

Sent. n.

240/2009/E.L.

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. Vincenzo PERGOLA	Consigliere
Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.7510/E.L. del Registro di Segreteria, instaurato ad istanza del Procuratore Regionale in data 24.6.2008, nei confronti di Gabriele Di Mauro rappresentato e difeso, dagli avv.ti Domenico TOMASSETTI e Gaetano Maria PORRETTI ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Potenza alla via Pretoria, n.188;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, nonché tutti gli altri atti e documenti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 maggio 2009, con l'assistenza del Segretario Sig.ra Maria A. CATUOGNO, il Consigliere relatore dr. Giuseppe TAGLIAMONTE, il Pubblico

Ministero nella persona del Procuratore Regionale dott. Michele ORICCHIO nonché, in rappresentanza del convenuto odierno, i difensori costituiti.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 24.6.2008, preceduto da rituale invito a dedurre dell'8.4.2008, il Procuratore Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale conveniva nel giudizio odierno il dott. Gabriele Di Mauro nella qualità di Amministratore, prima, e Direttore, poi, dell'ARBEA (Agenzia della Regione Basilicata per l'Erogazione in Agricoltura), chiedendone la condanna al pagamento in favore dell'Erario, e segnatamente della Regione Basilicata, della somma di € 174.291,87 oltre accessori di legge e spese di giustizia, a titolo di risarcimento del danno da questi asseritamente cagionato per effetto del conferimento di due incarichi di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione, e da parte attrice valutati come privi di giustificazione e connotati da evidenti tratti di illegittimità ed illiceità.

L'iniziativa risarcitoria portata all'esame di questo Giudice, ed attivata a seguito di precise denunce trasmesse alla locale Procura Regionale che avevano reso necessario il consequenziale espletamento di idonea indagine istruttoria delegata al Nucleo di P.T. della Guardia di Finanza di Potenza, involgeva inizialmente, oltre al richiamato fenomeno del supposto illecito conferimento di incarichi consulenziali ricondotto alla responsabilità decisionale dell'odierno convenuto, anche altre irregolarità che erano emerse dall'esame delle modalità e

dei criteri di utilizzazione delle autovetture di servizio e di rappresentanza che costituivano il “parco macchine” della predetta Agenzia, ed in ordine alle quali era stato chiamato a fornire deduzioni – ai sensi dell’art.5 della legge n.19 del 1994 - il dott. Ermanno Pennacchio, dirigente dell’ARBEA in costanza di svolgimento dei fatti esaminati e soggetto utilizzatore delle autovetture appartenenti all’Amministrazione. I chiarimenti forniti dal predetto dirigente nella richiamata fase di garanzia pre-processuale, anche precisati nell’audizione personale richiesta ed effettuata, consentivano di procedere, da parte dell’Attore Pubblico promotore della iniziativa di contestazione del danno, all’archiviazione della vicenda inizialmente valutata come foriera di danno per l’Erario, definita con motivato e corposo provvedimento di archiviazione del 17.6.2008, anche comunicato all’interessato inizialmente indagato.

Il Procuratore Regionale riteneva, invece, meritevole di giudizio dibattimentale la vicenda che vedeva coinvolto, nella veste di Direttore dell’ARBEA all’epoca dei contestati eventi, il dott. Gabriele Di Mauro, al quale le contestazioni relative erano state formulate ed esplicitate nel medesimo invito a dedurre dell’8.4.2008, ed a fronte del quale le pur dispiegate deduzioni non erano state giudicate idonee a consentire il superamento del formulato impianto accusatorio.

L’atto di citazione conseguentemente emesso, dopo essersi soffermato sulla illustrazione degli aspetti strutturali, organizzativi e funzionali dell’ARBEA (si ripete: Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura) e dopo aver percorso, nei propri tratti

essenziali e salienti, la vicenda relativa alle concrete modalità di utilizzazione delle autovetture di servizio da parte del dott. Pennacchio fino alla ricordata e richiamata archiviazione della stessa, giungeva a focalizzare la propria attenzione sulle consulenze “affidate dall’Agenzia a professionalità esterne alla stessa”, per trarne un giudizio di illiceità e dannosità per il patrimonio finanziario della stessa Agenzia.

Precisava Parte Pubblica che il conferimento di incarichi di consulenza all’esterno da parte dell’ARBEA era previsto e disciplinato – legislativamente – dalla Legge Regionale n.15 del 2001 e dalla successiva Legge Regionale n.14 del 2005 (in specie dall’art.7). Ulteriore e dettagliata regolamentazione normativa di tale opzione operativa era prevista dall’art.88 del Regolamento di disciplina interna dell’ARBEA, approvato con Decreto del Direttore n.84 del 2005.

Ugualmente applicabili alla materia “de qua” erano, poi, le norme contenute nel Decreto Leg.vo n.165/2001 (Art.7, comma 6) e nel c.d. Decreto “Tagliaspese” (D.L. n.168 del 2004).

In tale contesto normativo, di natura legislativa e regolamentare, generale e “settoriale”, si trovava ad operare la Direzione dell’ARBEA, rappresentata “ratione temporis” dal dott. Gabriele Di Mauro, quando decise di costituire, e successivamente prorogare, i rapporti consulenziali con il rag. Luigi Macciocca e con l’ing. Gianfranco Bruno che, nella prospettazione attorea, avevanoprodotto il nocumento erariale per cui è oggi causa.

