

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
LOMBARDIA	SENTENZA	91	2017	RESPONSABILITA'	22/06/2017



n.28682

REPUBBLICA ITALIANA

Sent.91/2017

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI SEZIONE GIURISDIZIONALE LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

Silvano DI SALVO

Presidente

Luisa MOTOLESE

Giudice

Vito TENORE

Giudice rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, ad istanza della Procura Regionale, iscritto al numero 28682 del registro di segreteria, nei confronti di:

Benezzoli Pasquale Umberto nato a La Spezia (SP) il 9/4/1959, residente a Monterotondo Marittimo (GR), Località Podere Razzinaie n. 6, C.F.: BNZPQL59D09E4630, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Ernesto Stajano in Milano, Via Dogana 3 come da delega in atti;

Zicoia Angelo nato a Maschito (PZ) il 30/4/1959, residente a Vedano al Lambro (MB), Via Santo Stefano n. 93 int. Bis P.T., C.F.: ZCINGL59D30F006H, rappresentato, assistito e difeso dall'Avv. Ezio Guerinoni (codice fiscale: GRNZEI72D19D952U; numero di fax: 02-58301625; indirizzo di posta elettronica certificata: ezio.guerinoni@milano.pecavvocati.it), presso il cui Studio in Milano, Via Cosseria 2 elegge domicilio, come da procura in atti;

Trizzino Calogero nato a Bivona (AG) il 4/5/1960, residente a Bresso (MI), Via Vittorio Veneto n. 9/E, C.F.: TRZCGR60E04A896I, rappresentato e difeso dell'Avv. Ercole Romano, in Milano, Via Bianca Maria n. 23 come da delega in atti;

Lucchini Enzo nato a Roverbella (MN) il 29/03/1954, residente a Roverbella (MN), Via Don Tazzoli n. 7/B, C.F.: LCCNZE54C29H604X, **Armati Claudio** nato a Bergamo (BG) il 09/11/1942, residente a Ponteranica (BG), Via Maresana n. 96, C.F.: RMTCLD42S09A794S, **Paris Bruno** (C.F. PRSBRN48H04H264U), residente in Rho (MI), via San Carlo Borromeo n. 143, e Reali **Roberto** (C.F. RLERRT52H07D539F), residente in Milano, via Tolentino n. 2, tutti elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Vincenzo Avolio in Milano, Viale Gian Galeazzo, n. 16(CF: VLAVCN42M12A662S; FAX: 02.89409956; PEC: vincenzo.avolio@milano.pecavvocati.it) come da delega in atti;

Simini Bruno nato a Milano (MI) il 16/01/1959, residente a Basiglio (MI), Via G. Verdi-Residenza Salici n. 333, C.F.: SMNBRN59A16F205Y, **Colombo Mario** nato a Milano il 20/08/1950, residente a Rho (MI), Via Torino n. 34, C.F.: CLMMRA50M20F205H; **Passera Carlo** nato a Varese (VA) il 26/08/1950, residente a Varese (VA), Via Zara n. 7 i. 8, C.F.: PSSCRL50M26L682L; **Rosco Giuliano** nato a Potenza (PZ) il 08/07/1959, residente a Potenza (PZ), Piazza Beato Bonaventura n.10, C.F.: RSCGLN59L08G942F; **Zambelli Stefania** nata a Salò (BS) il 06/04/1971, residente a Salò (BS), Via Bocca di Croce n. 26, C.F.: ZMBSFN71D46H717J], tutti elettivamente domiciliati a Milano, in galleria San Babila n.4/A,

nello studio dell'avv. Mario Viviani (c.f. VVNMRA39E08I726B, pec: mario.viviani@cert.ordineavvocatimilano.it) che li rappresenta e difende unitamente all'avv. Angela Sarli (c.f. SRLNGL72M59H703K, pec. angela.sarli@cert.ordineavvocatimilano.it) e all'avv. Alessandra Tarulli (cf. TRLLSN70P67F952U, pec alessandra.tarulli@milano.pecavvocati.it), come da delega in atti;

letta la citazione in giudizio ed esaminati gli altri atti e documenti fascicolati;

richiamata la determinazione presidenziale con la quale è stata fissata l'udienza per la trattazione del giudizio;

ascoltata, nell'odierna udienza pubblica del 7 giugno 2017, la relazione del Magistrato designato prof. Vito Tenore e uditi gli interventi del Pubblico Ministero nella persona del Sost. Procuratore Generale dr. Alessandro Napoli e degli avv. Stajano, Fusari (su delega dell'avv. Guerinoni), Romano, G. Battaglioli (su delega dell'avv. Avo), Viviani, Sarli e Tarulli per i convenuti;

viste le leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e 20 dicembre 1996, n. 639, visto il d.lgs. n.174 del 2016,

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 24 novembre 2016, la Procura regionale citava in giudizio i convenuti in epigrafe, nelle rispettive vesti istituzionali rivestite presso l'ARPA Lombardia (d.g. il dr. Benezzi, direttore amministrativo il dr. Trizzino, dirigente dell'U.O. Personale e organizzazione il dr. Zicoia, componenti del C.d.A. i restanti convenuti), esponendo quanto segue:

A) che, con esposto 29.5.2014 del gruppo "Movimento 5 stelle", era stato segnalato alla Procura un possibile danno erariale derivante dal conferimento di un incarico dirigenziale

esterno apicale (Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici) alla dr.ssa Silvia Bellinzona presso l'Arpa Lombardia;

B) che l'istruttoria espletata aveva acclarato che alla dott.ssa Bellinzona erano stati conferiti i seguenti incarichi:

- con decreti del Direttore Generale n. 503 del 15 luglio 2011 e n. 539 del 29 luglio 2011, previa informativa al Consiglio di Amministrazione di cui alla deliberazione n. IV/79 del 15 luglio 2011, l'incarico di Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici, con decorrenza 1/8/2011 e scadenza al 31/12/2013 (doc. n. 6);

- con decreto n. 416 del 15 giugno 2012, previa informativa al Consiglio di Amministrazione di cui alla deliberazione n. IV/98 del 15 giugno 2012, l'incarico di Direttore del Settore Monitoraggi Ambientali, con decorrenza 1/07/2012 e scadenza al 31/12/2013 (doc. n. 7);

- con decreto n. 786 del 17 dicembre 2013, previa informativa al Consiglio di Amministrazione di cui alla deliberazione n. V/09 del 16 dicembre 2013, l'incarico di Direttore del Settore Monitoraggi Ambientali, con decorrenza 1/01/2014 e scadenza al 31/12/2018 (doc. n. 8 comprensivo del contratto accessivo di lavoro);

