

SENT. N. 26/2014

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO**

composta dai seguenti Magistrati:

dott. Angelo Buscema Presidente

dott.ssa Elena Brandolini Consigliere relatore

dott. Giovanni Comite Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di responsabilità n. 29484 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto con atto di citazione depositato in data 4 marzo 2013 nei confronti di:

- DRAGO ANDREA (c.f. DRG NDR 56E22 G224 D) nato a Padova il 22.05.1956, residente in Monselice (PD) Via Carboni 16 int. 1.3, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine della memoria di costituzione e difesa depositata il 12 luglio 2013, dall'avv. Sergio dal Prà (c.f.: DLP SGC 44A09 H214 J; pec: sergio.dalpra@ordineavvocatipadova.it; fax: 049/660825), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo in Padova, via N. Tommaseo n. 88/A;

- FORIN GERMANO (c.f. FRN GMN 44D21 B524 E) nato a Campodarsego (PD) il 21.04.1944, residente in Mestre Via Boccherini 18/B, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine della memoria di costituzione e difesa depositata il 12 luglio 2013, dall'avv. Sergio dal Prà (c.f.: DLP SGC 44A09 H214 J; pec: sergio.dalpra@ordineavvocatipadova.it; fax: 049/660825), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo in Padova, via N. Tommaseo n. 88/A;

- SALMASO PAOLA (c.f. SLM PLA 56D46 D548 O) nata a Ferrara il 06.04.1956, residente in Padova Via dei Rogati 34, rappresentata e difesa, come da procura a margine della memoria di costituzione depositata in data 11 luglio 2013, dagli avvocati Francesca Mazzonetto (c.f.: MZZ FNC 56S53 G224 C; pec: francesca.mazzonetto@ordineavvocatipadova.it; fax: 049/8360915) e Davide Volpe (c.f.: VLP DVD 82P12 G224 O; pec: davide.volpe@ordineavvocatipadova.it; fax: 049/8360915) del Foro di Padova, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Alfredo Bianchini (c.f.: BNC LRD 40D12 L736 E; pec: alfredo.bianchini@coavenezia.it; fax: 041/2391332) del Foro di Venezia, sito in Venezia, Piazzale Roma n. 464;

Visto l'atto introduttivo della causa e gli altri atti e documenti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 19 settembre 2013, con l'assistenza del Segretario sig.ra Elisabetta Bruni, il relatore, nella persona del Cons. Elena Brandolini, il P.M., nella persona del Vice Procuratore Generale, dott. Giancarlo Di Maio, l'avv. Sergio Dal Prà per i convenuti Drago Andrea e Forin Germano, e gli avvocati Davide Volpe e Francesca Mazzonetto per la convenuta Salmaso Paola.

Ritenuto in

### **FATTO**

I. Con atto di citazione depositato il 4 marzo 2013, la locale Procura conveniva in giudizio dinanzi a questa Corte i sig.ri Drago Andrea, Forin Germano e Salmaso Paola, all'epoca dei fatti rispettivamente: Direttore Generale, Direttore Amministrativo e Dirigente del Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale dell'Arpav (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto), ritenuti corresponsabili del danno erariale complessivo di euro 36.500,00 arrecato alla predetta Agenzia a causa dell'affidamento al sig. Bruno Stefanat di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, per il periodo aprile 2007- marzo 2008, nell'ambito del progetto denominato Agenda 21 Locale - inerente il processo partecipativo che coinvolge tutta la comunità locale nell'elaborazione di un Piano d'Azione per lo sviluppo sostenibile del territorio - avvenuto senza procedura di gara o comparativa, in assenza della previa verifica dell'impossibilità di utilizzare altra risorsa interna, conferito a soggetto non laureato e con attribuzione di un corrispettivo superiore ai limiti massimi che l'ente aveva fissato in precedenti atti regolamentari.

I.1. La vertenza prendeva l'avvio da un esposto alla Procura in cui venivano segnalati affidamenti di consulenze, da parte di Arpav Veneto in contrasto con principi e prescrizioni in materia, tra cui quello oggi all'esame.

Espletata l'istruttoria di rito la Procura, ritenuto che l'incarico, tra l'altro, era stato espletato con modalità qualitativamente insufficienti e solo in parte presso la predetta Agenzia, stante che le prestazioni erano state interrotte a novembre 2007 in seguito al passaggio del sig. Stefanat alla Regione Veneto, pur a fronte della corresponsione totale del compenso pattuito, quantificava il danno subito dall'Arpav in euro 36.500,00, pari cioè al complessivo compenso lordo corrisposto al sig. Stefanat per tutta la durata dell'incarico. Quanto al concorso di ciascun convenuto alla causazione del danno, la Procura rappresentava che:

1) il Direttore Generale, Drago Andrea, era stato colui che aveva, da principio, espresso l'intendimento di affidare l'incarico all'esterno, ad un soggetto ben individuato. Intento poi confermato con l'adozione della Deliberazione n. 182 del 29.03.2007, dichiarata immediatamente esecutiva <stante l'urgenza di provvedere in merito>, con la quale il Direttore Generale, odierno convenuto, deliberava di affidare al sig. Bruno Stefanat l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa, della durata di un anno, per lo svolgimento delle attività finalizzate alla realizzazione del progetto "Agenda 21 Locale e buone pratiche di sostenibilità" con corresponsione di un compenso lordo onnicomprensivo di euro 36.500,00 al lordo di tutti gli oneri a carico del collaboratore (esclusi gli oneri a carico dell'Amministrazione), oltre ad un rimborso delle spese di trasferta, da

autorizzarsi previamente e da documentarsi debitamente, fino ad un massimo di euro 2.000,00 per il periodo dell'incarico e, nel contempo delegava il Direttore dell'Area Amministrativa dr. Germano Forin alla sottoscrizione del relativo contratto. L'importo del compenso era stato determinato in considerazione dell'elevato livello di professionalità richiesto dall'incarico, derogando ai limiti stabiliti con D.D.G. n. 1062/2002 (pag. 2 deliberazione n. 182/2007).

E ciò, sulla base della generica indicazione fornita dalla dirigente del Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale, dott.ssa Salmaso, con omissione di una reale verifica sull'effettiva situazione del personale e dei carichi di lavoro di tale ufficio. Infatti, dalla corrispondenza intercorsa tra i predetti (nota del 15.02.2007 del Direttore e nota di risposta del 22.02.2007 della dr.ssa Paola Salmaso) emergeva che il contestato incarico consulenziale era necessario per l'attuazione del predetto progetto, promosso dalla Direzione Arpav, che avrebbe dovuto articolarsi in modo da assicurare:

- a) un costante aggiornamento dello stato dell'arte dei processi di Agenda 21 attivati in Veneto;
- b) un'implementazione della banca dati relativa ai predetti progetti e alle "buone pratiche di sostenibilità";
- c) un attento approfondimento dei progetti finanziati con eventuale apporto di proposte migliorative, anche attraverso la consultazione diretta degli enti coinvolti.

A fronte di quanto rappresentato dal Direttore Generale, la d.ssa Salmaso Paola, pur assicurando la propria disponibilità alla predisposizione del progetto, aveva evidenziato la necessità di acquisire una figura qualificata, con specifica professionalità in dinamiche comunicative applicate ai temi ambientali, non disponendo il settore di una professionalità da dedicare al progetto in questione.

Pertanto, in data 12/3/2007, il Direttore Generale aveva proposto al sig. Bruno Stefanat l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa della durata di un anno e, acquisita (in data 13.03.2007) la disponibilità di questi, con la richiamata deliberazione n. 182 del 29/3/2007 aveva disposto il formale affidamento al predetto dell'incarico per la realizzazione del progetto di che trattasi.

Il collaboratore, si precisava in deliberazione, era stato individuato sulla base della specifica professionalità posseduta (iscritto all'Ordine Nazionale dei giornalisti) e della competenza dimostrata nello svolgimento di precedenti collaborazioni intrattenute con Arpav per incarichi analoghi atteso anche che, nell'immediato, si riteneva fosse <l'unico a poter organizzare e sviluppare in breve il complesso incarico di cui trattasi, in quanto a conoscenza dei meccanismi di funzionamento dell'agenzia ed ha già svolto incarichi di analoga complessità anche presso altre Amministrazioni come l'Arpav Friuli Venezia Giulia>.