Nell'atto di citazione si sottolineava che l'affidamento dell'incarico di consulenza al rag. Macciocca, definito con deliberazione n.7 del 28.9.2001, originariamente motivato dalla necessità di assicurare una qualificata competenza in un settore di nevralgica importanza, quale quello della sistemazione contabile delle pubbliche risorse da gestire, si era risolto, attraverso le ripetute proroghe di anno in anno disposte, nella creazione di un vero e proprio rapporto di lavoro dipendente, alimentato e sorretto da motivazioni e giustificazioni che evocavano il permanere di condizioni di urgenza e necessità operativa non più credibili, né condivisibili, dopo la prima fase di avvio del funzionamento della struttura.

Il Procuratore Regionale censurava così come priva di qualsivoglia giustificazione l'intervenuta, continua proroga dell'affidamento dell'incarico di consulenza ragionieristica e contabile al rag. Macciocca fino alla fine dell'anno 2007, sostenendo come, una volta superata la fase "critica" del primo avviamento della piena funzionalità della struttura – circoscritta da Parta attrice al biennio 2002-2004 – non fosse più giustificabile il mantenimento in vita di siffatta forma collaborativa "eccezionale", a meno di non voler perseguire l'intento – come in effetti contestato in citazione – di dissimulare, attraverso un rapporto consulenziale, al creazione di un vero e proprio rapporto di lavoro dipendente.

Alla stregua delle predette valutazioni, il Procuratore Regionale affermava che i compensi percepiti dal rag. Macciocca per lo svolgimento dell'incarico conferitogli per la prima volta alla fine di

settembre del 2001, e prorogatosi fino alla fine del 2007, costituissero, almeno a partire dal 2004, ingiusta elargizione di denaro pubblico e dunque espressione di depauperamento dannoso quantificabile in €149.811,87.

Della restituzione delle predette somme veniva chiamato giudizialmente e rispondere esclusivamente il dott. Gabriele Di Mauro al quale veniva contestato di aver posto in essere reiteratamente le scelte, rivelatesi dannose, di convenzionare – inutilmente ed ingiustificatamente – il rag. Macciocca “in palese violazione di specifiche norme di legge, di granitica giurisprudenza e dei canoni di buona amministrazione che impongono la massima valorizzazione delle professionalità interne”.

Al fine di avvalorare ulteriormente la già ricordata valutazione di “inutilità” della convenzione prorogata nel tempo, Parte attrice evidenziava anche come, con Decreto n.72 del 4.7.2007, il Direttore dell’Agenzia aveva provveduto a stabilizzare nell’organico dell’ARBEA, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il sig. Alessandro Oriolo, con qualifica di “istruttore” riconducibile alla categoria “c”, e tanto in base all’apprezzamento positivo dell’attività da questi svolta presso l’Agenzia nel corso del biennio 2004/2006, quando di fatto si era trovato ad esercitare le medesime mansioni che costituivano oggetto del rapporto di convenzionamento con il rag. Macciocca e riferibili alla “istruttoria amministrativa e contabile”. La presenza in organico di tale figura professionale “aggravava”, ad avviso del Procuratore Regionale, la scelta del dott. Di Mauro di

mantenere in vita la convenzione con il rag. Macciocca che, a partire dal 2004 “cioè dopo il triennio iniziale di avvio delle attività dell’Agenzia”, e dopo l’emanazione del D.L. n.168/2004 che aveva posto rigorosi e stringenti limiti al ricorso alle consulenze esterne, risultava essere il frutto di una strategia operativa ed amministrativa avventata e superficiale, in quanto completamente affrancata da ogni pur minimo rispetto dei canoni della buona ed oculata gestione delle risorse pubbliche.

Valutazioni non dissimili, per metodo e contenuto, il Procuratore Regionale svolgeva rispetto al conferimento dell’incarico consulenziale all’ing. Gianfranco Bruno che, con deliberazione del Direttore dell’ARBEA del 7.11.2002, era stato incaricato di porre in essere le attività ed i necessari adempimenti richiesti in materia di protezione dei dati personali e di tutela della “Privacy” dalla legislazione di settore da poco introdotta. Anche in questo caso, dopo una iniziale fase di necessaria predisposizione degli accorgimenti e delle soluzioni operative richieste dalle innovazioni normative introdotte, sviluppatasi lungo il corso del biennio 2003/2004 (la convenzione era del 7.11.2002), in data 29.12.2005 il Direttore dell’ARBEA provvedeva a rinnovare l’incarico consulenziale, richiamando all’uopo l’esistenza di giustificazioni organizzative ed operative che la Procura Regionale non riteneva di poter riscontrare nel tessuto normativo costituito dal “Codice in Materia di protezione dei dati personali”, e che risultavano essere smentite, sempre secondo l’assunto attoreo, dalla contemporanea presenza, nell’organico

dell'ARBEA, di una "struttura speciale del sistema informatico", chiamata tra l'altro, a curare l'affidabilità ed il rispetto della normativa sulla privacy, e presso la quale risultava prestare la propria attività l'ing. Paolo De Nictolis, ritenuto da parte attrice in grado di assicurare quei medesimi adempimenti oggetto di conferimento dell'incarico consulenziale all'ing. Bruno almeno a partire dalla data di rinnovo del medesimo.