C) che dall'esame della documentazione (anche) trasmessa dall'Arpa era emerso che: a) il decreto n. 503/2011 era stato adottato dal Direttore Generale dott. Benezzi, su proposta del Direttore del Settore Amministrativo dott. Trizzino, prevedendo la decorrenza dell'incarico dal 16 agosto 2011 e che tale provvedimento era stato, poi, sostituito con il successivo decreto rettificativo n. 539/2011, con il quale era stata anticipata la decorrenza dell'incarico al 1 agosto 2011. Questo secondo decreto è stato adottato dal Direttore Generale dott. Benezzi, su proposta del Direttore del Settore Amministrativo dott. Trizzino e previa predisposizione/vaglio del Responsabile del procedimento dr. Zicoia – Dirigente Responsabile U.O. Personale e Organizzazione, i quali avevano siglato il provvedimento. Con

riferimento alla posizione del dott. Zicoia la Procura precisava che era in contestazione la sottoscrizione del solo decreto rettificativo n. 539/2011 del 29/07/2011; *b)* il decreto n. 416/2012 era stato adottato dal Direttore Generale dott. Benezzoli, su proposta del Direttore del Settore Amministrativo dott. Trizzino e previa predisposizione/vaglio del Responsabile del procedimento dr. Zicoia – Dirigente Responsabile U.O. Personale e Organizzazione, i quali avevano siglato il provvedimento; *c)* il decreto n. 786/2013 era stato adottato dal Direttore Generale dott. Benezzoli, su proposta del Direttore del Settore Amministrativo dott. Trizzino e previa predisposizione/vaglio del Responsabile del procedimento dr. Zicoia – Dirigente Responsabile U.O. Personale e Organizzazione, i quali avevano siglato il provvedimento;

D) che i contratti di lavoro, accessivi a tali decreti e sottoscritti dal Direttore Generale dott. Benezzoli (oltre che dalla dr.ssa Bellinzona), prevedevano una retribuzione pari a: euro 97.042,28 annui lordi elevabile di un'ulteriore quota fino ad Euro 20.658,00 lordi secondo l'esito delle valutazioni annuali (contratto del 18 luglio 2011); euro 97.042,28 annui lordi elevabile di un'ulteriore quota fino ad euro 20.658,00 lordi secondo l'esito delle valutazioni annuali (contratto del 1 luglio 2012); euro 100.000,00 annui lordi elevabile di un'ulteriore quota fino ad euro 20.000,00 lordi secondo l'esito delle valutazioni annuali (contratto del 17 dicembre 2013);

E) che il Consiglio di Amministrazione di ARPA era stato preventivamente informato dal Direttore Generale di tali nomine, ai sensi dell'articolo 5 comma 8 del regolamento di organizzazione, e ne erano scaturite: *a)* la delibera di C.d.A. del 15 luglio 2011 (doc. n. 9) avente ad oggetto il decreto n. 503/2011, con voto favorevole di Lucchini Enzo, Armati Claudio, Paris Bruno, Reali Roberto, *b)* delibera di C.d.A. del 15 giugno 2012 (doc. n.10) avente ad oggetto il decreto n. 416/2012, con voto favorevole di Lucchini Enzo, Armati Claudio, Reali Roberto, *c)* delibera di C.d.A. del 16.12.2013 (doc. n.11) avente ad oggetto il

decreto n. 786/2013, con voto favorevole di Simini Bruno, Colombo Mario, Passera Carlo, Rosco Giuliano, Zambelli Stefania;

F) che la motivazione del conferimento dell'incarico esterno di cui ai decreti di nomina si limitava a dare atto che erano stati "*valutati i titoli, le competenze e le esperienze professionali*" e che dal *curriculum vitae* della dott.ssa Bellinzona, trasmesso dall'Amministrazione, e da successivi riscontri fatti, su delega della Procura, dai NAS dei Carabinieri, emergevano le seguenti esperienze professionali antecedenti alla nomina dirigenziale in ARPA:

- presso la Provincia di Milano: incarico di collaborazione per mesi 11 conferito con determinazione n. 15/2003 del 28.4.2003, quale componente di un gruppo di lavoro presso l'osservatorio effetti campi elettromagnetici; incarico di collaborazione per mesi 8 conferito con determinazione n. 28/2004 del 8.7.2004 avente ad oggetto l'implementazione del servizio di newsletter, la realizzazione di un sito web e attività connesse all'inquinamento luminoso; incarico di consulenza per mesi 9 conferito con determinazione n. 18/2005 del 4.5.2005 avente ad oggetto l'implementazione del servizio di newsletter, la realizzazione di un sito web e attività connesse all'inquinamento luminoso (doc. n. 14 all. A Procura);

- presso il gruppo Lega Lombarda -Lega Nord Padania in Consiglio Regionale (in via fiduciaria, per la durata delle relative consiliature, con spesa imputata al *budget* del Gruppo consiliare): contratto di lavoro subordinato a tempo determinato *ex* L.R. 21/1996 dal 1.9.2005 al 30.4.2008 quale istruttore direttivo amministrativo - contabile e informatico, alle dipendenze funzionali del Gruppo Consiliare Lega Lombarda Lega Nord Padania; contratto di collaborazione coordinata e continuativa *ex* art. 2222 c.c. e *ex* L.R. 17/92 a decorrere dal 1 maggio 2008 al 10 maggio 2010 avente ad oggetto il mantenimento dei rapporti con i media locali a supporto dell'attività consiliare del gruppo Lega Lombarda Lega Nord Padania; contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato su richiesta del Presidente

del gruppo consiliare Lega Nord al fine di supportare le esigenze organizzative della segreteria politica dal 1.7.2010 al 30.6.2011 (doc. n. 14 all. B);

- presso ARPA Lombardia (in data antecedente alle nomine dirigenziali): dal 1.10.2002 al 30.09.2003 incarico di collaborazione coordinata e continuativa per la realizzazione di campagne di monitoraggio radiometrico; dal 3.10.2003 al 31.12.2003 e dal 1.1.2004 al 15.8.2004 incarico di collaborazione coordinata e continuativa per una serie di attività attinenti alla tematica ambientale; dal 16.8.2004 al 15.8.2005: assunzione a tempo determinato nella qualifica di Collaboratore Tecnico-Professionale Fisico – categoria D (doc. n. 14 all. C); poi componente del CdA di Arpa dal 22.4.2008 a giugno 2011, prima di ricevere l'incarico di direttore oggetto di questo giudizio;

- dal 21 al 23 giugno 2004 e dal 9 al 11 novembre 2003 quale docente presso una società di ingegneria;

- da aprile 2003 a giugno 2003 quale traduttrice presso una società di diagnostica medica e analisi ambientali;

- da febbraio 2003 a marzo 2003 quale docente presso un istituto tecnico statale;

- da giugno 2002 a luglio 2002 quale supporto tecnico-informatico presso una società di ricerca;

- da marzo 2001 a giugno 2001 e da dicembre 2001 a gennaio 2002 quale docente presso un istituto comprensivo statale;

G) che, per quanto riguarda i titoli di studio, la dott.ssa Bellinzona si era laureata in fisica in otto anni, ossia al quarto anno fuori corso (immatricolazione 1994-laurea nel 2002), con voto di laurea pari a 100/110 (doc. n. 13);