2) Il Direttore dell'Area Amministrativa, Forin Germano, aveva prodotto la relazione alla base della delibera 182/2007 (di conferimento dell'incarico). Una relazione che riportava, secondo la prospettazione attorea, valutazioni e determinazioni in contrasto con i principi e le norme sull'affidamento delle collaborazioni. Ciò aveva favorito l'affidamento all'esterno in assenza delle condizioni legittimanti ed aveva altresì concorso alla negativa conseguenza rappresentata dalla mancata selezione del soggetto più idoneo alla collaborazione.

Ulteriore responsabilità derivava quindi dal fatto che il predetto Dirigente aveva approvato uno schema di contratto che violava le disposizioni sul possesso della laurea e sui limiti al compenso del collaboratore.

3) Il Dirigente responsabile del Settore Prevenzione e Comunicazione Ambientale (in precedenza, del Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale), dott.ssa Salmaso Paola, aveva contribuito all'assunzione della decisione dell'incarico all'esterno con la nota del 22/2/2007, in cui si affermava non esservi in organico una professionalità da dedicare al progetto. Sosteneva, in proposito, la Procura che anche se il Direttore Generale non aveva incaricato la Dirigente della verifica, tuttavia, la stessa aveva rappresentato una situazione di insufficienza dell'organico rispetto all'oggetto dell'affidamento che non era tale, con ciò in qualche modo contribuendo alla determinazione del Direttore di ricorrere ad un privato. Inoltre la Dirigente aveva continuato ad attestare, sulle note mensili di pagamento, l'avvenuto regolare svolgimento della prestazione, anche dopo l'ottobre del 2007, nonostante il collaboratore avesse smesso l'adempimento contrattuale.

Alla luce di ciò, la Procura ripartiva l'addebito distinguendo fra due periodi: inizio dell'affidamento, fino alla cessazione dell'attività dello Stefanat avvenuta nell'ottobre 2007, e il periodo successivo.

Per quel che concerne la prima fase, le responsabilità per il corrispettivo fino ad allora erogato, € 21.291,650, veniva attribuito, nella misura del 40% ciascuno, al Direttore Generale Drago, e al Dirigente dell'Area amministrativa Forin, e, per il restante 20%, alla Dirigente Salmaso.

Ne derivava un addebito a carico dei convenuti Drago e Forin di €. 8.517,00 ciascuno, e una quota a carico della convenuta Salmaso pari ad €. 4.258,00.

Invece gli esborsi dal mese di novembre 2007 al termine dell'incarico, pari ad euro 15.208,35, venivano ascritti, in egual misura (€. 7.604,00 ciascuno), al convenuto Drago e alla convenuta Salmaso.

In definitiva, quindi, la Procura, evidenziati i contenuti dello schema di contratto allegato alla delibera 182/2007, in particolare i contenuti della prestazione e le modalità di pagamento, l'articolazione della realizzazione dell'oggetto della collaborazione, quale definito con nota 2/4/2007 dalla Dirigente del Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale, in base al quale gli stati di avanzamento del progetto avrebbero dovuto essere comunicati con relazione dettagliata delle attività e dei prodotti realizzati entro il 20 di ogni mese, precisato che il contratto tra Arpav e Stefanat era stato sottoscritto in data 23.04.2007 e che in data 01.10.2007, l'assessore Renato Chisso, aveva chiesto al Direttore Generale di Arpav, a da questi ottenuto, che il consulente potesse sviluppare il suo compito, per alcuni giorni la settimana, presso la sede della Regione del Veneto al fine di seguire aspetti di comunicazione istituzionale e di auditing nel settore ambientale presso la Direzione Valutazione investimenti e Progetti, richiamate le norme di cui all'art. 7 c. 6 del D.Lgs 30/3/2001 n. 165, le disposizioni sulle procedure gestionali in materia di collaborazioni coordinate e continuative e consulenze, approvate con decreto del Commissario Straordinario Arpav del 31.12.2002 n. 1062 e quelle sulle procedure gestionali approvate con decreto del Commissario Straordinario del 1874/2006 n. 294, il regolamento Arpav, approvato con DGR della Regione Veneto n. 450 del 28.12.2006, configurava un addebito

di € 16.121,00 per il convenuto Drago; di €. 8.517,00 per il convenuto Forin e di €. 11.862,00 per la convenuta Salmaso.

Precisava anche che mentre nel periodo dal 19.04.2007 al 30.10.2007 erano risultate inviate, dallo Stefanat alla d.ssa Salmaso, dieci comunicazioni, dall'ottobre 2007, non risultano più comunicazioni tra Arpav e Stefanat, nè risultano altre iniziative o documenti ad espletamento dell'incarico affidato dall'Agenzia. Sosteneva, inoltre, che presso il Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale vi erano le professionalità in grado di porre in essere adeguatamente l'attività commissionata allo Stefanat in quanto i dirigenti in organico ben avrebbero potuto con il supporto delle diverse unità presenti assolvere un tale compito, ancor più in considerazione della esiguità della parte contrattuale realizzata.

L'invito a dedurre veniva comunicato ai soggetti ritenuti responsabili, con atto del 24.09.2012.

Tutti i soggetti destinatari dell'atto di invito producevano proprie controdeduzioni. Il convenuto Drago veniva anche sentito in audizione personale.

Ritenuto che le controdeduzioni fornite non fossero idonee a destituire di fondamento la configurazione dell'illecito amministrativo prospettata nell'invito a dedurre, la Procura depositava l'atto introduttivo del presente giudizio ribadendo le ragioni dell'atto di addebito, ovvero che l'incarico in discorso era stato affidato:

- in difetto delle condizioni legittimanti e con modalità, secondo termini in contrasto con le norme in materia e non aveva prodotto il risultato contrattualmente stabilito;

- era stato interrotto prima del termine fissato in contratto e tuttavia il corrispettivo è stato interamente corrisposto,

e, pertanto, concludeva chiedendo la condanna <al pagamento, a favore dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, della somma complessiva di € 36.500, così suddivisa: Drago Andrea € 16.121, Forin Germano €. 8.517, Salmaso Paola €. 11.862; o comunque al pagamento di quelle somme maggiori o minori che la Sezione riterrà dovute, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio>.

1.2. Con memoria depositata in data 11 luglio 2013 si costituiva in giudizio la convenuta Paola Salmaso, a mezzo degli avvocati Francesca Mazzonetto e Davide Volpe del Foro di Padova, chiedendo, nel merito, il rigetto dell'azione erariale siccome inammissibile, infondata e comunque prescritta. In via di subordine, nella denegata ipotesi di ritenuta responsabilità, il rigetto parziale della domanda stante l'intervenuta prescrizione con riguardo al periodo anteriore al 3 ottobre 2007 e comunque applicare il potere riduttivo. Chiedeva, anche, in via istruttoria l'ammissione di prove per testi di cui indicava i capitoli.

A confutazione dell'ascritto addebito di responsabilità, sosteneva sostanzialmente che:

- dalla nota del 22/2/2007, a sua firma, non poteva desumersi che essa avesse contribuito alla decisione di affidare l'incarico al sig. Stefanat, in quanto, dalla corrispondenza intervenuta con il Direttore Generale, questi non aveva mai accennato all'affidamento del progetto ad un soggetto esterno;

- che la stessa aveva rappresentato solo l'esigenza, per la realizzazione del progetto di che trattasi, di una figura qualificata, segnalando nel contempo un'indisponibilità temporanea di detta figura nel settore ad essa facente capo e che, indipendentemente da ciò, aveva comunque rappresentato di essere ben lieta di collaborare all'iniziativa;

- che il predetto Direttore non l'aveva mai incaricata di coadiuvarlo nell'accertamento dell'inesistenza, all'interno di una figura professionale idonea;

- che era onere della Procura dimostrare che al tempo della predetta corrispondenza quanto riferito dalla stessa non fosse veritiero, in proposito evidenziando che nell'anno 2007, presso il Settore da essa diretto, vi erano 13 unità (compresa la convenuta), di cui, una a tempo determinato, una in aspettativa per maternità, due in part-time;

- che, in relazione all'attestazione dello svolgimento della prestazione del collaboratore anche dopo l'ottobre 2007 la stessa non aveva alcun compito di gestione del personale e non poteva che adeguarsi ad una decisione presa da altri;

- che le attestazioni sulle note mensili di pagamento di avvenuto regolare svolgimento della prestazione da parte del sig. Stefanant, apposte sulla base delle attestazioni preventivamente firmate dal dott. Zanin, Dirigente della Regione che <garantiva lo svolgimento dell'attività presso gli uffici regionali>, era consustanziale ai rapporti tra Arpav e Regione Veneto come previsti dalla LR 32/1996 la quale <definisce l'ARPAV ente strumentale della regione Veneto (art. 7); prevede passaggi di personale dalla Regione Veneto all'ARPAV e viceversa (artt. 23 ss.); prevede che le entrate di ARPAV sono costituite, per lo più, da finanziamenti regionali (art. 27) e così via>. Precisava, in relazione a tale ultima argomentazione, di aver, a seguito della nota dell'assessore Renato Chisso, chiesto al Direttore Tecnico (suo diretto superiore) indicazioni in merito al comportamento da assumere e che lo stesso, sentito il Direttore Generale, aveva disposto che la collaborazione con lo Stefanat sarebbe continuata con la Regione, dandole indicazioni di continuare a siglare i pagamenti così come avveniva per altre collaborazioni distaccate presso gli uffici regionali. Sottolineava ancora che in quel periodo l'Agenzia viveva un momento di forte riorganizzazione, soprattutto dell'Area Amministrativa e non c'erano né indirizzi, né procedure chiare da seguire.

