINAZIONE DELLE QUOTE DI DANNO

Il Collegio osserva come la individuazione dei soggetti responsabili del danno erariale contestato nell'atto di citazione non possa e non debba escludere la necessità di provvedere alla ricerca di tutti i comportamenti rivelatisi apportatori, sul piano causale, di un contributo alla verifica dello stesso.

E ciò in quanto al giudice contabile compete il compito di giudicare la parte citata anche modulando, se del caso, il "quantum debeatur" in considerazione delle condotte casualmente rilevanti tenute da soggetti estranei al processo (soggetti pubblici o privati e legati, o meno, da un rapporto di servizio con l'Amministrazione) qualora dovesse emergere che questi, con le loro condotte, abbiano preso parte al processo determinativo del danno contestato, così da evitare che i soggetti citati in giudizio debbano sopportare il peso di un risarcimento che invece sarebbe spettato in parte ad altri se ritualmente convenuti o, comunque, anche se non evocabili in giudizio (in quanto sottratti alla giurisdizione contabile) "coautori", sul piano causale, di un contributo alla verifica del danno, sì da addebitare ai convenuti in giudizio il "quantum" ad essi addebitabile "pro quota" (C.d.c. Sez. Lombardia n.23391 del 14.6.2006 e C.d.c. Sez. Calabria n.249 del 21.2.2006).

E sul descritto piano causale, risulta evidente che la colpevole condotta causativa del danno che questo Giudice è chiamato ad accertare risulta ascrivibile in modo decisamente prevalente (60% del danno) ai firmatari degli accordi decentrati non evocati nel presente giudizio (Rappresentanze Sindacali Unitarie dell'Università di Basilicata) che con la loro attività negoziale hanno posto in

essere la condizione essenziale per l'approvazione degli accordi e per la emanazione dei successivi provvedimenti esecutivi di inquadramento del personale.

La riduzione al 40% della quota di danno attribuibile agli odierni convenuti tiene anche conto del "conforto", recato alla supposta legittimità dell'operato dagli stessi tenuto, costituito dalla "interpretazione autentica" dell'ARAN dell'art. 59, comma 1, del CCNL che confermava, ad avviso dei convenuti, la piena regolarità dell'accordo integrativo.

Alla luce di quanto fino ad ora illustrato, e nella consapevole difficoltà di pervenire ad una puntualissima quantificazione delle somme "medio tempore" erogate in ragione del parziale inglobamento delle stesse nelle partite stipendiali ancora in corso di corresponsione, il Collegio ritiene che possa darsi corso alle seguenti statuizioni di condanna.

- - Progressione economica orizzontale di cui al P.d.A. n.221 del 28.6.2001

Il danno accertato di € 800.000,00 va ascritto per € 480.000,00 (60%) ai rappresentanti sindacali che sottoscrissero l'accordo e non convenuti nell'odierno giudizio per le ragioni sopra illustrate.

La rimanente parte di € 320.000,00 deve essere ridotta di un ulteriore 40% (€ 128.000,00) in ragione delle motivazioni che indussero gli organi di gestione dell'Università (Rettore, C.d.A. e Direttore Amministrativo) quivi convenuti alla definizione, all'approvazione ed alla esecuzione della Progressione economica in argomento.

Il Collegio intende utilizzare in ampio modo il potere di riduzione dell'addebito attribuitoli dalla legge in ragione , come sopra anticipato, delle riscontrabili esigenze di valorizzazione delle risorse umane disponibili nell'Ateneo lucano perseguite attraverso il riconoscimento delle professionalità, delle qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite grazie alla formazione "sul campo" ed alla maturazione della esperienza lavorativa.

La realizzazione delle predette esigenze, anche se non supportata dall'adozione di regole procedurali e selettive informate a piena correttezza, risulta essere stata finalizzata a non mortificare e penalizzare un patrimonio di acquisizioni professionali effettivamente impiegato per la

conservazione di accettabili “standards” qualitativi dei servizi erogati dall’Università della Basilicata.

Ne consegue che la rimanente somma di €192.000,00, costituente il danno effettivo da risarcire, va suddivisa fra quanti – Rettore, componenti del C.d.A. e Direttore Amministrativo in carica – definirono, approvarono e diedero esecuzione alla Progressione economica sottoscritta il 25.5.2001.