H) che le retribuzioni corrisposte, comprensive di oneri riflessi, ammontavano a:

ANNO 2011: retribuzione lorda € 44.784,65; oneri riflessi € 16.350,98 per un totale di € 61.135,63;

ANNO 2012: retribuzione lorda € 111.603,02; oneri riflessi € 40.639,40 per un totale di € 152.242,42;

ANNO 2013: retribuzione lorda € 112.332,50; oneri riflessi € 40.886,77 per un totale di € 153.219,27;

ANNO 2014: retribuzione lorda € 120.011,92; oneri riflessi € 43.576,04 per un totale di € 163.587,96;

ANNO 2015: retribuzione lorda € 119.593,45; oneri riflessi € 43.434,14 per un totale di € 163.027,59;

ANNO 2016 MESE DI GENNAIO: retribuzione lorda € 8.536,47; oneri riflessi € 3.116,26 per un totale di € 11.652,73;

totale complessivo PAGATO AL 31 GENNAIO 2016 € 704.865,60;

I) che gli esborsi per ciascun decreto di nomina i relativi importi erano i seguenti:

- decreti n. 503/2011 e n. 539/2011 relativi al periodo 1/8/2011- 30/06/2012: retribuzione lorda € 100.586,16 ed oneri riflessi pari a € 36.670,68 per un totale di € 137.256,84;

- decreto n. 416/2012 relativo al periodo 1.7.2012 - 31/12/2013: retribuzione lorda € 168.134,01 ed oneri riflessi pari a € 61.206,47 per un totale di € 229.340,48;

- decreto n. 786/2013 relativo al periodo 1/1/2014 - 31/12/2018: retribuzione lorda € 248.141,84 ed oneri riflessi pari a € 90.126,44 per un totale di € 338.268,28, già pagati fino al gennaio 2016;

totale complessivo PAGATO AL 31 GENNAIO 2016: € 704.865,60;

J) che per il periodo successivo al gennaio 2016, l'importo contrattualmente dovuto - in corso di erogazione - ammontava ad € 324.385,86, oltre € 118.417,88 a titolo di oneri riflessi (febbraio 2016-dicembre 2018), per un TOTALE COMPLESSIVO AL 31.12.2018 di € 1.147.669,34;

K) che l'art.23, co.6 del regolamento Arpa 9.11.2010 (al pari del successivo regolamento votato il 15.5.2012, art.22 e 23), approvato dalla Giunta regionale sulla base di pareri positivi degli organi tecnico-giuridici regionali, consentiva il conferimento di incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato *"per accertate esigenze di funzionalità o per carenza delle specifiche professionalità necessarie in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni"*, e che *"i requisiti generali di accesso sono i medesimi previsti per le assunzioni a tempo indeterminato. Per il personale della dirigenza possono essere assunte persone di particolare comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro o provenienti dai settori della ricerca, della docenza delle università, dalle magistrature e dai ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato....."*;

L) che, a fronte delle deduzioni pervenute si erano ritenuti non evocabili in giudizi gli amministratori di Arpa che avevano approvato i suddetti regolamenti e gli organi tecnici regionali che li avevano avallati, e di citare i soli autori (amministratori e dirigenti) della scelta concreta tesa al conferimento dell'incarico dirigenziale alla dr.ssa Bellinzona;

M) che l'incarico conferito violava sia il regolamento Arpa sugli incarichi dirigenziali esterni, sia l'art.19, co.6, d.lgs n.165 del 2001 (applicabile anche ad enti regionali: C.cost. 12.11.2010 n.324 nonché Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di Controllo 8.3.2011

nn.12 e 13, secondo cui il conferimento degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego appartiene alla *potestà legislativa esclusiva dello Stato* ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2 lett. l, *sub voce "ordinamento civile"*), come inteso da pacifica giurisprudenza, in quanto la dr.ssa Bellinzona, prescelta con motivazione stereotipa e generica ("*valutati i titoli, le competenze e le esperienze professionali*"), era priva del requisito del pregresso servizio quinquennale quale funzionario della carriera direttiva e, comunque, di particolare comprovata professionalità o specializzazione professionale in materia ambientale (non espletata nella esperienza maturata presso il Gruppo Regionale cennato, come desumibile dai chiari atti istruttori della Procura, che smentivano la generica relazione Arpa 22.12.2014 fornita alla Procura e redatta dai sigg.ri Benezzoli e Trizzino, attestante una esperienza specifica della Bellinzona in detto Gruppo), culturale e scientifica per l'incarico di vertice, in quanto aveva maturato solo una esperienza di sei anni di collaborazione fiduciaria con un Gruppo regionale di un partito politico senza apprezzabili pregresse esperienze lavorative in enti pubblici (mere supplenze in scuole elementari, medie e superiori) o presso privati, se non l'incarico gestionale di componente del CdA Arpa, al cui termine era stata destinataria dell'incarico dirigenziale apicale *de qua*; inoltre non vi era stata una previa ricognizione sulla sussistenza di professionalità interne tra i 31 dirigenti di ruolo laureati (molti con 110 o 110 e lode in fisica e dotati di rilevanti *curricula* v. p.52-53 citazione) nell'ambito dei 177 dirigenti presenti in Arpa di cui 14 con incarico apicale di direttore (v. p. 51), come invece prescritto da legge e regolamento, né vi era stata una pubblicità della selezione (con puntuale indicazione della professionalità specifica richiesta) volta ad una valutazione comparativa di eventuali aspiranti all'incarico, parimenti prevista dall'art.23, co.3 del regolamento;

N) che il danno erariale ipotizzato, corrispondente alle retribuzioni erogate alla dr.ssa Bellinzona per l'incarico apicale assegnatole, erano ascrivibili ai convenuti, per ciascuno dei tre suddetti decreti di conferimento, secondo i criteri di riparto *pro-quota* indicati alle

pagg.33-39 e 65 della citazione da intendersi qui trascritte e poi rideterminato (al lordo e al netto) con successive memorie 25.5.2017 e 5.6.2017 volte ad escludere dal danno le retribuzioni ancora non erogate (e dovute sino alla scadenza contrattuale del 31.12.2018) alla data dell'udienza del 7 giugno 2017 e inizialmente contestate in citazione;

O) che, in via gradata, stante la non valutabilità di alcuna *utilitas* derivante dal servizio lavorativo reso dalla dr.ssa Bellinzona, il danno ipotizzabile poteva essere determinato equitativamente equiparando, in termini di *utilitas* per Arpa, il servizio reso dalla stessa a quello di un dirigente "di base" interno Arpa ed alla relativa retribuzione media, così giungendosi ad un danno differenziale in termini di *disutilitas* di euro 306.298,10 per il periodo 1.8.2011-31.12.2018 (pari alla differenza tra i compensi percepiti dalla Bellinzona e la retribuzione di dirigenti "di base" interni), con un conseguente riparto *pro-quota* tra i convenuti indicato alle pagg.62-64 della citazione da intendersi qui trascritte e poi rideterminato, con memoria 23.5.2017, in euro 182.029,82 (oltre ad Euro 64.460,58 a titolo di oneri riflessi, per un delta complessivo di Euro 246.490,40) per il periodo 1.8.2011-7.6.2017 (data della udienza);

P) che palese appariva la sussistenza della colpa grave dei convenuti, stante la chiarezza delle norme violate (pacificamente applicabili ad enti regionali quali l'Arpa *ex art.1, l.r.g.n.30/2006*) e la elevata qualifica e competenza professionale degli evocati.