Eccepiva, quindi, l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale, essendo decorsi al momento della notifica dell'invito a dedurre -avvenuta il 3 ottobre 2012 -più di cinque anni dal momento in cui la Procura erariale aveva ricevuto la segnalazione dei fatti da cui era sorta la contestazione di danno erariale (4 luglio 2007). Soggiungeva che, anche qualora si volesse far coincidere, secondo uno degli orientamenti giurisprudenziali in essere, il dies a quo della prescrizione con la data di ciascun pagamento, la stessa non poteva essere chiamata a rispondere dei pagamenti anteriori al 3 ottobre 2007.

I.3. Con memoria depositata in data 12 luglio 2013 si costituiva in giudizio il convenuto Forin Germano, a mezzo dell'avv. Sergio Dal Prà, chiedendo, in via principale, l'inammissibilità dell'azione erariale per intervenuta prescrizione e, comunque, per infondatezza nel merito; in via di subordine che, previa riduzione del danno ad

esso imputato dalla Procura tenuto conto della prescrizione e dei benefici conseguiti da Arpav, l'eventuale responsabilità venisse integralmente attribuita alla convenuta Salmaso o, in ulteriore subordine, allo stesso convenuto Forin nella misura pari o inferiore al 20%.

Nel dettaglio, il convenuto, preliminarmente eccepiva l'inammissibilità della domanda per decorso del termine quinquennale di prescrizione, considerato che l'esposto era pervenuto alla Procura in data 4 luglio 2007 e che l'invito a dedurre era stato consegnato agli ufficiali giudiziari per la notifica il 28 settembre 2012. In via preliminare subordinata, nell'ipotesi in cui il dies a quo della prescrizione fosse stato individuato nella data di ciascun pagamento, seppure successivo all'esposto, eccepiva che all'atto della notifica dell'invito a dedurre era già maturata la prescrizione per i pagamenti corrisposti allo Stefanat fino all'agosto 2007 compreso. In conseguenza lo stesso non poteva essere chiamato a rispondere del preteso danno per il periodo aprile 2007 - ottobre 2007 ma, tutt'al più, pro quota, per i soli mesi di settembre e ottobre 2007.

Nel merito sosteneva l'infondatezza della domanda confutando l'impianto accusatorio.

Sulle condizioni legittimanti l'affidamento dell'incarico, contestava l'asserita mancanza del presupposto del previo accertamento dell'impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente. In proposito evidenziava che il Direttore Generale aveva chiesto al dirigente del Servizio Comunicazione e Educazione Ambientale di predisporre un progetto per la diffusione delle pratiche di "Agenda 21" Locale" e che a tale richiesta era stato dato riscontro, il 22/2/2007, dalla dr.ssa Salmaso la quale aveva rappresentato la necessità di una figura qualificata, mancando in organico una figura professionale da dedicare al progetto. Pertanto nessuna responsabilità poteva essere imputata per l'affidamento dell'incarico, attesa la mancanza dell'unità, di cui è stato dato conto nella richiamata delibera n. 182/2007 del Direttore Generale, ed inoltre egli, come Direttore Amministrativo, non avrebbe potuto discostarsi dalle indicazioni della Dirigente Responsabile ed accertare in prima persona quale fosse la concreta consistenza e disponibilità dell'organico del Settore Comunicazione ed educazione Ambientale per poi riferire al Direttore Generale.

Richiamato l'art. 5 delle procedure gestionali in materia di collaborazioni coordinate e continuative approvate con decreto del Commissario Straordinario Arpav del 18/04/2006 e la Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5 del 21.12.2006, confermava la legittimità e correttezza del proprio operato nonché la presenza, in specie, di tutti i requisiti legittimanti l'affidamento dell'incarico. Sottolineava, sul punto:

- che a seguito della verifica interna, a cura della Dirigente Salmaso, aveva appreso che non era presente in organico un esperto in dinamiche comunicative applicate ai temi ambientali, e comunque una figura disponibile a relazionarsi con gli enti locali e le amministrazioni prendendo parte agli accordi all'uopo fissati prevalentemente in orario serale o di sabato per cui, aveva valutato, correttamente, che l'affidamento dell'incarico non si sarebbe risolto nell'ingiustificata duplicazione di attività che normalmente esercita il personale Arpav, ma nell'espletamento di una attività non obbligatoria che il personale dell'Agenzia, chiamato ai propri compiti istituzionali, non avrebbe avuto il tempo di svolgere;

- che infondata era la contestazione delle violazioni delle norme che richiedono l'esperimento di una procedura comparativa, in quanto il regolamento interno sulle procedure gestionali prevede che le collaborazioni coordinate e continuative vengano affidate previo espletamento di procedura selettiva pubblica, ma che è fatta salva la facoltà del Direttore Generale di attribuire incarichi sulla base della propria specifica e comprovata esperienza tecnico-scientifica per la soluzione di problematiche complesse che necessitino di specifiche competenze professionali, sulla base della valutazione dei curricula pervenuti. Osservava sul punto che l'art. 6 bis del **d.lgs. 165/2001** non era applicabile al caso di specie essendo stata introdotto successivamente ai fatti di causa dall'**art. 22 della L. 18.6.2009, n. 69**;

- che in relazione all'oggetto dell'incarico, Bruno Stefanat, era già noto per aver svolto brillantemente precedenti collaborazioni con Arpa Friuli Venezia Giulia, nonché con la stessa Arpav;

- che le considerazioni in ordine alla complessità dell'incarico e alla particolare esperienza e competenza di Bruno Stefanat erano valide anche a confutare le contestazioni della Procura relative al compenso e all'assenza del titolo di studio richiesto dal regolamento interno Arpav che le consente all'art. 5.2, purchè espressamente motivate;

- che la prestazione richiesta allo Stefanat presupponeva una specifica esperienza nel settore e capacità di intrattenere rapporti, ragioni che avevano giustificato il maggior compenso;

- che il curriculum dello Stefanat era quello di un soggetto altamente qualificato, che il medesimo inoltre era iscritto all'albo dei giornalisti (requisito oggi previsto in alternativa alla laurea dal nuovo **art. 7 del D.lgs. 165/2001**), per cui era da ritenersi legittima l'approvazione del conferimento dell'incarico.

Confutava, quindi, le argomentazioni della Procura in relazione al risultato qualitativamente insufficiente della prestazione resa, eccepiva la mancanza della prova del pregiudizio economico per Arpav alla luce, anche, del fatto che l'incarico era stato pagato con i fondi di progetto finanziati dalla Regione, rilevava la quantificazione erronea del preteso danno ad esso attribuito. Osservava sul punto che, essendo maturata la prescrizione quantomeno per i pagamenti erogati fino all'agosto 2007 compreso, poteva essere chiamato tutt'al più a rispondere per un importo complessivo di euro 2.433,33 (corrispondente al 40% degli stipendi di settembre e di ottobre 2007) e non già di euro 8.517,00 come ritenuto dalla Procura.

Chiedeva l'applicazione dell'art. 1 bis della **legge n. 20/1994**, nel testo modificato dal **d.l. 543/1996** convertito nella **L. n. 639/1996**, in base al quale nel giudizio di responsabilità di deve tener conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione in relazione al comportamento dell'autore dell'illecito sottolineando che l'importo in tal modo ottenuto doveva essere addebitato alla convenuta Salmaso.

Concludeva nei termini già rappresentati.

I.4. Il 12 luglio 2013 si costituiva in giudizio il convenuto Drago Andrea, anch'esso a mezzo dell'avv. Sergio Dal Prà, chiedendo, in via principale, l'inammissibilità dell'azione erariale per intervenuta prescrizione e, comunque, per infondatezza nel merito; in via di subordine che, previa riduzione del danno ad esso imputato

dalla Procura tenuto conto della prescrizione e dei benefici conseguiti da Arpav, l'eventuale responsabilità venisse integralmente attribuita alla convenuta Salmaso o, in subordine, allo stesso convenuto Drago nella misura pari o inferiore al 20%.

