



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

composta dai seguenti magistrati:

dott. Fiorenzo **SANTORO** Presidente
dott. Rossella **CASSANETI** Consigliere relatore
dott. Nicola **RUGGIERO** I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° **60928** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Campania nei confronti del signor **Antonio Liberato MARRO**, nato a Cervinara (AV) il 16-07-1955 ed ivi residente alla via Castello n. 7, rappresentato e difesa, giusta mandato a margine della memoria di costituzione e difensiva depositata in data 30-12-2011, dall'avv. Alda Lanni con cui elettivamente domicilia in Napoli alla via Morghen n. 92 presso lo studio dell'avv. Alfredo Rubino;

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale il 21-09-2009;

VISTA la memoria di costituzione depositata presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale il 30-12-2011 dalla difesa del sig. Antonio Liberato MARRO;

VISTI gli atti di giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 26 gennaio 2012, con l'assistenza del segretario dott. Alfonso Pignataro, sentiti il relatore consigliere Rossella Cassaneti, l'avvocato Alda Lanni ed il rappresentante del pubblico ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Francesco Vitiello;

Ritenuto in**FATTO**

Con citazione depositata presso questa Sezione Giurisdizionale il 21-09-2009 la Procura Regionale ha evocato in giudizio il signor Antonio Liberato MARRO per sentirlo condannare al pagamento, in favore della Provincia di Avellino, della somma di € 4.338,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia. Tale somma corrisponde a quanto pagato dall'ente predetto, presso il quale il convenuto riveste l'incarico di Dirigente p.t. del Settore Patrimonio, per effetto delle determinate -adottate e sottoscritte da Antonio Liberato MARRO- n. 8265 e 8266 del 12-12-2007, con le quali si è stabilito di attribuire un compenso pari ad € 1.446,00 ciascuno a tre dipendenti della Provincia di Avellino che avevano composto due commissioni di gara nel marzo 2007, per attività istituzionale dell'Amministrazione di appartenenza e durante l'orario di servizio.

Al fine di rilevare l'illiceità dell'esborso derivato da siffatti provvedimenti illegittimi, il requirente ha richiamato il consolidato e codificato principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti, da cui discende il "divieto di corrispondere compensi per lo svolgimento di attività istituzionali, il cui esercizio trovi il suo presupposto necessario nella qualifica attribuita e nell'ufficio ricoperto dal soggetto o, comunque, nelle finalità istituzionali dell'Ente di appartenenza" ed abbia luogo -altresi- durante l'orario di servizio. Ha citato, a sostegno, il d.lgs 165/2001, giurisprudenza amministrativa e contabile nonché della Corte di Cassazione, rilevando, in aggiunta, che l'eccezione a tale principio contenuta negli artt. 17 e 18 legge 109/1994, riguardante la progettazione di opere pubbliche, è insuscettibile di interpretazione analogica. In punto di nesso di causalità e di elemento soggettivo dell'illecito, il requirente ha rilevato che il richiamo, contenuto nelle suddette determinate n. 8265 e 8266 del 12-12-2007 del Dirigente p.t. del Settore Patrimonio della Provincia di Avellino (odierno convenuto), ai criteri di cui alla delibera giuntale della Provincia di Avellino n. 908 del 05-12-2002 che ebbe ad oggetto la determinazione del compenso per i componenti le commissioni concorsuali, è del tutto inconferente, poiché tale atto deliberativo era stato adottato ai sensi dell'art. 41 d.lgs. n. 29/1993, che delegava ad apposito regolamento ministeriale la modalità di erogazione di compenso per i componenti le commissioni esaminatrici per il reclutamento del personale; del pari non

pertinente è -ad avviso della Procura- il richiamo, effettuato dal MARRO in sede di controdeduzioni, all'art. 84 d.lgs.163/2006, che concerne non il compenso, ma il rimborso delle spese (ovviamente, ove ce ne siano state) da corrispondere ai componenti le commissioni aggiudicatrici.