Tutto ciò premesso, la Procura chiedeva, per il danno erariale conseguente, per il periodo 1.8.2011-31.12.2018, alle tre delibere *de quibus*, la condanna dei convenuti, *pro quota* e secondo i criteri percentuali indicati a pag.35-38 (50% al dr.Benezzoli, 15% ciascuno ai dr. Zicoia e Trizzino, 5% in capo ai componenti del CdA votanti da ripartire in modo paritetico, e scomputo del 15% quale quota afferente soggetti non evocati in giudizio) agli importi suddetti, formulati, in via gradata, come esborso pieno o come esborso differenziale (v. sopra) e poi rideterminati, sempre in via gradata, con riferimento al periodo

1.8.2011-7.6.2017, con memorie 23.5.2017 e 5.6.2017 in euro 374.164,58 netti ridotti, ove si optasse per il cennato criterio differenziale, ad euro 101.340,29 netti, da suddividere secondo i criteri percentuali sopra indicati tra i convenuti.

2. Si costituiva il dr. Pasquale Umberto Benezzoli, direttore generale dell'Arpa all'epoca dei fatti, difeso dall'avv. Ernesto Stajano, eccependo quanto segue:

A) la non applicabilità all'Arpa dell'art.19, co.6, d.lgs. n.165, neanche in base agli enunciati della sentenza Corte Costituzionale n. 324 del 12 novembre 2010, in quanto mera decisione interpretativa di rigetto e, come tale, non vincolante *erga omnes* se non in relazione alla forza persuasiva della motivazione resa sul punto, mancante nella specie, in quanto la sentenza era in contrasto con la giurisprudenza che riconduce l'assunzione di dirigenti esterni alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale;

B) che la legislazione regionale, primaria e secondaria, prevedeva chiaramente, all'epoca degli incarichi conferiti alla Bellinzona, e prima delle successive modifiche normative di recepimento a livello regionale dei più stringenti limiti fissati già a livello nazionale dall'art.19, co.6, d.lgs. n.165 (ovvero prima della riforma operata dalla Legge Regionale 24 dicembre 2013, n. 19: difatti la Legge Regionale 7 luglio 2008, n. 20 "Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazioni e personale" non richiamava l'art. 19 del D.lgs. n. 165/2001 né rinviava ai principi dallo stesso stabiliti), la possibilità per il Direttore Generale di ARPA di conferire incarichi dirigenziali secondo una normativa parzialmente diversa da quella contemplata dal Legislatore nazionale e che, in particolare, l'art. 19,co.3, della Legge regionale 14 agosto 1999, n. 16, istitutiva dell'ARPA, che attribuiva al Direttore Generale la nomina dei direttori di settore e di dipartimento, prevedeva solo che *"I direttori di settore e i direttori dei dipartimenti devono essere in possesso di diploma di laurea ed avere competenze ed esperienza professionale coerenti con le funzioni da svolgere"*;

C) che parimenti inapplicabile era l'art.19.co.6 cit., in quanto il personale Arpa era all'epoca regolato dal CCNL comparto Sanità e dall'art. 15-*septies* del D.lgs. n. 502/1992, che prevedeva la conferibilità di incarichi dirigenziali a coloro i quali *“abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro e che non godano del trattamento di quiescenza”*;

D) che, nella denegata ipotesi di ritenuta applicabilità dell'art. 19, comma 6, all' ARPA, fin dalla data di conferimento del primo incarico alla dr.ssa Bellinzona del 2011, la mancanza del requisito legale del servizio prestato quale funzionario con cinque anni di anzianità nella ex carriera direttiva non incideva sulla legittimità dell'incarico, essendo il predetto requisito richiesto in via alternativa – e non cumulativa – dalla disposizione di legge che prevedeva la *“particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica”* come requisito sufficiente, posseduto dalla Bellinzona (laureata in fisica e avente pregresse esperienze specifiche di lavoro);

E) che l'incarico di Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici conferito alla dott.ssa Bellinzona rispondeva alle esigenze di funzionalità dell'Agenzia relative alla necessità di collocare al vertice del suddetto settore un soggetto non solo dotato di specifiche competenze tecniche, come attestato, tra l'altro, dallo specifico titolo di studio richiesto (Diploma di Laurea in Fisica), ma anche in possesso di adeguata esperienza e competenza in campo normativo, maturata dalla dott.ssa Bellinzona, dal 2005 al 2011, in attività di supporto tecnico-legislativo presso il Consiglio Regionale sulle materie dell'Ambiente e Protezione Civile, oltre a possedere una adeguata formazione postuniversitaria, desumibile dalla partecipazione a numerosi corsi di preparazione e aggiornamento e dalle numerose pubblicazioni scientifiche e docenze tutte relative alla materia ambientale, oltre dall'esperienza come componente del Consiglio di Amministrazione ARPA dal 22 aprile 2008 al giugno 2011;

F) che le competenze possedute erano confermate dal pieno raggiungimento degli obiettivi individuali in Arpa, oltre che del proprio Settore, così come attestati dal Nucleo di Valutazione istituito ai sensi della vigente normativa: anno 2011: 94%; anno 2012: 99,04 %; anno 2013; 97,89%; anno 2014: 97,38%; anno 2015: 98%;

G) che, in via gradata, era stato eccessivamente valutato l'apporto causale nella misura del 50% del Benezzioli nel conferimento dei tre incarichi, in quanto la nomina di Direttore di settore della dr.ssa Bellinzona era stata preceduta dalla proposta di affidamento dell'incarico, di competenza del dr. Trizzino, Direttore del Settore Amministrativo, avente ruolo centrale in Arpa e la stessa era stata condivisa e approvata dal CdA;

H) la carenza di colpa grave in capo al dr. Benezzioli, che non è giurista esperto in diritto costituzionale, idoneo a valutare il rango delle complesse e contraddittorie norme regolanti la materia *de qua*;

I) che, in via gradata, avendo il dott. Benezzioli lasciato l'incarico di Direttore Generale di ARPA Lombardia in data 1° agosto 2015, non era ad esso ascrivibile il danno prodotto ad Arpa dopo tale data per retribuzioni erogate alla dr.ssa Bellinzona, potendo solo i successori impedire la prosecuzione dell'esborso dannoso;

J) che, sempre in via gradata, andava computata l'*utilitas* percepita da Arpa dalle prestazioni oggettivamente rese dalla dr.ssa Bellinzona, andava valutato il fatto che, in caso di scelta di un dirigente interno, allo stesso sarebbe stata comunque corrisposta una retribuzione corrispondente alle funzioni dirigenziali apicali di direttore, quale è la dr.ssa Bellinzona e andava esercitato il potere riduttivo dell'addebito per la complessità della questione.