Anche in questo caso, dunque, le censure della Procura Regionale si concentravano sulla asserita inutilità (non della costituzione, ma) del rinnovo del conferimento dell'incarico consulenziale in favore dell'ing. Bruno, e si traducevano nella richiesta risarcitoria della somma di € 24.480,00 costituente il corrispettivo della prestazione consulenziale assicurata per il biennio 2006-2007: l'asserita dimostrata inutilità della proroga dell'incarico consulenziale "de quo" veniva anch'essa ascritta alla condotta gravemente colposa del dott. Di Mauro che, prima nella qualità di Amministratore, e poi nella qualità di Direttore dell'ARBEA, aveva con ritenuta inescusabile negligenza e grave superficialità provveduto a rinnovare la vigenza di incarichi di consulenza professionale che, in forza delle ragioni illustrate, non risultavano in alcun modo sorretti, né giustificati, da quelle ragioni di straordinarietà, di necessità e di urgenza poste dal legislatore a presidio del corretto ed ordinato ricorso alle stesse.

Dopo aver minutamente e partitamene tratteggiato le vicende amministrative concretizzatesi nel conferimento e nel rinnovo degli

incarichi di consulenza che qui si è cercato di sintetizzare, ritraendone, come si è visto e detto, un giudizio di illiceità e dannosità per le conseguenti ricadute finanziarie sul bilancio dell’Agenzia, almeno con riferimento alle risorse impiegate per le contestate proroghe degli stessi, il Procuratore Regionale si soffermava, nelle conclusioni delle proprie richieste risarcitorie, anche ad illustrare gli indici rivelatori della gravità della colpa ravvisabile nella condotta serbata dal dott. Gabriele Di Mauro, odierno convenuto ritenuto esclusivo responsabile “ratione temporis et officii” del danno per cui è oggi causa.

Veniva così ribadito che il conferimento degli incarichi consulenziali di cui si è detto non aveva rispettato i limiti ed i criteri imposti dalla normativa di settore vigente; che la durata dei rapporti consulenziali si era rivelata “abnorme”, ed era stata prorogata in forza di considerazioni “di stile”; la stessa, inoltre, aveva anche finito con il penalizzare l’adeguato processo di valorizzazione delle professionalità interne all’Agenzia.

Da siffatta ricostruzione, il Procuratore Regionale riteneva che la corresponsione delle somme in favore del rag. Luigi Macciocca per la consulenza da questi prestata in favore dell’ARBEA per il periodo 2004-2007, e pari ad €149.811,87, ed in favore dell’ing. Gianfranco Bruno per il biennio 2006-2007, e pari ad € 24.480,00 costituisse danno erariale (complessivamente quantificato in €174.291,87) di cui veniva giudicato unico responsabile il dott. Gabriele Di Mauro, del quale veniva pertanto richiesta la condanna al correlato risarcimento in favore della Regione Basilicata.

Con comparsa depositata il 17.4.2009, il dott. Gabriele Di Mauro si costituiva in giudizio attraverso patrocinio degli avv.ti Domenico Tomassetti e Gaetano Maria Porretti, i quali provvedevano anche a depositare, il successivo 28.4.2009, memoria difensiva con la quale, richiamati gli elementi di fatto e di diritto posti a sostegno della pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura Regionale, contestavano l'intera fondatezza dell'editto accusatorio, in particolare eccependo l'inesistenza, nella concreta vicenda che vedeva convenuto in giudizio il proprio assistito, dei requisiti utili per la corretta affermazione, tanto sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo, della responsabilità amministrativa.

Richiamando il contenuto della corposa documentazione amministrativa allegata con riferimento ai singoli argomenti difensivi opposti all'editto accusatorio, la difesa del dott. Di Mauro si impegnava ad evidenziare la correttezza e la linearità amministrativa seguita dal Direttore dell'ARBEA in entrambi gli incarichi oggetto di contestazione.

In particolare, per quanto concerne l'incarico di consulenza al rag. Luigi Macciocca, la difesa del dott. Di Mauro osservava che:

- sussistevano i requisiti di professionalità elevata e qualificata in testa al soggetto convenzionato;
- il dott. Di Mauro non poteva essere considerato unico responsabile della scelta contestata dalla Procura Regionale, atteso il concorso nell'adozione dei correlati provvedimenti di conferimento dell'incarico, dell'attività amministrativa e procedimentale di altre

figure amministrative;

- la carenza di organico e di adeguate professionalità interne, unitamente alla complessità e specialità delle competenze affidate al rag. Macciocca, giustificarono ampiamente la piena legittimità del conferimento dell'incarico consulenziale e della proroga dello stesso, anche in considerazione della diversa ed inferiore entità concreta dell'organico di cui l'Agenzia risultava essere dotata rispetto alle previsioni della ideale pianta organica;

- la "specializzazione" delle competenze dell'ARBEA, consacrata con il D.M. del 3.3.2005, imponeva, proprio a partire dal periodo di tempo del contestato rinnovo consulenziale, il mantenimento di un rapporto collaborativi che, come quello istituito con il rag. Macciocca assicurasse un livello adeguato e soddisfacente delle prestazioni rimesse dalla legge all'Agenzia.

Considerazioni di segno analogo venivano svolte anche con riferimento all'incarico di consulenza affidato all'ing. Gianfranco Bruno.

Nel corso della odierna udienza di discussione le opposte parti, richiamando ed ulteriormente sviluppando il contenuto dei propri scritti di causa, insistevano per l'accoglimento delle rispettive tesi conclusive.