Con memoria depositata in data 30-12-2011 per il tramite del difensore incaricato avv. Alda Lanni, Antonio Liberato MARRO ha chiesto di essere prosciolto da ogni addebito, rilevando di aver correttamente applicato sia l'art. 84 d.lgs.163/2006 e sia le determine n. 1058 e n. 1065 del 16-02-2007 con cui sono stati nominati i componenti le commissioni di gara che hanno percepito il compenso liquidato con i provvedimenti che il requirente assume illeciti, poiché i dipendenti prescelti sono stati designati *intuitu personae* e non *ratione officii*, ovvero per le loro specifiche capacità professionali e non perché preposti a compiti d'Istituto connessi con l'oggetto dell'incarico ricevuto, di modo che tali dipendenti non erano neppure obbligati ad accettare l'incarico *de quo*, potendo invece rinunciarvi; ha rilevato, altresì, che la correttezza del suo operato ha evitato l'instaurazione di contenziosi da parte dei componenti le due commissioni al fine di ottenere il compenso per ciò loro spettante.

Nella pubblica udienza odierna il PM ha confermato l'atto di citazione, precisando, in particolare, che il fatto che il conferimento dell'incarico sia avvenuto *intuitu personae* -come afferma parte convenuta- non è dimostrato in alcun modo in atti, ove si evidenzia, invece, che l'incarico medesimo è stato svolto in orario di servizio e nell'ambito di attività di servizio, con conseguente inconferenza dei prospettati richiami normativi. L'avv. Alda Lanni ha reiterato e confermato le deduzioni difensive scritte, insistendo per il proscioglimento del proprio assistito da ogni addebito.

Considerato in

DIRITTO

1. In assenza di questioni pregiudiziali e preliminari, il Collegio può esaminare in punto di merito la vicenda descritta nella premessa in fatto. Deve quindi procedersi alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che, com'è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno

determinato e l'ente che lo ha subito.

2. Con riferimento, in primo luogo, all'**elemento oggettivo del danno pubblico**, la valutazione della relativa sussistenza nel caso di specie impone sia l'attento esame degli atti di causa e sia la ricognizione del quadro normativo di rilievo.

Con la determinazione dirigenziale n. 8265 del 12-12-2007 della Provincia di Avellino - Edilizia Scolastica (avente ad oggetto: POR MISURA 3.15 - LAVORI DI REALIZZAZIONE DI PARETI MOBILI E DI ARREDI PER I CENTRI PER L'IMPIEGO DI AVELLINO - PAGAMENTO DELLE SPETTANZE ALLA COMMISSIONE GIUDICATRICE) si è stabilito di *"LIQUIDARE LA SOMMA TOTALE DI € 2.896,86 AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE DELLA GARA PER I LAVORI DI REALIZZAZIONE DELL'ARCHIVIO E DELLA SALA CONFERENZE PER IL CENTRO PER L'IMPIEGO DI AVELLINO NOMINATA CON DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE N. 1058 DEL 16-02-2007"*, nell'importo di € 956,62 ciascuno. Con la determinazione dirigenziale n. 8266 del 12-12-2007 della Provincia di Avellino - Edilizia Scolastica (avente ad oggetto: POR MISURA 3.15 - LAVORI DI REALIZZAZIONE DELL'ARCHIVIO E DELLA SALA CONFERENZE PER IL CENTRO PER L'IMPIEGO DI AVELLINO - PAGAMENTO DELLE SPETTANZE ALLA COMMISSIONE GIUDICATRICE) si è stabilito di *"LIQUIDARE LA SOMMA TOTALE DI € 2.896,86 AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE DELLA GARA PER I LAVORI DI REALIZZAZIONE DELL'ARCHIVIO E DELLA SALA CONFERENZE PER IL CENTRO PER L'IMPIEGO DI AVELLINO NOMINATA CON DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE N. 1058 DEL 16-02-2007"*, nell'importo di € 956,62 ciascuno. In entrambe le determinazioni si è operato riferimento, al fine di giustificare sia la corresponsione del compenso ai componenti le due commissioni e sia il calcolo del relativo importo, all'art. 84 d.lgs. 163 del 12-04-2006 ed alla delibera di G.P. Avellino n. 908 del 05-12-2002, nonché alle determinazioni dirigenziali n. 1058 del 16-02-2007 e n. 1065 del 16-02-2007 della Provincia di Avellino - Attività Produttive con cui i suddetti componenti delle commissioni aggiudicatrici sono stati individuati nelle persone dell'ing. Raffaele della Fera (presidente), dott. Giancarlo Pirrello (componente), geom. Renato Maglio (componente) e signora Raffaella Spinello (segretaria) e si è altresì stabilito che le spettanze dei componenti le commissioni sarebbero state liquidate *"CON SUCCESSIVA*

DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE, SECONDO QUANTO PREVISTO DALLA DELIBERA DI G.P. N° 908 DEL 05/12/2002'.

Orbene, in primo luogo va osservato che il principio di onnicomprensività della retribuzione nel pubblico impiego, insito tra quelli generali dell'ordinamento giuridico, già da tempo ha trovato la sua conferma nell'ambito del diritto positivo sia per dirigenti che per gli altri pubblici dipendenti.

In relazione ai dirigenti l'art. 24 del d.lgs. n. 29 del 1993 (ora del d.lgs. 30-03-2001 n. 165) ha stabilito che "la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità" (comma 1) ed inoltre che "il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa" (comma 3).

Per ciò che concerne i dipendenti che non rivestono la qualifica dirigenziale deve richiamarsi quanto disposto dall'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 ossia che per le prestazioni lavorative rese a favore dell'amministrazione di appartenenza, spetta soltanto il trattamento economico fondamentale ed accessorio definito dai contratti collettivi salvo che non si tratti di attività che esuli dai compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente.

La giurisprudenza ha, inoltre, da tempo chiarito che il divieto di percepire compensi, stabilito per i pubblici dipendenti assoggettati al regime dell'onnicomprendività del trattamento retributivo, opera inderogabilmente in tutti i casi in cui l'attività svolta dall'impiegato sia riconducibile a funzioni e poteri connessi alla di lui qualifica e all'ufficio ricoperto, corrispondenti a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti nei normali compiti di servizio (cfr., in tema, Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1995, n. 419, 9 settembre 1999, n. 1027, 2 ottobre 2002, n. 5163; Cass. SS.UU. 4 gennaio 1995 n. 94, Corte dei Conti Sez. Puglia, 3 luglio 2001 n. 524 e 13 dicembre 2004 n. 952).

Per quel che concerne il rilievo difensivo inerente il conferimento degli incarichi nel caso di specie *intuitu personae*, valga riportare quanto condivisibilmente affermato nella sentenza n. 1833/2008 della

Sez. Giur. Corte dei conti Sardegna:

“Quanto poi all’ipotesi in cui l’incarico sia conferito intuitu personae, ... valga quanto precisato in materia dalla Commissione speciale pubblico impiego del Consiglio di Stato con parere del 4 febbraio 2004, secondo cui l’art. 24 comma 3, del D.L.vo 165/2001, laddove prevede che il trattamento economico del dirigente ‘remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti ... nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall’Amministrazione presso cui prestano servizio’, ha una portata generale e dunque non distingue tra incarichi continuativi e non continuativi o occasionali, o tra incarichi strettamente inerenti all’ufficio e quelli che, pur non inerendo all’ufficio, sono conferiti dall’Amministrazione.

Quindi, secondo la Commissione, non rileva in ogni caso, ai fini del citato art. 24 comma 3, che l’incarico non sia strettamente inerente alle funzioni istituzionalmente e ordinariamente assegnate al dirigente, posto che la suddetta disposizione si riferisce a ‘qualsiasi incarico comunque conferito dall’Amministrazione di appartenenza’.

Non appare quindi condivisibile l’assunto difensivo sul punto, che risulta palesemente in contrasto col tenore e col senso da attribuire alla richiamata normativa, oltre che con la copiosa giurisprudenza formatasi da tempo in materia, non solo con riferimento ai dirigenti -specificamente interessati dalla surriportata pronuncia- ma anche riguardo i dipendenti che non rivestono qualifica dirigenziale.