In conclusione, la difesa chiedeva il rigetto della domanda o, in via gradata, una più equa determinazione del *quantum* ascrivibile al dr. Benezzioli.

3. Si costituiva il dr. Angelo Zicoia, difeso dall'avv. Ezio Guerinoni, eccependo quanto segue:

A) che, nella sua qualità di Dirigente della U.O. Personale e Organizzazione di Arpa Lombardia, era stato mero responsabile del procedimento, redattore dei decreti di nomina su direttiva vincolante (a pena di sanzione disciplinare) del DG, e non aveva alcun potere di intervenire nella nomina della dott.ssa Bellinzona né di proposta della stessa (formalizzata dal solo direttore amministrativo dr. Trizzino) e, pertanto, non aveva avuto alcuna incidenza causale sui relativi contratti e sul reclamato danno, soprattutto per il decreto n. 503 del 15 luglio 2011, che non era stato nemmeno firmato dallo Zicoia, come riconosciuto anche dalla Procura;

B) che, in base all' art. 15, comma 1, lett. f), l.r. 14 agosto 1999, n. 16, la nomina dei Direttori di Settore e di Dipartimento rientrava nelle competenze esclusive del Direttore Generale, come ribadito dai due Regolamenti organizzativi dell'ARPA Lombardia, adottati con deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n. IV/42 del 9.11.2010 e n. IV/95 del 15.5.2012;

C) che il decreto rettificativo n. 539/2011 del 29 luglio 2011 aveva comportato esclusivamente l'anticipazione della decorrenza dell'incarico della dott.ssa Bellinzona al 1° agosto 2011, incarico già attribuito alla dott.ssa Bellinzona con il precedente decreto n. 503/2011, che pacificamente non era stato sottoscritto dallo Zicoia;

D) che, in ogni caso, sia per quanto riguarda i dirigenti *tout court*, sia per quanto riguarda i direttori, era prevista all'epoca degli incarichi oggetto di causa la possibilità di conferimento dell'incarico a soggetti "esterni" al di fuori dei requisiti di cui all'art. 19 del d.lgs. 165/2001, in quanto tale articolo (rubricato "Incarichi di funzioni dirigenziali"), risultava inderogabile in base al suo comma 12-*bis* solo dai contratti collettivi e dagli accordi collettivi, mentre poteva evidentemente essere derogato dalle leggi regionali e dai regolamenti e l'Arpa Lombardia era

soggetta a una disciplina specifica, rappresentata, in particolare, dalle legge regionale 16/1999 e dal regolamento organizzativo approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. IV/95 del 15.05.2012: la cennata legge istitutiva prevedeva che i direttori di settore e i direttori di dipartimento venissero nominati dal Direttore generale (art. 15, comma 1, lettera f), sulla base di un contratto di diritto privato di durata quinquennale e dovevano essere in possesso del diploma di laurea e avere competenze ed esperienze professionali coerenti con le funzioni da svolgere (art. 19 comma 3); l'art. 22, comma 6, del regolamento organizzativo prevedeva che essi potevano essere affidati a *“persone di particolare comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica (...)”*;

E) che tali norme regionali e regolamentari non facevano alcun riferimento alla necessità che la professionalità del dirigente esterno non fosse rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, alla motivazione dell'incarico, alla concorsualità della scelta e alle quote massime percentuali di rapporto tra dirigenti “interni” e dirigenti “esterni” come previsto dai commi 6 e 6-bis dell'art. 27 del d. lgs. 165/01; né la legge istitutiva Arpa Lombardia, né il regolamento organizzativo, procedimentalizzavano l'assegnazione dei suddetti incarichi direttoriali o dirigenziali: tanto è vero che tali obblighi erano stati introdotti solo con l'art. 11 del d.l. 90/2014, convertito nella L. 114/2014, dunque successivamente all'attribuzione degli incarichi alla dott.ssa Bellinzona;

F) che la scelta del dirigente esterno era connotata da margini di discrezionalità nei limiti della buona fede, cui fa riferimento la sezione lavoro della Cassazione, seppur in altre

analoghe fattispecie di valutazione degli aspiranti ad incarico dirigenziale preceduto da bando;

G) che gli altri 31 dirigenti vagliabili, secondo la Procura, per l'incarico apicale *de qua*, ferma restando l'assenza di un obbligo di legge di seguire procedure comparative, sarebbero comunque stati distolti da uffici e compiti assegnati e illustrati dalla difesa, creando disagi organizzativi;

H) che nessuna colpa grave era comunque ravvisabile nella condotta del dr. Zicoia stante la incertezza normativa suddetta (con contrasto tra norme nazionali e regionali come in altre regioni: Liguria ed Emilia Romagna) e tenuto conto altresì che la Giunta regionale, nel caso in cui avesse rilevato una grave irregolarità nell'attribuzione degli incarichi alla dott.ssa Bellinzona, avrebbe potuto (anzi, dovuto) avvalersi del potere previsto all'art. 1, co. *quinqüies*, della legge 30/2006;

I) che, in via gradata, l'Arpa aveva comunque fruito di vantaggi per le prestazioni ben rese dalla dr.ssa Bellinzona, da valutare in sede di quantificazione del danno.

La difesa del dr. Zicoia chiedeva dunque il rigetto della domanda e, in via gradata, lo scomputo dell'*utilitas* fruita dall'Arpa e, comunque, l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

4. Si costituiva il dr. Calogero Trizzino, direttore del settore amministrativo all'epoca dei fatti, difeso dall'avv. Ercole Romano, eccependo:

A) che per gli incarichi dirigenziali esterni in Arpa Lombardia, istituita con l.r. n. 16/1999, la disciplina di riferimento non era quella dell'art.19, co.6, d.lgs. n.165 novellato dal d.lgs. n.150/2009 (recepito a livello regionale solo a mezzo dell'art. 7 della l.r. 24 dicembre 2013 n.19, di modifica alla previgente l.r. n. 20/2008, successivo ai fatti di causa e poi ribadito

dal d.l. 24/06/2014 n. 90), ma era quella contenuta nel regolamento interno Arpa, nel “Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) quadriennio 1998-2001” relativo all’area della “dirigenza sanitaria” che, all’art. 63, co.5, riguardo agli incarichi a tempo determinato, richiamava l’art. 16 dell’antecedente CCNL del 5 agosto 1997 integrandolo con le disposizioni di cui all’art. 15 *septies*, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 502/1992, statuendo il potere dei direttori generali di conferire incarichi dirigenziali con contratto di diritto privato a tempo determinato per l’espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico a laureati con esperienza almeno quinquennale in funzioni dirigenziali o che avessero conseguito particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione professionale e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro (1° comma), nonché anche a soggetti in possesso di laurea e di specifici requisiti coerenti con le esigenze che determinano il conferimento dell’incarico;