Ecceputa, in termini analoghi a quelli già rappresentati dal convenuto Forin, l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale, rappresentava, in via preliminare subordinata che lo stesso non poteva essere chiamato a rispondere del preteso danno per il periodo aprile 2007 – ottobre 2007 ma, tutt'al più, pro quota, dall'ottobre 2007 fino al termine dell'affidamento.

Nel merito, confutava in toto l'impianto accusatorio.

Quanto alla specifica professionalità dello Stefanat e all'impossibilità di utilizzare altra risorsa interna evidenziava l'adeguato curriculum dello Stefanat e che lo stesso aveva svolto per Arpav altri incarichi similari; richiamato l'art. 5 del Decreto del Commissario Straordinario Arpav n. 51973 del 18.04.2006, sosteneva che ad esso non poteva essere imputata alcuna responsabilità poiché egli, a seguito della verifica interna a cura della Dirigente Salmaso, aveva accertato che non era presente in organico un esperto in dinamiche comunicative applicate ai temi ambientali, e comunque una figura disponibile a relazionarsi con gli enti locali e le amministrazioni prendendo parte agli incontri all'uopo fissati prevalentemente in orario serale o di sabato. Inoltre l'incarico affidato era, dal Regolamento Arpav, classificato tra le attività istituzionali non obbligatorie, di carattere oneroso e non di esclusiva competenza dell'Agenzia di talché non si trattava dell'ingiustificata duplicazione di attività normalmente esercitata dal personale Arpav bensì di una attività non obbligatoria che il personale dell'Agenzia non avrebbe avuto il tempo di svolgere poiché chiamato ai propri compiti istituzionali. Osservava, che nessun rilievo poteva assumere la mancanza della laurea, non trattandosi di requisito legittimante. Esplicitava, quindi, le ragioni che avevano giustificavano la deroga ai limiti previsti dalle fasce di compenso.

Quanto al mancato espletamento della gara adduceva le medesime argomentazioni formulate dal convenuto Forin.

Respingeva la censura formulata dalla Procura circa l'inadempimento contrattuale dello Stefanat rappresentando che le prestazioni erano state fornite regolarmente, come provato dalle relazioni costantemente inviate alla Dirigente Salmaso, e dal fatto che il progetto elaborato dall'incaricato era stato utilizzato per la costruzione delle pagine del sito web relativo ad Agenda 21. Sosteneva anche che lo Stefanat non aveva cessato l'incarico anticipatamente, ma aveva continuato a svolgerlo presso la Direzione Regionale Valutazione Investimenti e Progetti su richiesta della stessa e i corrispettivi erano stati pagati solo a seguito dei report trasmessi mensilmente dal responsabile regionale, attestanti la buona ed effettiva collaborazione dello stesso. Inoltre la Dirigente Salmaso aveva riferito che dal momento in cui il contratto era proseguito presso la Regione, la stessa non era stata più direttamente al corrente dell'attività del collaboratore se non per mezzo delle attestazioni favorevoli della Dirigente regionale Zanin, e di aver firmato le attestazioni favorevoli rimesse al

Direttore Generale sulla base di tali indicazioni. Ciò risultava dai mandati di pagamento recanti la doppia attestazione favorevole delle due dirigenti.

Tanto rappresentato, soggiungeva che in ogni caso, quant'anche lo Stefanat fosse stato inadempiente, la responsabilità delle false attestazioni sulla regolarità delle prestazioni era da ascrivere alla Dirigente Salmaso per le prestazioni espletate presso l'Arpav, e al Dirigente regionale Zanin e alla Salmaso per quelle espletate presso la Regione posto che l'unico onere che incombeva sul Direttore Generale era quello di munirsi di tali favorevoli attestazioni.

Quanto al preteso danno erariale, rappresentava che la Procura non aveva provato la condotta gravemente negligente ad esso ascrivibile così come non aveva dimostrato la pretesa interruzione anticipata del rapporto con lo Stefanat né in che cosa fosse consistito il pregiudizio economico per Arpav, considerato che il collaboratore era stato pagato con i fondi di progetto finanziati dalla Regione <e che, comunque, il progetto Agenda 21 Locale era stato ultimato entro il 2007, mentre il sito Arpav era stato aggiornato entro il 2008>.

Contestava la quantificazione del preteso danno sostenendo che, al di là della intervenuta prescrizione quantomeno per i pagamenti erogati fino al settembre 2007 compreso, esso poteva essere, tutt'al più, chiamato a rispondere per un importo complessivo di euro 8.820,66 (pari al 40% di euro 3.041,67 + il 50% di euro 15.208,35) e non già di euro 16.121,00.

Chiedeva l'applicazione dell'art. 1 bis della [legge n. 20/1994](#), nel testo modificato dal [d.l. 543/1996](#) convertito nella [L. n. 639/1996](#), in base al quale nel giudizio di responsabilità di deve tener conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione in relazione al comportamento dell'autore dell'illecito sottolineando che l'importo in tal modo ottenuto doveva essere addebitato alla convenuta Salmaso.

Invocava l'art. 1, comma 1-ter, della [legge n. 20/1994](#), come novellato dalla [L. 639/1996](#), in base al quale "nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici e/o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato l'esecuzione".

Concludeva nei termini già rappresentati.

I.5. All'odierna udienza di discussione, il Pubblico Ministero precisava, quanto alla decorrenza del termine prescrizionale, che il dies a quo andava identificato con il pagamento delle somme contestate, quale individuabile nel documento n. 55 ARPAV recante le date di accreditamento del compenso al consulente e, in relazione al dies ad quem, precisava il termine in cui doveva essere considerata avvenuta la notifica dell'invito a dedurre. Confermava, quindi, quanto dedotto nell'atto di citazione, illustrando gli elementi di fatto e di diritto posti alla base dello stesso. Si soffermava, in particolare sugli elementi atti a dimostrare l'insussistenza dei presupposti per l'affidamento dell'incarico all'esterno, il mancato rispetto delle procedure per l'affidamento, in proposito evidenziando che in specie l'incarico, per il quale, peraltro, era stato determinato un corrispettivo superiore ai limiti massimi che lo stesso Ente aveva fissato, era stato conferito sulla base di un curriculum meramente dichiarato, in quanto privo di qualsiasi documentazione di supporto, a soggetto privo del titolo di

studio idoneo (Laurea) quale previsto anche dalla stessa regolamentazione dell'Amministrazione. Evidenziava, quindi, tutte le violazioni di legge perpetrate con la procedura posta in essere e sottolineava gli elementi atti a dimostrare l'inadempimento contrattuale da parte dell'incaricato. Quanto alla richiesta di esame per testi, presentata dalla difesa tecnica della convenuta dott.ssa Salmaso, ne evidenziava la inammissibilità all'uopo richiamando la giurisprudenza della Corte di Cassazione, in virtù della quale la prova per testi deve basarsi su fatti e non su giudizi, sottolineando in proposito che la vicenda era già ampiamente provata in atti e non necessitava di ulteriore istruttoria.

Concludeva, quindi, come da atto di citazione, salvo per le verifiche e la quantificazione degli importi ritenuti prescritti.

L'avv. Sergio Dal Prà, per i convenuti Drago Andrea e Forin Germano, insisteva per l'inammissibilità della domanda per intervenuto decorso del termine di prescrizione quinquennale e, comunque, per la prescrizione dei pagamenti avvenuti nel periodo aprile-ottobre 2007. Sottolineava, inoltre, in relazione ai pagamenti effettuati successivamente che, a decorrere da ottobre 2007, per effetto del passaggio in Regione, l'incaricato Stefanat aveva terminato la collaborazione con l'ARPAV e di conseguenza nessuna responsabilità poteva sussistere in capo ai suoi assistiti, all'uopo evidenziando anche che il dott. Drago, nella spiegata qualità, non era a conoscenza del predetto passaggio e, pertanto, aveva continuato a sottoscrivere i mandati di pagamento che gli venivano sottoposti confidando nelle controfirme della Dirigente Salmaso e del funzionario regionale Zanin attestanti l'avvenuto svolgimento della prestazione. Insisteva per la correttezza e la congruità della procedura posta in essere e, nel riportarsi a quanto argomentato e concluso nelle memorie in atti chiedeva in principalità il rigetto della pretesa attorea e, in subordine, la riduzione del danno per la parte residua ai ratei prescritti.