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

DIRITTO

Il Procuratore Regionale contesta al dott. Gabriele Di Mauro di aver definito e formato, nella qualità di qualificato rappresentante ed organo di vertice dell'ARBEA, due convenzioni con altrettanti soggetti – professionisti esterni all'Amministrazione, in evidente e conclamato dispregio delle norme restrittive che disciplinano siffatte scelte amministrative, e di aver, conseguentemente, arrecato un danno alle risorse finanziarie dell'Amministrazione, corrispondente all'importo degli emolumenti riconosciuti a titolo di corrispettivo per l'inutile espletamento di attività e prestazioni professionali che, almeno per una buona parte degli anni interessati dai convenzionamenti suddetti, bene avrebbero potuto – e dovuto – essere svolte dal personale organicamente inserito nella struttura amministrativa dell'Agenzia.

L'impianto accusatorio, in particolare, evidenzia e sostiene con vigorosa forza motivazionale che i continui provvedimenti di rinnovazione dell'incarico consulenziale conferito al rag. Macciocca ed il singolo atto di rinnovo invece disposto verso l'ing. Bruno avrebbero snaturato, e, per così dire “decolorato”, l'immanenza di quelle ragioni di necessità e straordinarietà organizzativa e funzionale che, sempre secondo la prospettazione attorea, avrebbero inizialmente legittimato il ricorso agli incarichi di consulenza in argomento, sì da giustificare, con riferimento al solo periodo 1.10.2001-31.12.2004 per il rag. Macciocca, ed al biennio 2003-2005 per l'ing. Bruno, il conseguente esborso di denaro pubblico.

Così precisati i limiti della controversia, peraltro ampiamente descritta nella narrativa “in fatto”, ne deriva che il Collegio è tenuto a verificare se, pur dopo i periodi di tempo in cui l’attività lavorativa svolta dai consulenti incaricati è stata da parte attrice valutata come “utilmente corrisposta”, o comunque giustificata dalla obiettiva esistenza delle condizioni normative ed organizzative che ne legittimavano lo svolgimento, fossero, o meno, ancora presenti ed immanenti – come sostenuto dalla difesa del convenuto - le medesime, o addirittura nuove e più urgenti, esigenze che continuavano a reclamare la necessità di mantenere in vita gli intrapresi rapporti consulenziali.

1) CONSULENZA AFFIDATA AL RAG. MACCIOCCA

Con riferimento al rapporto di consulenza instaurato con il rag. Macciocca occorre premettere che lo stesso, come concordemente ammesso dalle opposte parti in causa, si rese necessario per garantire, nei primi anni di istituzione e di operatività dell’Agenzia, l’avvio delle procedure di pagamento e, “lato sensu”, ragionieristiche che si rivelavano vitali ed ineliminabili per l’ordinato espletamento dei compiti istituzionali che erano propri di questa

Sostiene parte attrice che, dopo i due anni di “condizionata ammissione” della legittimità e liceità del suddetto incarico, l’intervenuto mutamento del complessivo organigramma organizzatorio dell’Agenzia e la presunta ragionevole acquisizione delle conoscenze di base della materia da parte dei soggetti “intraneei” alla stessa, avrebbero fatto (o avrebbero dovuto far) venir meno la

necessità di tenere in vita il predetto rapporto consulenziale, le cui continue proroghe, invece disposte, avrebbero finito così surrettiziamente con il trasformare il medesimo in una sorta di “rapporto mascherato di impiego” e, quel che più conta ai fini dell’odierno decidere, avrebbero consentito la perpetrazione della corresponsione di emolumenti in assenza di reale utilità di prestazione, essendo venute meno, come si è detto, le iniziali e condivise ragioni di necessità, straordinarietà ed urgenza che ne legittimavano invece l’adozione.

Questo Giudice condivide in parte la tesi accusatoria sul punto, per le ragioni seguenti.

La pianta organica dell’Agenzia, pensata e definita per adeguare la dotazione organica alla complessità e laboriosità dei compiti alla stessa attribuiti dalla legge, culminati nel D.M. delle Politiche Agricole e Forestali del 3.3.2005, vede la luce con la Delibera della Giunta Regionale della Basilicata n.2830 del 7.12.2004 che determina tale pianta organica nel numero di 70 unità, all’uopo approvando la Deliberazione dell’Agenzia n.208 del 28.11.2004.

Alla predetta generica previsione di fabbisogno di personale, definita e formalizzata come sopra si è precisato, segue il Decreto del dott. Di Mauro – n.52 del 7.7.2005 – con il quale si approva, sulla scorta delle risorse umane ricavabili dalle previsioni della pianta organica, “...la nuova struttura organizzativa dell’Agenzia...” che viene articolata in quattro Uffici, ciascuno dei quali retto da un dirigente e variamente composto da un diverso numero di unità di

personale suddiviso tra le fasce A, B, C, e D, e due cc.dd. “Strutture Speciali” dotate di personale amministrativo e tecnico (complessivamente 9 unità) ma sprovviste, già nella previsione organizzativa, di unità dirigenziali.

Da quanto era quindi ricavabile dalla pianta organica approvata, l'ARBEA avrebbe dovuto essere dotata di:

- n. 4 Dirigenti (ciascuno preposto alla direzione dei 4 Uffici)
- n. 22 unità di personale appartenente alla fascia D (variamente distribuito tra i 4 Uffici e le 2 Strutture Speciali)
- n. 24 unità di personale appartenente alla fascia C
- n. 18 unità di personale appartenente alla fascia B
- n. 1 unità di personale appartenente alla fascia A.