B) che tale normativa, pur prevedendo in capo all’incaricato il possesso della laurea o l’alternativo requisito della valutabile capacità professionale sulla base di acquisiti titoli professionali o di ordine culturale e scientifico, non richiedeva, a differenza dell’art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall’art. 40 del decreto legislativo n. 150/2009 (riforma “Brunetta”), la esplicita motivazione del provvedimento di incarico, né la comparazione selettiva con profili professionali di personale interno alle dipendenze dell’Ente;

C) che la comprovata professionalità tecnico-professionale e la pregressa esperienza nel settore della formazione organizzativa dell’elevato ufficio dirigenziale sussistevano in capo alla dr.ssa Bellinzona, la quale le aveva maturate sia per il pregresso servizio di collaborazione con Gruppo consiliare di partito politico presso la Regione Lombardia, sia come componente del Consiglio di Amministrazione di ARPA Lombardia;

D) che, in base all'art. 5, co.2, del d.lgs. n. 165/2001, norma tesa a esaltare e responsabilizzare le scelte dirigenziali del personale, il DG di Arpa ben poteva “*con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro*”, operare la scelta dirigenziale esterna su base fiduciaria, tale dunque da non doverne fornire motivazione esplicita e formale anche sul piano comparativo;

E) che, pur appartenendo la materia *de qua* a rapporti di pubblico impiego, oggi privatizzato, rientrante nella potestà legislativa statale, prevalente rispetto a quella regionale ed alla potestà regolamentare degli Enti regionali, tuttavia, mentre per il profilo privatistico, relativo al contenuto del rapporto ed al regime dei diritti e dei corrispondenti obblighi assunti, si tratta di materia afferente *l'ordinamento civile* dominata dalla potestà esclusiva dello Stato, prevalente su quella regionale, non altrettanto può dirsi per i profili organizzatori che prevedono e sono alla base dello stesso rapporto di impiego anch'essi di rilievo costituzionale e che, nel rapporto delle potestà legislative tra Stato, Regioni ed Enti locali devono dirsi appartenere alla potestà residuale dei secondi Enti;

F) che non rispondeva alla normativa contrattuale e regolamentare applicabile l'aggravamento dell'*iter* procedimentale preteso dalla Procura *ex art.19, co.6, d.lgs. n.165*, attraverso il quale manifestare la propria volontà negoziale, per pervenire alla stipula del contratto di diritto privato con il ricorso a subprocedimenti valutativi non indicati dal Regolamento dell'Ente nonché dalla normativa del CCNL;

G) che la presenza, ancora oggi, nell'ordinamento legislativo di almeno due Regioni a Statuto ordinario (Liguria ed Emilia Romagna), di discipline in materia di incarichi dirigenziali a termine “autonome e dissonanti” rispetto alla configurazione dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001, era segno di una situazione confusa e poco chiara sotto il profilo della certezza delle norme da applicare nella fattispecie in esame prima del recepimento regionale dell'art.19, co.6 cit. ad opera dell'art.7, l.r. n.19 del 2013;

H) che la incertezza dei referenti normativi escludeva comunque colpa grave in capo al convenuto, anche in merito ad una mancata disapplicazione dei regolamenti interni Arpa in asserito contrasto con l'art.19.co.6 cit., anche perché alcun intervento pungolatorio o autoritativo era intervenuto ad opera della vigilante Regione Lombardia sulla scelta dirigenziale fatta dall'Arpa per un suo annullamento;

I) che la dr.ssa Bellinzona possedeva idonei requisiti professionali e culturali e scientifici (sebbene la Procura avesse rimarcato la non ascrivibilità certa alla Bellinzona di scritti in opere collettanee) per l'incarico dirigenziale conferitole, illustrati e documentati, tra i quali i tre anni di componente del CdA di Arpa (preposto a pianificazione annuale e triennale e alla modulazione delle relative risorse, umane e finanziarie, sui corrispondenti processi), scelto dalla Giunta regionale sulla base di parere di un Comitato tecnico di valutazione;

J) che la dr.ssa Bellinzona aveva raggiunto *performance* rilevanti nell'incarico contestato dalla Procura;

K) che gli altri 31 dirigenti vagliabili, secondo la Procura, per l'incarico apicale *de qua*, ferma restando l'assenza di un obbligo di legge di seguire procedure comparative, sarebbero comunque stati distolti da uffici e compiti assegnati e illustrati dalla difesa, creando disagi organizzativi.

La difesa del Trizzino chiedeva dunque il rigetto della domanda e, in via gradata, l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

5. Si costituivano i dr. Enzo Lucchini, Claudio Armati, Bruno Paris e Roberto Reali, difesi dall'avv. Vincenzo Avolio, eccependo quanto segue:

A) che nessuna responsabilità era ascrivibile ai componenti del CdA di Arpa in base artt. 12 e 15 della l.r. n. 16 del 14 agosto 1999, all'art. 4 del regolamento ARPA del 2010 ed al medesimo articolo del Regolamento ARPA del 2012, in quanto, giusta l'art. 15 della ricordata legge regionale n. 16/99, ogni funzione gestionale dell'Agenzia è demandata al Direttore

Generale, cui è espressamente rimessa “l’adozione di provvedimenti in materia di personale” e la mera preventiva comunicazione degli atti relativi alla scelta dei dirigenti apicali al CdA non attribuiva poteri decisionali a detto organo, che veniva solo notiziato.

La difesa chiedeva dunque il rigetto della domanda e, in via gradata, l’esercizio del potere riduttivo dell’addebito e la valutazione dell’*utilitas* percepita da Arpa.