Sul punto della individuazione degli apporti causali, va osservato che la responsabilità dei componenti del C.d.A. appare sensibilmente inferiore a quella da riconoscere in testa, ed in parti eguali, al Rettore ed al Direttore Amministrativo, e ciò in ragione della non necessaria approvazione da parte del predetto consesso dell’accordo siglato al fine di garantire l’efficacia o, ancor prima, il perfezionamento dello stesso.

Infatti, e posto che i Contratti decentrati entrano in vigore dalla data in cui gli stessi sono sottoscritti dalle parti (art.40, ultimo comma D.leg.vo n.165/2001), il pronunciamento del C.d.A. appare assimilabile ad una sorta di ratifica o, se si preferisce, di riconoscimento dell’altrui operato, disposto al fine di condividere una sostanziale paternità, anche suffragata dalla consapevolezza delle esigenze che venivano indicate come determinanti per la conclusione dell’accordo stesso.

In siffatta scelta di “Approvazione” dell’accordo decentrato i componenti del C.d.A. avrebbero dovuto esercitare una sia pur minima attività di verifica della coerenza dei contenuti essenziali del patto con le finalità primariamente indicate dalla contrattazione nazionale.

Se non era pertanto esigibile da questi ultimi una conoscenza approfondita e puntuale delle particolari dinamiche operative poste a fondamento dei singoli avanzamenti, appariva ragionevole che, attesa la delicatezza della materia e la nota attinenza della stessa agli auspicati momenti di sviluppo ed evoluzione della realtà Universitaria – aspetto quest’ultimo espressione dell’indirizzo di governo dell’Ateneo – venisse quanto meno rilevata la mancanza, nella procedura che si andava ad approvare, di criteri di selezione utili a premiare il merito.

Agli stessi, pertanto, dovrà essere attribuita una quota di danno “pro capite” inferiore a quella da riconoscere in testa al Rettore ed al Direttore amministrativo.

I componenti del C.d.A., pertanto, vanno condannati al risarcimento di € 15.000,00
cadauno comprensivi di rivalutazione monetaria.

Il Rettore pro tempore (Francesco Lej Garolla di Bard) ed il Direttore Amministrativo pro tempore (dott. Michele Sinatra) vanno invece condannati al risarcimento di € 51.000,00 ciascuno comprensivi di rivalutazione monetaria.

(€15.000,00 x n. 6 componenti C.d.A. = €90.000,00 + €51.000,00 x 2 =
€102.000,00. TOTALE = €192.000,00).

- Progressione Economica orizzontale di cui al P.d.A. n.234 del 14.5.2003.

Il danno accertato di €860.000,00 (arrotondate in difetto) va, anche in questo caso, ascritto nella misura del 60% (€516.000,00) agli autori materiali dell'accordo non convenuti in giudizio e reali ispiratori della negoziazione.

Il rimanente 40% pari ad €344.000,00, è ulteriormente da ridefinirsi in ragione dell'esercizio del potere riduttivo esercitato da questo Giudicante con i medesimi criteri di cui alla prima PEO; a tale somma va pertanto detratta una ulteriore quota di danno (40%) pari ad €137.600,00.

La rimanente parte di € 206.400,00 va divisa, a titolo di danno da risarcire, tra i soli prof. Mastroianni e dott. Orlando che sottoscrissero, per la parte pubblica, l'accordo integrativo del 17.4.2003.

La predetta somma, tuttavia, non appare costituire partita di danno interamente imputabile ai suddetti due convenuti per le ragioni che seguono.

Innanzitutto è da rilevare l'assenza, nella suddetta seconda PEO, dell'approvazione da parte del C.d.A. dell'università (invece intervenuta nella prima PEO ed in un successivo accordo del 21.6.2002 che poneva le premesse per la seconda PEO – approvazione del 3.7.2001 -).

In secondo luogo è da considerare il ruolo marginale svolto dal prof. Mastroianni nella stipulazione dell'accordo integrativo del 17.4.2003, istitutivo della seconda PEO: questi, infatti si trovò a sottoscrivere l'accordo "de quo" in virtù di una delega conferitagli in forza di riscontro impedimento materiale del Rettore.