Veniva, inoltre, prevista la figura del Direttore “Generale” - il dott. Gabriele Di Mauro – e l'istituzione di un Ufficio di Direzione, per il cui funzionamento veniva prevista l'assegnazione di n.3 unità di personale, una per ciascuna Area D, C, e B.

Il totale delle risorse umane previsionalmente assegnate alla nuova strutturazione dell'Agenzia ascendeva a 70 unità di personale, pari al numero delle risorse previste in pianta organica.

Con successivo Decreto del Direttore n.84 del 16.9.2005, veniva anche approvato il “nuovo regolamento organizzativo” dell'ARBEA che, all'art. 88, conferiva al Direttore dell'Agenzia il potere di “stipulare contratti di diritto privato e convenzioni per l'utilizzazione di risorse umane esterne” nel rispetto delle leggi

istitutive dell’Agenzia stessa, all’uopo anche prescrivendo le condizioni, i limiti e le modalità da rispettare, ed alle quali attenersi, per la valida costituzione di siffatti rapporti collaborativi.

In particolare, il comma 4 del predetto art. 88 del Regolamento, stabilisce che “la competenza in ordine alla decisione di ricorrere alle collaborazioni e alle consulenze di cui al presente articolo... fa capo al Direttore”.

La predetta norma regolamentare, unitamente alla chiara previsione contenuta nel punto 14) dell’allegato al Decreto Direttoriale n.52 del 7.7.2005 sopra richiamato, che, tra i compiti del Direttore dell’Agenzia, fissa quello di conferire “...gli incarichi di consulenza” determinandone il compenso, appare al Collegio significativa e decisiva per consentire di ricondurre agevolmente alla responsabilità del Direttore la più ampia e totale “potestas” in materia, sì da escludere, come invece rappresentato dalla difesa del dott. Di Mauro tanto nella memoria difensiva che nella discussione dibattimentale, ogni ulteriore e diverso coinvolgimento di altre figure amministrative e/o istituzionali dell’Agenzia nel processo decisionale in materia.

Il successivo 22.9.2005, e quindi dopo poco più di due mesi dall’approvazione della “Nuova Struttura Organizzativa dell’ARBEA” (D.D. n.52 del 7.7.2005), con Decreto del Direttore n.88 veniva disposta l’assegnazione del personale “in funzione della nuova struttura organizzativa dell’ARBEA”: dall’esame della suddivisione del personale in servizio presso i 4 Uffici e le 2 Strutture Speciali si

ricava “per tabulas” che le unità di personale effettivamente in servizio presso l’ARBEA, e dunque deputate a “coprire” i posti previsti in organico (70 unità) erano 35. In particolare, l’Agenzia poteva contare su due soli dirigenti (Assunta Palamone ed Ermanno Pennacchio) ai quali veniva affidata – rispettivamente – la direzione dell’Ufficio Contabilizzazione Pagamenti & Affari Generali (dott.ssa Palamone) e dell’Ufficio Tecnico Economato & Provveditorato nonché dell’Ufficio Autorizzazione – Pagamenti & Formazione (dott. Pennacchio) quest’ultimo con titolarità “ad interim”.

Restava dunque sprovvisto di titolarità dirigenziale l’Ufficio Esecuzione Pagamenti & Ragioneria, per il cui ottimale ed ordinato funzionamento continuava ad essere operativa la convenzione esterna con il rag. Macciocca, il quale poteva avvalersi della collaborazione di 4 unità di personale – 3 appartenenti all’area D ed 1 appartenente all’area C – rispetto agli 8 previsti in pianta organica.

Venendo al punto relativo alla successione degli incarichi conferiti, il Collegio osserva quanto segue:

- la 1^a delibera di affidamento - n.7 del 28.9.2001 - conferisce al rag. Macciocca l’incarico (dall’1.10.2001 al 28.2.2002) “di consulenza per le attività di supporto alla fase di avvio dell’Agenzia, con particolare riferimento agli aspetti economico finanziari”;

- la proroga (la prima), disposta con Delibera n.9 del 28.1.2002, per il periodo 1.3.2002 – 31.12.2002 richiama sempre l’oggetto di consulenza di cui alla Delibera n.7 del 28.9.2001;

- così la 2^a proroga per il periodo 1.1.2003 – 31.12.2003 disposta con delibera n.143 del 9.12.2002;
- così la 3^a proroga per il periodo 1.1.2004 – 31.12.2004 disposta con delibera n.218 del 24.12.2003;
- così la 4^a proroga per il periodo 1.1.2005 n- 31.12.2005 disposta con delibera n.227 del 14.12.2004;
- così la 5^a proroga per il periodo 1.1.2006 – 31.12.2006 disposta con delibera n.139 del 29.12.2005. Tale ultima proroga è intervenuta quando, con la surrichiamata Delibera/Decreto n.88 del 22.9.2005, è stata disposta l'assegnazione del personale in funzione della nuova struttura organizzativa dell'ARBEA: l'unico Ufficio che risultava del tutto sprovvisto di dirigente era "l'Ufficio Esecuzione Pagamenti & Ragioneria", presso il quale operavano n.2 unità P.O.C. cat. D, n.1 unità di Istruttore Direttivo cat. D e n.1 unità di Istruttore cat. C (nel complesso, 4 unità: 2 alla esecuzione dei pagamenti e 2 alla Ragioneria): in questo Ufficio, secondo quanto previsto dalla "Nuova struttura Organizzativa dell'ARBEA" di cui al Decreto n.52 del 7.7.2005, dovevano essere assegnate 9 unità, di cui un dirigente.