L'avv. Francesca Mazzonetto, per la convenuta Salmaso, nel sottolineare la diversità della posizione rivestita dalla sua assistita, funzionario istruttore, rispetto a quella dei convenuti Drago e Forin, Dirigenti con potere decisionale, insisteva per l'insussistenza degli elementi qualificanti la responsabilità amministrativa contabile in capo alla dott.ssa Salmaso, all'uopo ripercorrendo i passaggi essenziali della vicenda, sottolineando la mancanza di colpa della sua assistita la quale, non solo era estranea alla vicenda ma aveva, di fatto, cercato di controllare l'operato dell'incaricato esterno. Rappresentava la mancanza del danno erariale e concludeva come da memoria in atti.

L'avv. Davide Volpe, anch'esso per la convenuta Salmaso, eccepiva l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale e, in via subordinata, la non addebitabilità alla sua assistita della responsabilità sia per i pagamenti anteriori al 03.10.2007 che per quelli successivi posto che a partire dal 01.10.2007 l'incaricato era stato dislocato in Regione.

Seguiva breve precisazione dell'avv. Sergio Dal Prà.

Al termine della discussione, la causa veniva riservata per la decisione.

Considerato in

## DIRITTO

II. Il Collegio è chiamato, nel presente giudizio, a valutare i profili di responsabilità amministrativa, in capo ai soggetti convenuti, afferenti l'affidamento di un incarico esterno da parte di ARPAV Veneto (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto) conferito in difetto delle condizioni legittimanti, con modalità e secondo termini in contrasto con le norme in materia, designando un soggetto non laureato al quale è stato riconosciuto un corrispettivo superiore ai limiti massimi fissati dall'Ente conferente in precedenti atti regolamentari, che non ha prodotto il risultato contrattualmente stabilito, che è stato interrotto prima del termine fissato in contratto ma per il quale è stato interamente pagato il corrispettivo e, pertanto, causativo, nella prospettazione attorea, di un danno erariale di euro 36.500,00, pari al corrispettivo pagato all'incaricato esterno.

II.1. Preliminarmente, per evidenti motivi di economicità processuale, il Collegio ravvisa non necessaria, in quanto ultronea, l'assunzione della prova per testi invocata dalla difesa tecnica della convenuta dott.ssa Salmaso Paola atteso che l'eshaustività degli atti di giudizio consente allo stato una ponderata decisione della causa (cfr. Corte dei Conti, Sez. Lombardia, 19 settembre 2003, n.1016). Premesso che la prova documentale, nel giudizio di responsabilità amministrativa, assume carattere di prova principale e fondamentale, occorre sottolineare che la prova per testi è ammissibile solo in relazione alla prova dei fatti, in conseguenza non possono essere ammessi i capitoli di prova (quali quelli contraddistinti dai numeri 3, 4, 5, 7) diretti ad ottenere dal teste un mero giudizio (Cass. n. 4111/95; Cass. n. 1173/94), giacché la dichiarazione del teste sarebbe, in tal caso, comunque inutilizzabile a fini probatori (Cass. n. 8620/96) in quanto finalizzata a supplire alle deficienze contenutistiche della prova dedotta (Cass. n. 1312/90). Evidenzia, in specie, il Collegio che la prova per testi richiesta inerisce a circostanze già ampiamente provate dagli atti presenti nel fascicolo processuale, di per sé già sufficienti ai fini della decisione. Infatti, attraverso i capitoli di prova contraddistinti dai numeri da 1 a 7 parte convenuta mira a dimostrare l'insufficienza di organico del proprio Settore, la cui consistenza, numerica e professionale, emerge con chiarezza dagli atti di causa mentre quelli dal n. 8 al n. 11 ineriscono al corretto adempimento dell'oggetto del contratto posto in essere, la cui prova non può che essere documentale. Quanto, poi, ai capitoli n. 2 e n. 12, gli stessi sono irrilevanti ai fini della decisione.

Pertanto, l'istruttoria documentale esperita dalla Procura Regionale appare del tutto esauriente ai fini di una decisione nel merito, per cui il Collegio ritiene che non occorra disporre ulteriori incumbenti al riguardo.

II.2. Ciò premesso, pregiudiziale alla decisione della controversia è la valutazione della fondatezza dell'eccezione di merito sollevata da tutti i convenuti in ordine all'intervenuta prescrizione dell'intera azione erariale essendo decorsi, al momento della notifica dell'invito a dedurre, più di cinque anni dalla data di ricevimento da parte della Procura erariale (4 luglio 2007) della segnalazione dei fatti da cui è sorta la contestazione di danno erariale ovvero, in via subordinata, qualora il dies a quo della prescrizione sia individuato con la data di ciascun pagamento, l'intervenuta prescrizione parziale della medesima con riferimento alle somme corrisposte antecedentemente alla notifica dell'invito alle controdeduzioni.

Secondo la prospettazione attorea il dies a quo della prescrizione deve essere individuato nella data di ciascun pagamento e, alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 477/2002 e n. 28/2004) per effetto della quale il momento perfezionativo della notifica, per il richiedente, è quello della consegna dell'atto affinché venga notificato, deve assumersi, quale termine in cui deve considerarsi avvenuta la notifica dell'invito a dedurre, il giorno del ricevimento dell'atto da parte degli uffici interessati per la notifica.

II.2.1. Per i motivi di seguito esposti, l'eccezione di inammissibilità dell'intera azione erariale per intervenuta prescrizione è priva di pregio e deve essere rigettata. Merita, invece, accoglimento l'eccezione di intervenuta prescrizione parziale con riferimento ai corrispettivi erogati antecedentemente alla notifica dell'invito alle controdeduzioni.

Giova, in proposito, ricordare che la regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'art. 1, co. 2, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. in l. 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui il termine di prescrizione deve essere computato "dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso" mentre rileva la "data della sua scoperta" in caso di "occultamento doloso del danno".

La giurisprudenza prevalente di questa Corte, recentemente ribadita dalle Sezioni Riunite con sentenze n. 5/2007/QM del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM, ha, da tempo, chiarito che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizione, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi. Il "fatto dannoso", infatti, è costituito dal binomio "condotta ed evento" e si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo.

Tale assunto discende in maniera evidente dalla lettura sistematica dell'art. 1 L. n. 20/1994, coordinata con il fondamentale principio dell'art. 2935 del c.c., secondo cui "la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere". La giurisprudenza di questa Corte dei conti - anche sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (sentenza 15.3.1989, n. 1306), secondo la quale il concetto di fatto, da cui decorre il termine di prescrizione, non deve considerarsi ristretto all'azione od omissione, ma deve essere esteso all'evento - ha dunque individuato il termine iniziale di prescrizione nel momento dell'esborso della somma costituente danno, ovvero quello della definitiva perdita dell'utilità considerata (cfr., ex plurimis, Corte dei conti, SS.RR., 25 ottobre 1996, n. 62 e 24 maggio 2000, n. 7; Sezione II<sup>^</sup> app., 27 dicembre 2004, n. 402; Sezione III<sup>^</sup> app., 21 luglio 2005, n. 479; Sezione giurisdizionale Abruzzo, 5 aprile 2004, n. 310; Sezione giurisdizionale Veneto, 4 marzo 2009, n. 595): ed infatti, è in tale momento che il danno ha acquisito il carattere della concretezza e dell'attualità (mentre nel momento precedente sussisteva una situazione solo potenzialmente lesiva) e può considerarsi dunque verificato il fatto dannoso, nel senso inteso appunto dall' art. 1, c. 2, L. n. 20/1994. Una lettura, quindi, che colleghi l'endiadi "commissione del fatto" al mero dispiegarsi della condotta trasgressiva, senza alcun riferimento alle conseguenze dannose che ne

sono derivate, perverrebbe all'inverosimile ipotesi in cui, autorizzando il decorso della prescrizione da un momento antecedente a quello in cui il pregiudizio è divenuto concreto ed attuale, non sarebbe azionabile alcuna pretesa risarcitoria e la domanda giudiziale in ipotesi proposta dovrebbe essere respinta per insussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità (cfr. Corte conti, SS.RR sentenza 19 luglio 2007, n. 5/2007/QM, Sezione Lazio, sentenze. n.107/2007 e n.1814/2006, Sezione Molise, sent. n.103/2003, Sezione Liguria, sent. n.361/1999, Sezione I, sent. n.156/1998, Sezione Campania, sentenze n. 86/1998 e n. 51/1998, Sezione II, sent. n.212/1998, Sezione III e sent. n.264/1997).