Tale circostanza costituisce, ad avviso del Collegio, motivo di limitata attribuzione di responsabilità.

Per quanto detto, il danno di €206.400,00 risulta addebitabile ai soggetti evocati in giudizio dalla Procura Regionale (Mastroianni e Orlando) in una misura pari alla metà dello stesso, e dunque pari ad € 100.000,00 arrotondate e nelle seguenti percentuali, anche esse determinate per arrotondamento:

- - 80% (€80.000,00) al dott. L. Orlando, Direttore Amministrativo sottoscrittore del contratto ed autore dei provvedimenti di inquadramento;
- - 20% (€20.000,00) al prof. Mastroianni, co-sottoscrittore dell'accordo per delega del rettore in carica.

Per quanto, infine, concerne la c.d. "terza PEO" di cui al P.d.A. n.502 del 7.10.2003, il Collegio rileva come tale provvedimento, adottato dal Direttore Amministrativo "pro tempore" dott. L. Orlando, sia stato formato sulla scorta dell'Accordo integrativo del 19.6.2001 e del precedente P.d.A. n.221 del 28.6.2001.

La spesa di €32.000,00 (arrotondata in difetto) per le maggiori somme corrisposte fino al settembre 2007 va ridefinita sulla scorta delle riduzioni già operate per le precedenti tornate, da riferirsi ai presupposti operativi sui quali la stessa é stata fondata.

La stessa, pertanto, viene giudicata dal Collegio come integrativa di danno erariale, da imputare al solo Direttore Amministrativo dott. L. Orlando, nella misura di €7.800,00 ($32.000,00 - 60\% = 13.000,00 - 40\% = 7.800,00$).

Le spese di giustizia seguono la soccombenza per i convenuti condannati.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte, in parziale accoglimento della domanda accusatoria contenuta nell'atto di citazione, così decide:

- a) a) respinge l'eccezione di nullità degli atti istruttori formulata in corso di udienza dai difensori dei convenuti;
- b) b) accoglie parzialmente l'eccezione di prescrizione, ritenendo la stessa utilmente sollevata solo in riferimento alla prima PEO del 2001.
- c) c) condanna i signori Francesco LELJ GAROLLA DI BARD - Rettore "pro tempore" - Michele SINATRA Direttore Amministrativo "pro tempore" in carica all'epoca dei fatti contestati al risarcimento – in favore dell'Università degli Studi della Basilicata - della somma pari ad €51.000,00 per ciascuno di essi (somma comprensiva di rivalutazione monetaria);
- d) d) condanna i sigg.ri Rosa VIPARELLI; Giuseppe Bartolomeo LAS CASAS; Michele GOFFREDO; Paolo FANTI; Valerio TRAMUTOLI; Evangelista MICCOLI - componenti del C.d.A. – al risarcimento in favore dell'Università degli Studi della Basilicata della somma pari ad €15.000,00 per ciascuno di essi (somma comprensiva di rivalutazione monetaria);
- e) e) condanna il dott. Lucio ORLANDO - Direttore Amministrativo in carica all'epoca dei fatti contestati, al risarcimento delle somme di €80.000,00 e di €7.800,00 - totale 87.800,00 - in favore dell'Ateneo lucano (somma comprensiva di rivalutazione monetaria);
- e) condanna il prof. Giuseppe Maria MASTROIANNI al risarcimento della somma di € 20.000,00 in favore della predetta Università (somma comprensiva di rivalutazione monetaria);
- f) f) le somme di cui alla presente sentenza di condanna sono da maggiorarsi degli interessi legali decorrenti dalla data di pubblicazione della sentenza stessa fino al soddisfo;

g) le spese seguono la soccombenza per i soggetti condannati e vengono determinate nella misura di €1827,54=.

Euro Milleottocentoventisette/54=.

Così deciso in Potenza, nella Camera di Consiglio del 12 gennaio 2010.

Il Relatore

Il Presidente

dott. Giuseppe Tagliamonte

dott. Adriano FESTA FERRANTE

F.to Giuseppe Tagliamonte

F.to Adriano Festa Ferrante

Depositata in Segreteria il 13 MAG. 2010

Il Dirigente

(dott. Tommaso Panza)

F.to Tommaso Panza