6. Si costituivano infine i dr. Bruno Simini, Mario Colombo, Carlo Passera, Giuliano Rosco, Stefania Zambelli, componenti del CdA Arpa, difesi dagli avv. Mario Viviani, Angela Sarli e Alessandra Tarulli, eccependo quanto segue:

A) che dal *curriculum* della dott.ssa Bellinzona (allegato al verbale della riunione del CdA) risultava che la stessa possedeva la laurea in fisica nonché un “master di II livello” presso la Scuola di Direzione Aziendale dell’Università Bocconi ed un “executive master in Management delle Amministrazioni Pubbliche”, che aveva svolto dal 2005 al 2011 attività di “supporto tecnico/legislativo ai consiglieri regionali sulle materie legate all’ambiente, ai servizi di pubblica utilità ed alla protezione civile” e che aveva svolto l’incarico di Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici presso ARPA Lombardia dal 2011 al 2013. Pertanto i convenuti avevano *preso atto* delle informazioni fornite dal D.G. Benezzoli, non sussistendo alcuna ragione per dubitare della correttezza e della legittimità dell’istruttoria e della decisione comunicata dal D.G. che, come sottolineato nella discussione riportata dal verbale, “*si fa garante dell’apparato della gestione che propone, essendo il responsabile della gestione*” e competente “interlocutore” nei confronti del CdA quanto a tali sue decisioni organizzative;

B) che il CdA non aveva alcuna competenza né alcun potere rispetto alla nomina (o alla conferma) in questione in quanto, in base agli art.15 e 19 della L.R. n.16/1999 e ai regolamenti Arpa, la competenza sulla nomina dei direttori di settore era del solo DG, mentre al C.d.A. “competono” esclusivamente “*la determinazione degli indirizzi programmatici per la gestione dell’Agenzia e la verifica della rispondenza dell’attività gestionale e dei risultati*

raggiunti rispetto agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti” (art.1 Regolamento di organizzazione), oltre ad essere “*sentito*” e “*informato*” dal DG *ex art.5, co.8 e u.co. reg. organizzativo Arpa in atti*), avendo così meri compiti di governo e non di gestione, devoluti al DG stesso;

C) che l’art.52 del D.Lgs. n.174/2016 non prevede inoltre uno specifico “obbligo di denuncia di danno” in capo al CdA, organo non sovraordinato al DG di Arpa;

D) che nessuna colpa grave era ravvisabile nella condotta dei componenti del CdA stanti l’adeguato *curriculum* allegato alla nomina vagliato anche dal DG-garante e la normativa in materia: secondo il quarto comma dell’art.27 della L.R. n.20/2008, nel testo vigente al tempo dei fatti in contestazione, l’incarico di cui è causa poteva “essere attribuito a persone esterne all’amministrazione regionale” senza ulteriore specificazione e, in particolare, senza il rinvio - introdotto soltanto dall’art.7, co. 1, lett.g, L.R. n.19 del 24.12.2013- “al rispetto delle modalità ed dei requisiti previsti dall’art.19, comma 6, del D.Lgs. n.165/2001”;

E) che la dr.ssa Bellinzona, comunque dotata di competenze tecniche e normative, aveva svolto e continua a svolgere il proprio incarico con diligenza e professionalità, ottenendo un “indice di raggiungimento degli obiettivi individuali e del settore” pari, per il 2013, al 97,89%, per il 2014 al 97,38, per il 2015, al 98% e per il 2016 al 98,66;

F) che nessun danno erariale era stato provato dalla Procura, considerato anche che, in ogni caso, Arpa avrebbe sopportato un costo per retribuire altro dirigente apicale nominato al posto della dr.ssa Bellinzona e, ove interno, il posto di quest’ultimo sarebbe stato coperto da altro soggetto da retribuire;

G) che, in via gradata, andavano computati i vantaggi conseguiti da Arpa e scomputato il danno, non ancora prodotto, da erogazione di somme retributive non ancora pagate.

La difesa chiedeva dunque il rigetto della domanda e, in via gradata, l’esercizio del potere riduttivo dell’addebito e la valutazione dell’*utilitas* percepita da Arpa con scomputo delle voci di danno ancora non prodotto.

7. All'udienza del 7 giugno 2017, udita la relazione del magistrato designato, la Procura attrice e gli avvocati delle parti sviluppavano i rispettivi argomenti a sostegno delle rispettive argomentazioni, concludendo in conformità. Quindi la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione al vaglio della Corte attiene al conferimento, con tre delibere degli anni 2011-2013, di un incarico dirigenziale apicale tecnico e non amministrativo (Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici), più volte reiterato e ad oggi ancora in atto, a soggetto "esterno" - la dr.ssa Silvia Bellinzona - presso l'Arpa Lombardia, conferimento che, nella prospettazione accusatoria, violerebbe la normativa nazionale (art.19.co.6, d.lgs n.165 del 2001) e quella regionale (oltre che fonti regolamentari interne all'Agenzia), sia per omissioni procedurali (mancata pubblicità dell'avviso a candidarsi, con conseguente mancata comparazione dei potenziali aspiranti all'incarico, anche interni; mancata motivazione della scelta), che per assenza dei requisiti sostanziali di alta professionalità prescritti. Da tali vizi procedurali e sostanziali, la Procura fa discendere un danno erariale per le somme retributive erogate alla dr.ssa Bellinzona o, in via gradata, per le differenze retributive tra tali importi e quelli erogati ad un dirigente non apicale in Arpa.

Il giudizio non tende dunque a mettere in discussione le capacità professionali della dr.ssa Bellinzona, ma solo a valutare se le stesse erano idonee a consentire il conferimento del contestato incarico apicale tecnico in Arpa Lombardia.

2. Giova premettere che non assume alcuna rilevanza ai fini del decidere, come pervicacemente ribadito da talune difese (in particolare, anche in udienza, da quella del dr. Trizzino), la natura privatistica degli atti gestionali del pubblico impiego e la natura negoziale dell'incarico dirigenziale oggetto di causa. Tale problema "ontologico" non incide

infatti sulle norme “a monte” della scelta privatistica, ovvero quelle che regolano le modalità di scelta del dirigente esterno “incaricato”, nel prevalente pubblico interesse (art.97 cost.) a cui si deve ispirare anche l’*agere* privatistico della PA.

Ed appunto con riferimento alle norme violate, sicuramente applicabile era, all’epoca dei fatti (2011-2013), l’art.19, co.6, d.lgs. n.165 (ovviamente nella formulazione all’epoca vigente), essendo detta norma operante anche per le Regioni, gli enti locali e per enti “satellite” di detti soggetti pubblici (quale è l’Arpa Lombardia), come ben rimarcato dalla convincente sentenza C.cost. 12.11.2010 n.324, nonché dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di Controllo con le deliberazioni 8.3.2011 n.12 e 13 - rettamente richiamate dalla Procura in citazione - secondo cui il conferimento degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego appartiene alla *potestà legislativa esclusiva dello Stato* ai sensi dell’art. 117 Cost., comma 2 lett. l, *sub voce “ordinamento civile”*).

Tali chiari enunciati giurisprudenziali, ben anteriori agli incarichi conferiti alla dr.ssa Bellinzona, per l’autorevolezza degli organi da cui promanavano e la chiarezza argomentativa e concettuale, si pongono come limpido e chiaro argomentare interpretativo, peraltro confermativo di una lettura logica, razionale e conforme a quei principi generali – espressione della preminenza non recessiva delle norme primarie - che avrebbero dovuto essere ben noti ed applicati, in quanto comprensibili non solo a luminari del diritto (come ritenuto da alcuni convenuti), ma soprattutto ad ogni operatore giuridico e ad ogni organo apicale di qualsiasi ente regionale e locale, anche per la stretta correlazione, *in parte qua*, tra rispetto della gerarchia delle fonti del diritto (con applicazione di disposizioni di legge in senso pieno e, comunque, costituzionalmente orientato) e il perseguimento dell’economicità e dell’efficacia dell’azione amministrativa, oltre che la sana gestione delle finanze pubbliche.