Da notare che l'Ufficio Tecnico Economato & Provveditorato, per il quale la dotazione prevedeva n.21 unità di cui un dirigente, risultava formato e composto (sempre giusta quanto riportato nel Decreto n.88 del 22.9.2005) da 14 unità, di cui un dirigente, il dott. Ermanno Pennacchio, che, ad interim, reggeva anche l'Ufficio Autorizzazione – Pagamenti & Formazione. Questo si nota perché all'art.1 dello schema di convenzione allegato al Decreto n.139 del

29.12.2005 che proroga l'incarico di consulenza per tutto il 2006, è previsto che la consulenza riguarderà "la normativa vigente in materia di ...Provveditorato ed Economato";

- tali ultime notazioni possono riferirsi anche alla proroga 1.1.2007 – 30.6.2007 disposta con Decreto n.3 del 15.1.2007 e con Decreto n.67 del 29.6.2007 per il periodo 1.7.2007 – 31.12.2007.

Appare pertanto non compatibile il criterio di conferimento dell'incarico di consulenza al rag. Macciocca - almeno per le ultime tre proroghe – con la precisa indicazione dei compiti ricavabili dalla nuova organizzazione della struttura. Emerge, infatti, una duplicazione di compiti tra il Dirigente dott. Pennacchio (Economato e Provveditorato) ed il rag. Macciocca (Economato e Provveditorato) almeno per il 2006 e 2007.

Peraltro, nelle ultime due convenzioni (del 15.1.2007 e del 4.7.2007) i punti oggetto di incarico passano da 5 a 7 (si aggiungono: "Gestione retribuzioni al personale" e "Certificazioni fiscali") e si prevede anche che "L'incarico concerne anche la formazione sul campo di personale dell'ARBEA incaricato di svolgere funzioni contabili".

Il Collegio rappresenta dunque come per gli anni 2006 e 2007 l'incarico di consulenza riconfermato e/o prorogato al rag. Macciocca, in quanto comprensivo di prestazioni già rientranti nella competenza del dott. Pennacchio, titolare effettivo dell'Ufficio Economato & Provveditorato, presenti evidenti ed incontrovertibili tratti di inutilità; lo stesso non appare coerente con l'impianto motivazionale che ha

sorretto, sia pure in modo ripetitivo e quasi “acritico”, le proroghe disposte fino al 2005 (l’ultima delle quali è costituita dal Decreto n.227 del 14.12.2004), tutte comunque riferite alla necessità di fronteggiare la carenza di effettiva coordinazione e direzione dell’Ufficio Pagamenti & Ragioneria, la cui sussistenza era comprovata da inoppugnabili dati fattuali che sopra sono stati riportati.

Fino al 31.12.2005 l’incarico di consulenza affidato al rag. Macciocca può dirsi dunque rispettoso dei parametri e dei criteri richiamati dall’art.7 della L.R. n.15/01 istitutiva dell’ARBEA, ed ulteriormente regolamentati in dettaglio dall’ar.88 del Regolamento Organizzativo di cui al D.D. n.84 del 16.9.2005, e giustificato da una effettiva carenza di risorse professionali interne in grado di garantire ed assicurare l’espletamento di funzioni costituenti concreta specificazione operativa delle attribuzioni istituzionalmente demandate all’Agenzia (Pagamenti & Ragioneria).

Lo stesso incarico appare invece improduttivo di utilità alcuna per la parte relativa all’ampliamento dell’oggetto disposto a far tempo dalla 5^a proroga (1.1.2006 – 31.12.2006) concessa con Decreto n.139 del 29.12.2005, essendo stato attribuito al rag. Macciocca anche il compito (art. 1 della Convenzione) di prestare consulenza sulla normativa vigente in materia di “Provveditorato ed Economato” che è poi la denominazione dell’Ufficio diretto, nella piena titolarità delle funzioni, dal dott. Pennacchio, il quale, peraltro, poteva anche concretamente avvalersi della collaborazione di 13 unità di personale.

Dovendosi ritenere che le prestazioni siano state tutte effettivamente rese dal rag. Macciocca, non essendo tale punto oggetto di controversia né di contestazione, il Collegio reputa che il complesso degli apporti consulenziali assicurati in materia di Economato e Provveditorato, in quanto riferiti ad oggetto e materia già “sistemata” ed organizzata in altro specifico Ufficio del quale non è mai stata messa in discussione la piena funzionalità ed operatività, ed al vertice direzionale del quale era prevista la figura di un Dirigente “ad hoc” – il dott. Ermanno Pennacchio – costituisca una chiara ipotesi di prestazione “inutiliter data”, a favore della quale i corrispettivi pure erogati si traducono in danno erariale certo ed attuale.

I predetti emolumenti, infatti, rappresentano elargizioni di denaro pubblico assolutamente sprovviste di alcuna utilità o vantaggio, essendo stati destinati a remunerare prestazioni già effettuate, o comunque assicurabili, da altro Ufficio dell’Agenzia.

Ed il dott. Di Mauro, nell’intento di privilegiare ad ogni costo la perpetuazione dell’incarico consulenziale, ha di fatto istituito, attraverso la stipulazione di una sorta di convenzione “omnibus”, un rapporto collaborativo “a tutto campo”, il cui oggetto, anche se non indefinito, si è rivelato incongruo, contraddittorio e platealmente incoerente proprio con la piena funzionalità di quelle linee direttive ed organizzatorie che avevano in un tempo di poco precedente informato la nuova realtà operativa dell’Agenzia.