Sul punto, per mera completezza, nessuna innovazione importa la novella legislativa di cui all'art. 17, comma 30 ter, della **legge n. 141/2009**, secondo la quale l'azione di responsabilità erariale è vincolata all'acquisizione di una notizia di danno concreta e specifica, poiché detta norma detta una condizione di proponibilità dell'azione erariale del tutto autonoma e distinta dall'apprezzamento dello spatium temporis entro cui sono state realizzate le condotte asseritamente foriere di danno, che è strettamente legato al momento in cui detto danno si è consumato: momento che deve individuarsi – secondo la statuizione ormai univoca delle Sezioni Riunite di questa Corte, sia nel caso di danno diretto che indiretto (cfr. SS.RR. n. 5/2007/QM e n. 14/2011/QM) – nel pagamento da parte del soggetto pubblico delle somme oggetto di contestazione (in termini: Corte dei conti, Sez. Giurisd. Campania, sentenza n. 561/2013).

II.2.2. La Procura ha ripartito l'addebito di responsabilità distinguendo fra due periodi: aprile 2007 (inizio dell'attività) – ottobre 2007 (passaggio dell'incaricato alla Regione) il cui danno erariale è stato dalla Procura quantificato in euro 21.291,65 (importo mensile euro 3.041,67 moltiplicato per mesi sette) e novembre 2007 – marzo 2008 (fine attività) il cui danno erariale è stato determinato in euro 15.208,35 (importo mensile euro 3.041,67 moltiplicato per mesi cinque).

In specie, trattandosi di somme di danaro erogate a titolo di corrispettivo, il dies a quo della prescrizione non può che coincidere con il pagamento dei singoli ratei poiché solo a seguito di ogni pagamento il danno diviene concreto ed attuale.

L'azione di responsabilità erariale avanzata dalla locale Procura è pertanto, nei termini che precedono, da ritenersi parzialmente tempestiva atteso che gli inviti a dedurre di cui all'**art. 5 del d.l. 15.11.1993, n. 453** convertito in **L. 14.01.1994 n. 19**, sono stati consegnati all'ufficio postale il 25.9.2012, ed sono pervenuti agli ufficiali giudiziari, rispettivamente, il 28.9.2012 per il convenuto Forin, il 01.10.2012 per il convenuto Drago e il 02.10.2012 per la convenuta Salmaso e, pertanto, deve ritenersi prescritta in relazione ai ratei erogati dall'Amministrazione, e percepiti dall'incaricato esterno, che si collocano nell'arco temporale che va da maggio 2007 al 27 settembre 2007 il cui importo, calcolato sulla base del documento n. 55 del fascicolo della Procura in cui il Servizio Economico Finanziario dell'Amministrazione specifica le modalità di erogazione dei compensi all'incaricato e fornisce, per ciascuna mensilità, l'importo netto, le ritenute effettuate, le competenze lorde e le date di accredito, ammonta a complessivi euro 15.208,35 (competenze lorde mensili: euro 3.041,67

moltiplicate per mesi cinque, ossia maggio, giugno, luglio, agosto e settembre, posto che il primo accredito reca la data del 28.05.2007).

In conseguenza l'originario addebito di responsabilità nei confronti dei convenuti si ridetermina in euro 21.291,65 (danno complessivo: euro 36.500,00 meno danno prescritto di euro 15.208,35).

III. Venendo al merito dell'azione promossa, la domanda di condanna azionata dalla Procura appare fondata e deve, pertanto, essere accolta, sia pure nei limiti della prescrizione di cui sopra, posto che la fattispecie in esame configura un illecito amministrativo, consistente nel conferimento contra legem di un incarico esterno, produttivo di danno erariale.

III.1. Ritiene, infatti, la Sezione che in fattispecie siano presenti tutti gli elementi tipici della responsabilità amministrativa la quale, come noto, può sussistere ove sia ravvisabile, oltre al danno erariale causalmente collegabile con la condotta/e del/dei convenuto/i, pur se cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quello di appartenenza, anche l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave (art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, nel testo sostituito dall'art. 3 del D.L. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996 n. 639) .

Si ricorda in proposito che il conferimento di incarichi e di consulenze a professionisti esterni all'Amministrazione è stato, ed è tuttora, oggetto di esame da parte della Corte dei Conti in sede giurisdizionale e di controllo proprio con la finalità di sanzionare la produzione di danno all'Erario derivante da spese improduttive e non giustificate, attribuite a soggetti estranei all'Amministrazione.

Al riguardo, questa Sezione non può che ribadire quelli che costituiscono principi giurisprudenziali consolidati in materia di conferimenti di incarichi e consulenze esterne intesi a ritenere che, per l'assolvimento dei compiti istituzionali, l'amministrazione pubblica deve prioritariamente avvalersi delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto.

In tale ottica – ed in conformità a quanto stabilito dall'art. 7 comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - è stato ripetutamente affermato che la facoltà, per le pubbliche amministrazioni, di affidare il perseguimento di determinate finalità all'opera di soggetti ad essa esterni, dotati di "particolare e comprovata specializzazione" riveste natura di eccezionalità, può avvenire solo in presenza di situazioni particolari e contingenti, nel rispetto di tutti i presupposti imposti dalla legge quali: la straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di strutture e/o di personale interno idoneo, il carattere limitato nel tempo, l'oggetto circoscritto della consulenza, ecc. e deve conformarsi ai criteri di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (cfr., tra le ultime, Corte dei conti, Sez. III Centrale d'Appello, sent. n. 306/10 del 24.02.2010; Sez. II Centrale d'Appello, sent. n. 263 del 26.8.2008; Sez. I Centrale d'Appello, sent. 220/2008 del 01.04.2008; Sez. Veneto, sent. n. 471/2010) ed ai principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost..

In base a quanto sin qui detto, pertanto, l'affidamento di incarichi a soggetti esterni non consegue ad una libera ed incondizionata scelta (nel senso di ricorrervi o meno), ma è strettamente collegata alla effettiva sussistenza del carattere di eccezionalità della contingente situazione, quale sopra delineata.

Le esposte considerazioni, in definitiva, se da un lato attestano che nell'ordinamento vigente, salvo i limiti posti alla spesa pubblica, non sussiste alcun divieto, di carattere generale per le Pubbliche Amministrazioni di conferire a soggetti estranei incarichi professionali per l'assolvimento di determinati compiti, dall'altro, tuttavia, confermano che il ricorso a tale strumento convenzionale non può concretizzarsi se non nel rispetto dei limiti e delle condizioni sopra specificati.

In ragione di ciò la giurisprudenza della Corte dei conti, sia in sede di controllo (SS.RR delib. n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005) sia in sede giurisdizionale ha dettato principi e criteri direttivi in grado di orientare utilmente l'interprete e l'operatore, pur nella varietà e complessità delle situazioni concrete, sulla base dei quali l'incarico (o la consulenza) esterno può essere ritenuto legittimo qualora ci sia a) rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione; b) inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione; c) indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico; d) indicazione della durata dell'incarico; e) proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione. La mancanza anche di una sola delle riferite condizioni, rende il conferimento dell'incarico illecito di talchè il compenso ad esso conseguente costituisce ingiusto depauperamento delle finanze dell'Ente (cfr. Sezioni Riunite, 12 giugno 1998 n. 27).

A quanto sopra, il dettato normativo di riferimento ha aggiunto l'ulteriore requisito che l'incaricato esterno sia un esperto nella materia, la cui competenza deve risultare provata, ovvero emergente da dati oggettivi.

Dal predetto impianto normativo e giurisprudenziale si può dunque ritenere che il conferimento di consulenze esterne, per poter rimanere ancorato a principi di legittimità e liceità delle relative scelte, deve essere caratterizzato da alto contenuto di professionalità ma soprattutto dalla necessità di inserire temporaneamente nell'organizzazione dell'Amministrazione, personale di provata competenza per fronteggiare esigenze particolari, e non ordinarie, cui non sia possibile adibire con risultati vantaggiosi, unità di personale già in servizio presso l'Ente.

Più nello specifico, con riferimento alla disciplina regolamentare dell'Amministrazione, al quadro normativo sopra delineato si aggiungono: le disposizioni sulle procedure gestionali in tema di collaborazioni coordinate e continuative e consulenze, approvate con decreto del Commissario Straordinario Arpav del 31.12.2002 n. 1062, le successive disposizioni sulle procedure gestionali approvate con decreto del Commissario Straordinario del 18.04.2006 n. 294 e le disposizioni contenute nel Regolamento Arpav, approvato con DGR della Regione Veneto n. 450 del 28/12/2006.