Giustamente, poi, ha rilevato il requirente l’inconferenza del richiamo, contenuto nelle determine n. 8265 e 8266 del 12-12-2007 del Dirigente p.t. del Settore Patrimonio della Provincia di Avellino (odierno convenuto), all’art. 84 d.lgs 163/2006 (*“Commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa”*), che stabilisce che *“Le spese relative alla commissione sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione della stazione appaltante”*, poiché tale disposizione inerisce, evidentemente, ad eventuali spese connesse all’attività della commissione aggiudicatrice -e non a compensi da corrispondere ai componenti- laddove tali spese non risultano, nel caso di specie, essere state né sostenute né comunque inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione della stazione appaltante.

Del pari inconferente è, altresì, il richiamo alla Delibera di G.P. n. 908/2002, riferita ai compensi relativi

ai compiti di valutazione delle Commissioni di concorso, ovvero a fattispecie che, concernendo le commissioni esaminatrici preposte alle selezioni per il reclutamento del personale, è del tutto distinta rispetto a quella cui si riferiscono le determinazioni dirigenziali n. 8265 e 8266 del 12-12-2007 della Provincia di Avellino - Edilizia Scolastica, riguardanti, come in precedenza ricordato, commissioni giudicatrici nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rientranti nelle previsioni dell'art. 84 d.lgs. 163/2006, il quale, per quanto concerne la loro composizione, stabilisce che esse debbano avere *“un numero dispari di componenti, ..., esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto ... La commissione è presieduta da un dirigente della stazione appaltante ... I commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari delle stazioni appaltanti”*. Quindi, ai sensi di tali disposizioni la commissione per lo svolgimento di gara per l'aggiudicazione di un appalto costituisce organo collegiale straordinario dell'amministrazione, alla cui formazione partecipano di norma i funzionari da essa dipendenti, nel contesto dei rispettivi compiti istituzionali: è per tale motivo che a costoro non è dovuto uno speciale compenso, dovendosi ritenere che tale attività rientri nell'ambito della onnicomprensività del trattamento retributivo spettante.

Che si sia trattato di attività rientrante non solo nei compiti istituzionali dell'Ente (Provincia di Avellino) ma anche nell'ambito degli incarichi normalmente affidati ai componenti delle commissioni prescelti con le determinazioni dirigenziali n. 1058 del 16-02-2007 e n. 1065 del 16-02-2007 della Provincia di Avellino - Attività Produttive, è testimoniato sia dal fatto che le gare si sono svolte durante l'orario di lavoro (cfr. cartellini marcatempo ed attestazioni provenienti dalla Provincia di Avellino contenute nella nota prot. 93124 del 15.10.2008: cfr. all. n. 3 al fascicolo di Procura) e sia dalla circostanza che le relazioni tecniche dei due interventi cui l'aggiudicazione si riferiva, sono state redatte dal geom. Renato Maglio (cfr. allegati alla nota prot. n. 56501 del 05-08-2009 della Provincia di Avellino - D.G., all. n. 10 al fascicolo di Procura), componente di entrambe le commissioni, a testimonianza del fatto che i compiti di norma svolti dal dipendente in parola erano oltremodo affini a quelli rientranti nell'attività da svolgere a cura delle commissioni medesime.

Il requirente ha giustamente rilevato, altresì, che si versa, nel caso all'esame, in fattispecie affatto diversa da quella disciplinata dall'art. 18 legge 109/1994, inteso a *“riconoscere incentivi economici, in*

misura ben determinata e con i criteri individuati dalla contrattazione collettiva, solamente a quei pubblici dipendenti che, in possesso delle qualifiche tecniche necessarie, abbiano realizzato o contribuito a realizzare sia la progettazione, la direzione dei lavori oppure il collaudo di un'opera o di un lavoro, sia la predisposizione di un atto di pianificazione comunque denominato, prevedendo, ovviamente, contributi differenti essendo diverso sia l'impegno professionale che il beneficio realizzato e l'economia conseguita'.