Nell'attardarsi e nell'insistere sulla necessità di una consulenza da garantire "comunque", il dott. Di Mauro non solo non si è curato di apprezzare i miglioramenti pure retraibili da un apporto di qualificata consulenza protrattosi per più di cinque anni, ma, nell'ampliare l'oggetto della convenzione consulenziale, vi ha inserito anche materie e settori di intervento per i quali non era mai stata lamentata alcuna difficoltà operativa o organizzativa.

La grave superficialità del dott. Di Mauro nel disporre e concedere gli incarichi consulenziali di cui questo Giudice ha accertato la dannosità, e riferiti agli anni 2006 e 2007, si evince, peraltro, da un pacato e sereno esame delle convenzioni allegate ai relativi Decreti Direttoriali, dalle cui premesse e contenuti non si ricava alcuna minima motivazione, se non quella riferita al primigenio incarico – peraltro incontestato – sulla necessità di assicurare una siffatta prestazione consulenziale su oggetti e materie partitamente elencati.

Il Direttore dell'Agenzia – odierno convenuto – ha scelto di appiattirsi su uno schema operativo di "proroga continua" nel quale sono state completamente trascurati e disattesi gli aspetti ricognitivi della reale attualità ed utilità della prestazione richiesta, in tal modo contravvenendo al rispetto di normali ed elementari canoni di buona ed ordinata amministrazione.

Il danno derivante dal gravemente colpevole affidamento dell'incarico al rag. Macciocca, nei termini e nelle modalità di cui si è detto, è quantificabile in una misura pari alla metà degli emolumenti

corrisposti al medesimo per gli anni 2006 e 2007, rispetto ai quali è stata rilevata la parziale inutilità dell'incarico, e dunque pari ad € 32.500,00 arrotondate in difetto (la metà di €37.559,43 per il 2006 e di €27.887,14 per il 2007) e rivalutate.

2) CONSULENZA AFFIDATA ALL'ING. GIANFRANCO BRUNO

Venendo all'esame dell'incarico di consulenza affidato all'ing. Bruno, il Collegio tiene subito a precisare che si tratta di due incarichi aventi oggetto, durata e motivazioni diverse, pur essendo stati conferiti a brevissima distanza di tempo l'uno dall'altro, e pur vertendo, in via generale, sulla complessiva materia della protezione dei dati personali.

Anche il compenso previsto e pattuito in chiave di corrispettività dell'incarico svolto appare diverso, essendo pari ad € 10.000 + IVA + INARCASSA per ogni anno con riferimento al primo incarico (totale €24.480,00) ed invece pari ad €20.000,00 + IVA + INARCASSA per l'unico anno di operatività con riferimento, invece, al secondo (totale €24.480,00).

Il primo affidamento di incarico consulenziale all'ing. Bruno, disposto con deliberazione dell'Amministratore dell'ARBEA n.125 del 7.11.2002 (questa era la denominazione degli atti amministrativi gestori della riforma organizzativa dell'Agenzia intervenuta con Decreto n.84 del 16.9.2005 a partire dal quale gli atti amministrativi assunsero il "nomen" di "Decreto del Direttore"), venne motivato dalla necessità di assicurare, con urgenza, l'applicazione dei

dispositivi e la predisposizione dei piani di sicurezza in materia di gestione delle informazioni nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni imposte dalla Legge n.675 del 1996.

L'ing. Bruno venne prescelto sulla base di una proposta – offerta, dal medesimo inviata all'ARBEA con nota debitamente protocollata ed acquisita al fascicolo di causa, nella quale vennero illustrati i tempi dell'incarico, le modalità di espletamento dello stesso, l'oggetto e la quantificazione del compenso.

Il Direttore dell'Agenzia, dott. Gabriele Di Mauro, evidentemente valutando come conveniente e rispondente alle esigenze della struttura da egli rappresentata e diretta il complessivo contenuto della proposta, decise di affidare l'incarico in argomento all'ing. Bruno, per la durata di due anni decorrenti dalla stipulazione della convenzione (27.1.2003) e dietro corrispettivo, come si è visto, di € 24.480,00 complessive lorde per l'intero biennio (€ 12.240 per ogni anno).

Il secondo incarico, disposto con Decreto del Direttore n.145 del 29.12.2005, ha ad oggetto l'affidamento degli adempimenti relativi alla normativa di cui al Decreto Leg.vo n.196 del 2003 (Codice sulla Privacy) per il periodo di un anno decorrente dalla data di sottoscrizione della convenzione (che, a differenza della prima, non risulta acquisita al fascicolo processuale) e la nomina dello stesso ing. Bruno di “responsabile dei dati personali Aziendali, in quanto possiede tutti i requisiti per la nomina così come richiesto dal comma 2, dell'art. 29 del Codice Privacy”.

Il compenso pattuito e previsto per tale incarico era pari ad € 24.480,00 lordi per il solo ed unico anno di espletamento dell'incarico.

Anche per questo secondo incarico, l'ing. Bruno risulta essere stato prescelto in virtù dell'accoglimento di una propria proposta – non prodotta né comunque allegata – nella quale veniva dichiarata la disponibilità allo svolgimento dell'incarico.