Le predette disposizioni, infatti, ammettono il ricorso a collaboratori esterni solo per la soluzione di problematiche complesse che necessitino di specifiche competenze professionali, a condizione che non sia

possibile avvalersi, con risultato ottimale, del personale in servizio mantenendo gli stessi tempi e modi, ovvero quando sussista l'impossibilità di rispondere ad esigenze derivanti da norme cogenti con il personale in organico o l'esigenza di utilizzare un profilo con professionalità non disponibile all'interno dell'organico. Ad ogni modo l'affidamento deve essere conseguente ad una verifica interna della disponibilità delle figure professionali esistenti a cura del Direttore/Dirigente della Struttura.

III.1.1. Alla luce delle richiamate norme nonché dei principi della consolidata giurisprudenza contabile formatasi in materia, che ha fornito un indubbio supporto ermeneutico, arricchendo la fattispecie astratta di ulteriori requisiti e contenuti, il conferimento dell'incarico esterno non solo doveva essere giustificato unicamente per far ricorso ad alte professionalità, ma doveva seguire solo dopo un esame approfondito della utilità effettiva della prestazione e dopo il riscontro dell'assenza di risorse umane interne capaci di dare il proprio contributo. L'amministrazione doveva, altresì, accertare - anche attraverso un meccanismo di selezione informale - l'idoneità allo scopo dell'extraneus, le cui capacità dovevano essere formalizzate in atti.

Ciò considerato e premesso, nel caso all'esame, è ampiamente provato dall'Organo requirente e dalla documentazione tutta versata in atti che l'incarico di che trattasi è stato conferito in violazione della prescrizione che imponeva la preliminare verifica dell'impossibilità di utilizzo delle risorse disponibili all'interno, non potendosi considerare tale la mera affermazione di insufficienza d'organico, del tutto generica, senza riferimento a dati concreti, contenuta dalla nota della dott.ssa Salmaso del 22.02.2007 in riscontro a quella del 15.02.2007 del Direttore Generale, dott. Drago.

Come stabilito dalla legislazione di settore e ampiamente precisato dalla giurisprudenza (cfr. tra le tante: Corte dei Conti, Sez. Calabria n. 62 del 28.01.2010; Sez. Friuli n. 106 del 12.05.2010; Sez. Veneto n. 284 del 20.05/2011; Sez. Sicilia n. 1679 del 29.04.2011 e n. 4037 del 09.12.2011; Sez. Campania n. 144 del 10.02.2012), infatti, è insufficiente, ai fini di giustificare l'affidamento all'esterno, una mera affermazione teorica di carenza di personale idoneo necessitando, invece, una reale ricognizione volta a dare la dimostrazione della carenza di personale nei settori interessati e soprattutto dell'insussistenza di adeguate professionalità interne con le quali far fronte alle esigenze istituzionali. La giurisprudenza ha, altresì, precisato che soltanto in situazioni del tutto eccezionali risulta possibile ricorrere ad incarichi esterni di alta professionalità ed, in questo caso, tale accertata ed eccezionale impossibilità deve essere valutata in concreto e "caso per caso", attraverso l'esame della motivazione del provvedimento, che deve essere congrua ed esauriente (Corte dei conti, Sez. Contr. Toscana, Delib. 11 maggio 2005 n.6). Conseguentemente, il provvedimento deliberativo dell'affidamento dell'incarico (in specie la più volte richiamata deliberazione del Direttore Generale n. 182 del 29.03.2007) avrebbe dovuto precisare le effettive motivazioni del ricorso a risorse esterne, indicare l'alta ed eccezionale professionalità richiesta nel caso di specie, evidenziare i reali carichi di lavoro del personale interno con professionalità analoghe a quelle richieste e dare contezza della effettuata completa ricognizione delle professionalità esistenti all'interno dell'amministrazione e dei percorsi di formazione e riqualificazione sviluppati, verificando la possibilità o la convenienza di aggiornare il personale non utilizzato (cfr. in termini: Delib. Sez. Contr. Toscana cit.).

In luogo di tutto ciò, invece, la Deliberazione di che trattasi si limita semplicemente ad affermare, in maniera del tutto apodittica, senza elementi concreti di valutazione, che: <Vista la corrispondenza intercorsa tra il Direttore Generale e il Dirigente del Servizio Comunicazione ed Educazione Ambientale per l'avvio del progetto sopra indicato; Vista altresì la nota in data 13.03.2007..... con la quale il signor Bruno Stefanat, in riscontro a coforme richiesta del Direttore Generale..... comunicava la propria disponibilità a collaborare, in forma coordinata e continuativa, per la redazione, sviluppo e svolgimento delle attività inerenti il progetto di cui sopra che, data la particolare specificità, richiede una competenza e professionalità in dinamiche comunicative applicate ai temi ambientali, non disponibile attualmente tra le risorse interne; Considerato che il sunnominato sig. Stefanat è stato individuato sulla base della specifica professionalità posseduta (è iscritto all'Ordine Nazionale dei giornalisti), e della competenza dimostrata nello svolgimento di precedenti collaborazioni intrattenute con Arpav per incarichi analoghi, ed inoltre per il fatto che, nell'immediato, è l'unico a poter organizzare e sviluppare in breve il complesso incarico di cui trattasi, in quanto è a conoscenza dei meccanismi di funzionamento dell'agenzia ed ha già svolto incarichi di analoga complessità anche presso altre Amministrazioni come l'Arpav Friuli Venezia Giulia>.

Come, del resto, giustamente evidenziato dall'Organo Requirente, il compito affidato all'incaricato esterno non era certo di particolare complessità, e non vi è alcuna prova del fatto che il predetto fosse l'unico in grado di eseguirlo, non potendosi considerare idonea allo scopo la circostanza che lo stesso avesse già in precedenza collaborato con Arpav. Inoltre, le due precedenti collaborazioni, espletate nel 2005 e 2006, non inerivano all'oggetto del conferimento di che trattasi, riguardando l'una, un generico programma di divulgazione ambientale in ambito regionale e l'altra, una attività di informazione ad enti e cittadini sul piano di monitoraggio ambientale dell'autostrada A31 Valdastico sud.

Non provata e, quindi, insussistente anche la ragione d'urgenza, non potendosi considerare tale la circostanza che poiché: "per il progetto Agenda 21 Locale, la Regione percepiva importanti contributi statali e, a sua volta, alimentava il fondo di progetto dell'Arpav, vi era la necessità di non perdere tali finanziamenti dando corretta e tempestiva attuazione del progetto stesso" (pag. 11 memoria di costituzione e difesa del convenuto Drago Andrea).

Inoltre, l'incarico è stato conferito in violazione delle disposizioni che impongono alle amministrazioni pubbliche di disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (art. 6 bis del D.Lgs 165/2001) posto che l'incarico è stato infatti conferito in maniera diretta (deliberazione del Direttore Generale n. 182 del 29.03.2007), in violazione anche della norma regolamentare interna contenuta al punto 5 delle disposizioni sulle procedure gestionali approvate con decreto del Commissario Straordinario 1062/2002, in virtù della quale "Il conferimento di un incarico di collaborazione è conseguente ad una procedura selettiva, per soli titoli, per esami, o per titoli ed esami, da attuarsi mediante avviso pubblico" nonché in violazione della successiva disposizione contenuta al punto 5.1 delle disposizioni sulle procedure gestionali approvate con decreto del Commissario Straordinario 294/2006 in

base alla quale "Il conferimento di un incarico di co.co.co. è conseguente, di norma, ad una procedura selettiva specifica, per soli titoli, per esami, o per titoli ed esami, da attuarsi mediante avviso pubblico".

Giova, anche da ultimo, evidenziare che la stessa considerazione svolta dalla difesa del convenuto Forin (pag. 10 memoria di costituzione e difesa) in relazione al mancato espletamento della gara: <D'altra parte, sin dal 2002 vige in Arpav una deliberazione del Direttore Generale (D.G. 1062 del 31.12.2002) che, all'art. 6 (Consulenza professionale ed occasionale), stabilisce espressamente: "Nel caso sussista la necessità di ricorrere ad una consulenza specialistico-professionale anche occasionale ....l'incarico può essere conferito su base fiduciaria, dopo aver effettuato una scelta tra più esperti di analogo competenza in materia, se esistenti"> avvalorata la fondatezza dell'impianto accusatorio posto che, in specie, non vi è stata alcuna scelta tra più esperti né tantomeno è stata data la prova che lo Stefanat fosse l'unico del settore. Tra l'altro come evidenziato in narrativa, e più volte precisato dall'Organo Requirente, l'incarico è stato conferito a soggetto privo di laurea ed a fronte di un curriculum privo della documentazione di supporto.