Pertanto, deve concludersi nel senso che l'esborso € 4.338,00, conseguito all'esecuzione delle determinazioni dirigenziali n. 8265 e n. 8266 del 12-12-2007 della Provincia di Avellino - Edilizia Scolastica, costituisce danno ingiusto e risarcibile subito dall'ente provinciale avellinese (cfr. ordinativi di pagamento emessi in favore di Renato Maglio, Giancarlo Pirrello e Raffaella Spiniello, nell'ammontare di € 1.446,00 ciascuno, allegati alla nota prot. n. 93174 del 15-10-2008 della Provincia di Avellino - Seg. Gen., all. n. 3 al fascicolo di Procura).

3. Non può revocarsi in dubbio, inoltre, per quel che concerne il **nesso di causalità** rilevabile tra il danno sopra descritto e quantificato, che l'esborso in questione si è prodotto, per effetto delle determinazioni n. 8265 e 8266 del 12-12-2007, adottate e sottoscritte da Antonio Liberato MARRO, Dirigente p.t. del Settore Patrimonio della Provincia di Avellino. Invero, il nesso eziologico in parola non può ritenersi interrotto dalle determinazioni dirigenziali n. 1058 del 16-02-2007 e n. 1065 del 16-02-2007 della Provincia di Avellino - Attività Produttive con cui i componenti delle commissioni aggiudicatrici sono stati nominati, poiché, sebbene si sia in esse stabilito che le spettanze dei componenti le commissioni sarebbero state liquidate "con successiva Determinazione dirigenziale, secondo quanto previsto dalla Delibera di G.P. N° 908 del 05/12/2002", si trattava di atti deliberativi di rango e natura pari a quelle adottate dall'odierno convenuto, il quale, pertanto, avrebbe potuto e dovuto senz'altro disattenderle, pena l'adozione di determinazioni illecite in quanto causative di antiggiuridico depauperamento patrimoniale in danno della Provincia di Avellino.

La gravità della colpa -venendo all'esame dell'**elemento soggettivo dell'illecito**- che connota tale condotta -posta in essere da soggetto in posizione d'immedesimazione organica rispetto all'Ente di appartenenza in quanto stabilmente inserito nell'apparato burocratico dell'Ente medesimo in ragione

dell'incarico dirigenziale ivi ricoperto- si presenta maggiormente evidente a causa delle *“mansioni apicali ricoperte dall'invitato, dirigente di un settore, per il quale si esige una condotta ancora più consona e rispettosa dei principi dell'ordinamento”*, come giustamente sottolineato dal requirente nell'atto introduttivo del giudizio. La violazione delle disposizioni dell'art. 84 d.lgs. 163/2006 sopra citato e l'inammissibile interpretazione estensiva delle statuizioni contenute nella Delibera di G.P. Avellino n. 908/2002 -anch'essa più volte menzionata in precedenza- denotano, invero, rilevante ed inescusabile disinteresse riguardo i propri obblighi di servizio e le conseguenze patrimonialmente dannose del proprio agire.

Conseguentemente, il Collegio ritiene che il danno ingiusto di € 4.338,00 subito dall'ente, vada addebitato al soggetto convenuto nel presente giudizio, con l'aggiunta di rivalutazione monetaria. Dette somme saranno altresì gravate di interessi legali a far data dalla pubblicazione della presente decisione.

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

P.Q.M.

La Corte de Conti

Sezione Giurisdizionale per la Campania

definitivamente pronunciando, **CONDANNA** il signor Antonio Liberato MARRO al pagamento, in favore della Provincia di Avellino, della somma di € 4.338,00, oltre rivalutazione monetaria. Dette somme saranno gravate di interessi dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

Il predetto soggetto è, poi, tenuto al pagamento, nei confronti dell'erario, delle spese di giustizia che si liquidano in euro

.....
Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2012.

IL CONS. ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Rossella Cassaneti)

(Fiorenzo Santoro)

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria (Dott. Carmine De Michele)