L'incarico veniva così affidato all'ing. Bruno non senza aver richiamato la riconosciuta e nota professionalità dello stesso e la congruità del compenso complessivo annuo da corrispondere.

Essendo stata sottoposta al Collegio la questione della asserita dannosità di tale secondo incarico, e ciò indipendentemente dalla chiave di lettura che voglia darsi dello stesso in termini di continuità/discontinuità con il precedente, occorre prendere atto che la determinazione del corrispettivo riconosciuto all'ing. Bruno a titolo di compenso per l'attività consulenziale da questi espletata non risulta proporzionata alla effettiva utilità conseguita dall'Amministrazione.

Premesso che tale ultima valutazione è rimessa alla Corte dei conti, anche in sede giurisdizionale, per accertare e vagliare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne (cfr. al riguardo SS.RR. in sede di Controllo del 15.2.2005 Delibera n.6/Contr/05) questo Giudice osserva come la mancata attivazione di ogni indagine di mercato, utile per creare una sorta di “ideale confronto” tra qualità e quantità di prestazioni professionali richieste e congruità dei corrispettivi ad esse correlati, non consenta assolutamente di pervenire

ad alcun credibile giudizio di congruità del compenso pattuito, non essendo esaminabile alcuna altra proposta se non quella dell'ing. Bruno.

In assenza di dati confrontabili, l'unico parametro valido per valutare la congruità del corrispettivo concordato, resta così quello ricavabile dal precedente incarico, peraltro molto più motivato e dettagliato del successivo, nel quale i riferimenti al compenso appaiono atteggiarsi a mere clausole di stile.

E pertanto, assumendo come parametro di raffronto quanto debitamente e puntualmente concordato nella prima convenzione – quella allegata alla Deliberazione n.125 del 7.11.2002 – il Collegio ritiene che costituisca danno per l'Erario la somma di €12.240 lorde riconosciuta all'ing. Bruno – in assenza di alcun raffronto comunque ricavabile da una comparazione di offerta – per l'incarico professionale affidato con il Decreto n.145 del 29.12.2005.

La predetta somma, pari alla metà del compenso pattuito per € 24.480,00 lorde per un solo anno, è anch'essa addebitabile alla condotta superficiale e gravemente negligente del dott. Di Mauro, il quale, invece di attivarsi per valutare compiutamente la credibile corrispondenza del compenso richiesto dal professionista "autopropostosi" alle corrispondenti o similari attività professionali rinvenibili sul mercato, ed anche obliterando il pur naturale e spontaneo riferimento al compenso già in precedenza riconosciuto allo stesso ing. Bruno, appena un anno prima e per un incarico di analoga natura, ha accettato, con inspiegabile e supina acquiescenza, di

corrispondere e riconoscere un compenso “raddoppiato” rispetto ad una prestazione “dimezzata” nei tempi di durata, senza peraltro fornire alcuna motivazione in ordine ad una diversità qualitativa e/o quantitativa della stessa che ne giustificasse l’abnorme quantificazione.

Una condotta “negoziale” solo leggermente più accorta da parte del dott. Di Mauro, anche solo “tentata”, avrebbe consentito di cogliere un’attenzione apprezzabile verso la gestione del pubblico denaro, cercando di concludere l’accordo convenzionale, pur in assenza di una indagine di mercato, alle medesime condizioni del precedente accordo che, avendo un oggetto “analogo” al successivo, ben poteva costituire valido parametro per una congrua e soddisfacente definizione economica della convenzione che, invece, è stata formata e conclusa alla stregua di un acritico automatismo operativo che ha di fatto neutralizzato qualsivoglia iniziativa di doveroso apprezzamento di efficacia ed economicità della scelta.

Complessivamente, dunque, al dott. Di Mauro – odierno convenuto – va riconosciuta la responsabilità per il danno cagionato all’ARBEA, nei termini e modalità “infra” spiegati, e quantificato in € 44.740,00, somma corrispondente agli emolumenti ingiustificatamente, ingiustamente ed inutilmente corrisposti al

rag. Macciocca per €32.500,00

ed all’ing. Bruno per €12.240,00

per effetto degli incarichi consulenziali di cui si è detto.

Per la ulteriore e più esatta quantificazione del danno così come accertato in questa sede giurisdizionale, si potrà tener conto, nella successiva fase esecutiva, della effettiva corresponsione delle somme al professionista ing. Bruno che, dalla Relazione della Guardia di Finanza allegata al fascicolo di Procura, risultano essere letteralmente così indicate e descritte:

- anno 2003: €7.680;

- anno 2004: €7.680;

- anno 2005: €5.120;

- per l'anno corrente (forse 2006) risulta presentata fattura ancora in corso di liquidazione.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte:

a) condanna il dott. Gabriele Di Mauro al risarcimento del danno in favore della Regione Basilicata nella misura della somma complessiva di €44.740,00 comprensiva di rivalutazione monetaria.

Interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo;

b) le spese seguono la soccombenza e vengono determinate nella misura di €478,95=.

Euro quattrocentosettantotto/95=.

Così deciso in Potenza, nella Camera di Consiglio del 19 maggio 2009.

Il Relatore

Il Presidente

dott. Giuseppe Tagliamonte

dott. Adriano FESTA FERRANTE

F.to Giuseppe Tagliamonte

F.to Adriano Festa Ferrante

Depositata in Segreteria il 11/09/2009

Il Dirigente

(dott. Tommaso Panza)

F.to Tommaso Panza