III.1.2. In specie risultano, poi, violate le disposizioni sui requisiti soggettivi dell'affidatario e sui limiti di compenso.

Infatti, come correttamente evidenziato dalla procura, le disposizioni sulle procedure gestionali approvate con decreto del Commissario Straordinario 1062/2002 e quelle approvate con decreto 294/2006 stabiliscono, per il conferimento di una collaborazione co.co, un compenso lordo annuo fino ad euro 18.000,00, per laureato junior, e fino a 20.000, per laureato senior.

Nonostante l'incaricato esterno non fosse munito di laurea e fosse, quindi, carente del requisito soggettivo per l'affidamento in questione, con deliberazione n. 182 del 29.03.2007, si disponeva il formale affidamento al predetto dell'incarico dietro corresponsione di un compenso lordo omnicomprensivo di € 36.500,00 oltre ad un rimborso spese fino ad un massimo di €. 2.000,00, superiore (raddoppiato) ai limiti stabiliti con D.D.G. n. 1062/2002 <in considerazione dell'elevato livello di professionalità richiesto dall'incarico>.

III.1.3. Risulta, altresì, che il predetto compenso è stato corrisposto per intero, nonostante la prestazione sia stata parziale e, peraltro, ritenuta insufficiente.

L'incaricato avrebbe dovuto curare: lo sviluppo di un progetto finalizzato all'implementazione delle pagine web con l'obiettivo di fornire metodi e strumenti agli operatori, l'aggiornamento dei processi di Agenda 21 attivati in Veneto, l'implementazione della banca dati relativa ai progetti di Agenda 21, la valutazione di risultati positivi e criticità dei progetti finanziati.

L'oggetto della prestazione veniva individuato dal contratto, stipulato il 23.04.2007, e meglio specificato dalla nota del 02.04.2007 della Dirigente del Servizio Comunicazione e Servizio Ambientale.

Come risulta dagli atti di causa, premesso che l'incaricato nell'ottobre del 2007 era transitava presso la Regione, lo stesso nell'arco di tempo considerato aveva eseguito, peraltro parzialmente, solo uno dei punti dell'oggetto contrattuale (il primo punto), ossia "In parte il progetto di implementazione delle pagine web,

relative allo sviluppo dei progetti di Agenda 21 locale" (cfr. verbale di audizione del 05.09.2012 della convenuta Salmaso). Ciò nonostante, fino al marzo 2008, ossia fino alla scadenza contrattuale, all'incaricato è stato corrisposto il corrispettivo contrattuale.

Inoltre dalla corrispondenza intervenuta tra l'incaricato e la Dirigente Salmaso emerge con evidenza l'insufficienza qualitativa della prestazione resa.

III.3. In considerazione di tutto quanto sopra addotto, emerge con tutta evidenza la fondatezza dell'addebito di responsabilità: sono state violate le norme sugli affidamenti degli incarichi, sono state violate le disposizioni sui requisiti soggettivi dell'affidatario e sui limiti di compenso, è stata corrisposto l'intero compenso a fronte sia di una prestazione contrattuale eseguita, dall'incaricato, solo per una parte minima, ed in maniera inadeguata, è stato attestato, sulle note mensili di pagamento, l'avvenuto regolare svolgimento della prestazione, anche dopo l'ottobre del 2007, nonostante il collaboratore avesse smesso l'adempimento contrattuale, transitando presso la Regione e, pertanto, si attestava ciò di cui non si aveva contezza, ignorando che il corrispettivo trova la sua esclusiva ragione nel contratto e nella derivante prestazione da rendere nei modi e termini ivi stabiliti.

La colpa grave dei convenuti è insita nei comportamenti adottati, ampiamente descritti in narrativa, le cui violazioni dei doveri di servizio in relazione a principi e norme dell'agire amministrativo chiari ed inequivocabili, che non era possibile ignorare, sono palesi.

In conseguenza, l'intero corrispettivo pagato all'incaricato, fatti salvi gli effetti della prescrizione di cui sopra, da assumere al lordo, dal momento che le somme sono state erogate da Arpav per intero, è da ritenere causa di ingiusto pregiudizio economico per l'ente pubblico e, pertanto, deve essere risarcito.

Quanto all'apporto causale di ciascun convenuto alla causazione del danno, la Sezione, tenuto conto delle funzioni rivestite e dei comportamenti adottati, ritiene congrua ed adeguatamente motivata la ripartizione effettuata dalla Procura dalla quale, pertanto, ritiene di non doversi discostare.

III.4. In relazione alla ripartizione dell'addebito, la Procura opera la distinzione fra due periodi: inizio dell'affidamento, fino alla cessazione dell'attività dello Stefanat avvenuta nell'ottobre 2007, e il periodo successivo. Per quel che concerne la prima fase, le responsabilità per il corrispettivo fino ad allora erogato, viene attribuito, nella misura del 40% ciascuno, al Direttore Generale Drago, e al Dirigente dell'Area amministrativa Forin, e, per il restante 20%, alla Dirigente Salmaso.

Invece gli esborsi dal mese di novembre 2007 al termine dell'incarico, sono ascritti, in egual misura, al convenuto Drago e alla convenuta Salmaso.

Ne conseguiva, secondo l'originaria quantificazione del danno, un addebito di € 16.121,00 per il convenuto Drago; di €. 8.517,00 per il convenuto Forin e di €. 11.862,00 per la convenuta Salmaso.

Come evidenziato e precisato al precedente punto II.2.2., a seguito della intervenuta prescrizione dei corrispettivi erogati dall'Amministrazione, e percepiti dall'incaricato esterno, che si collocano nell'arco temporale

che va da maggio 2007 al 27 settembre 2007 l'originario addebito di responsabilità nei confronti dei convenuti di euro 36.500,00 si ridetermina in euro 21.291,65 (danno complessivo: euro 36.500,00 meno danno prescritto di euro 15.208,35).

In conseguenza: in relazione al primo periodo (aprile-ottobre 2007), attesa l'intervenuta prescrizione fino al 27 settembre 2007, residuo una sola posta di danno coincidente con il solo corrispettivo del mese di ottobre 2007, pari ad euro 3.041,67, da addebitarsi per il 40% (euro 1.216,66) al convenuto Drago Andrea, per il 40% (euro 1.216,66) al convenuto Forin Germano e per il restante 20% (euro 608,33) alla convenuta Salmaso Paola.

In relazione al successivo periodo (novembre 2007-marzo 2008) il danno, pari ad euro 18.250,02 (euro 21.291,69 - euro 3.041,67), deve ascriversi per il 50% (euro 9.125,01) al convenuto Drago Andrea e per il restante 50% (euro 9.125,01).

In conseguenza, la Sezione condanna Drago Andrea, Forin Germano e Salmaso Paola a risarcire a favore dell'ARPAV (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto), rispettivamente:

Drago Andrea: euro 10.341,68 (euro 1.216,67 + euro 9.125,01)

Forin Germano: euro 1.216,67

Salmaso Paola: euro 9.733,34 (euro 608,33 + euro 9.125,01).

Sulle predette somme sono dovuti: la rivalutazione monetaria dal 29.04.2008 (giorno successivo alla data dell'ultimo pagamento) sino al deposito della presente sentenza e gli interessi legali dal predetto deposito al soddisfo.

Le spese di giudizio, come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e vengono poste a carico dei convenuti in parti uguali.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto, ogni altra deduzione ed eccezione reiette, definitivamente pronunciando:

in via preliminare,

- dichiara prescritti i ratei percepiti dal maggio 2007 al 27 settembre 2007 per un complessivo di euro 15.208,35;

nel merito,

- condanna Drago Andrea, Forin Germano e Salmaso Paola a risarcire a favore dell'ARPAV, rispettivamente:

Drago: euro 10.341,68

Forin: euro 1.216,67

Salmaso: euro 9.733,34.

Sulle predette somme sono dovuti: la rivalutazione monetaria dal 29.04.2008 sino al deposito della presente sentenza e gli interessi legali dal predetto deposito al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nella misura di euro 1.536,20 (euro millecinquecentotrentasei/20) da ripartirsi in parti uguali tra tutti i convenuti.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 19 settembre 2013.

L'Estensore Il Presidente

f.to Dott.ssa Elena Brandolini f.to Dott. Angelo Buscema

Depositata in Segreteria il 21/01/2014

Il Funzionario preposto

f.to Cristina Guarino