Pertanto, elusivo del dettato normativo sul quale sia la Corte costituzionale, sia la Corte dei conti avevano dunque fatto chiarezza, (contrariamente a quanto sostenuto da talune difese dei convenuti) deve ritenersi ogni più restrittiva interpretazione ed applicazione circa l'ambito applicativo del predetto art.19, co.6.

Ed invero, come già esplicitato da questa Sezione con recente sentenza 13 giugno 2016 n.97, è noto a tutti, in via generale, che il vigente quadro normativo impone, per soggetti non vincitori di un pubblico concorso (regola generale nel nostro ordinamento amministrativo), che per poter "lavorare", anche temporaneamente, con la pubblica amministrazione (con rapporto subordinato o autonomo), occorre rispettare requisiti procedurali di selezione e di successiva trasparenza degli incarichi e, soprattutto, possedere assai elevati requisiti culturali-professionali per il conferimento di incarichi. Ciò è previsto, a garanzia sia di pubblicità/trasparenza (bando indicante i requisiti selettivi para-concorsuali; pubblicazione di *curricula* e compensi dei prescelti; motivazione della scelta), che di buon andamento della p.a., valore espresso dalla meritocratica e motivata scelta tra i qualificati aspiranti (vagliando analiticamente e soppesando i requisiti culturali-professionali in capo ai prescelti; evitando pericolose commistione tra cariche politiche e incarichi gestionali etc.). E quanto detto vale sia per poter conferire incarichi dirigenziali temporanei in deroga al pubblico concorso (art.19, co.6, d.lgs. n.165 del 2001), sia per poter attribuire incarichi d'opera di alta professionalità e consulenze esterne (art.7, d.lgs. n.165 cit.).

La magistratura amministrativa e contabile si è dovuta spesso interessare, per ambo le tipologie di conferimenti di incarichi, di alcune "patologie" gestionali poste in essere dall'amministrazione conferente, sia nel momento genetico del conferimento (procedure selettive con requisiti "sartorialmente" cuciti addosso al candidato da prescegliere per incarichi dirigenziali o per consulenze/studi; mancate procedure selettive; mancato vaglio di

professionalità interne), sia, soprattutto, nella (non motivata o mal motivata) scelta dell'incaricando (sovente privo dei requisiti di alta professionalità o culturali imposti dalla legge: artt.7 e 19, co.6, d.lgs. n.165 cit.: cfr. da ultimo, C.conti, sez.Lombardia, 13 giugno 2016 n.97 cit.). E ben possibili sono oggi interventi ulteriori, di tipo sanzionatorio e poi contenzioso, legati alla omessa pubblicazione dei dati afferenti detti incarichi, come previsto dal d.lgs. n.33 del 2013 (art.15, co.3, art.43, co.5, art. 45, co.4, art.46) attuativo della l. n.190 del 2012, o al conflitto di interessi (d.P.R. n.62 del 2013) o al regime di inconferibilità (D.P.R. n.39 del 2013), normativa non operante nel caso *sub iudice*, in quanto anteriore a tale sopravvenienza normativa.

Il caso in esame riguarda appunto il conferimento di incarico dirigenziale, tra l'altro apicale (Direttore di area) e di natura tecnica e non amministrativa (*ergo* connotato da pregressi elevati requisiti culturali e professionali più mirati e stringenti), in riferimento al quale, a dimostrazione della rilevanza ontologica della materia, anche la successiva normativa anticorruzione della l. n.190 del 2013 ha posto ulteriori limiti attraverso i suoi decreti attuativi (si pensi al citato art.15 del d.lgs. n.33 del 2013 statuente l'obbligo di pubblicità degli incarichi dirigenziali, dei *curricula* e dei compensi a pena di efficacia dell'atto e di liquidabilità dei compensi; si pensi agli art.3 e 4, d.lgs. n.39 del 2013, che vietano, a pena di responsabilità per il conferente e di nullità ex art.17 degli atti e dei contratti, il conferimento di incarichi dirigenziali per pregresse condanne per taluni reati o per pregressi incarichi politici o gestionali; si pensi ancora all'art.5, co.9, d.l. n.95 del 2012 novellato dall'art.6, d.l. n.90 del 2014, che vieta incarichi dirigenziali a favore di soggetti in quiescenza).

Con riferimento ai requisiti per il conferimento di incarichi dirigenziali esterni, giova ribadire, sul piano dei referenti normativi e smentendo talune preliminari eccezioni formulate dalle difese dei convenuti, che, secondo la condivisibile giurisprudenza sopra

richiamata, e in base ad una piana e corretta interpretazione, il disposto dell'art.19, e dunque anche del relativo co.6, d.lgs. n.165/2001, trova applicazione anche per gli enti locali e territoriali, come confermato da univoca giurisprudenza di legittimità e di merito (Cass., sez.lav., 13 gennaio 2014, n.478; C.conti, sez. giur. Toscana, 13 maggio 2001 n. 175, C.conti, sez.giur.Veneto,15 novembre 2010 n.231, C. conti, sez. giur. Lombardia, 24 marzo 2009 n. 165, C.conti, sez. giur, Campania, 25 febbraio 2009 n.127).

Depongono per tale piano approdo, infatti, sul piano testuale e sistematico, varie fonti: secondo l'art.1 del d.lgs. n. 165/01 le disposizioni contenute in tale decreto "*...disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" (primo comma), intendendosi per amministrazioni pubbliche, tra le altre, "*...le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni...*" (secondo comma).

Tali disposizioni "*costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione*" (art.1, co.3, d.lgs. n.165). In quanto tali, esse devono dunque trovare applicazione nell'ambito degli enti locali e territoriali come conferma l'art. 13 dello stesso decreto legislativo (nel Capo II "Dirigenza" del Titolo II "Organizzazione"), il quale prevede che "*Le disposizioni del presente capo si applicano alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo*".

L'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 165/2001 agli enti locali è, altresì, prevista dal T.U. di tali enti (d. lgs. 267/2000), art. 88, secondo cui "*All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni.*", nonché dall'art. 111 dello stesso T.U., il quale

stabilisce che gli *"Enti locali, tenendo conto delle proprie peculiarità nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai principi del presente capo e del capo II del decreto legislativo 3 febbraio 1929 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni"*.

Ne consegue, quindi, la diretta applicabilità della disciplina relativa alla dirigenza, di cui al capo II del titolo II del d. lgs. 165/2001 anche alle autonomie territoriali. Tale disciplina comprende, secondo la predetta univoca giurisprudenza, anche la disposizione di cui all'art. 19 (incarichi di funzioni dirigenziali).

A ciò aggiungasi che il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, art. 40, comma 1, lett. f), introducendo all'art. 19 del d. lgs. 165/2001, i commi 6 *bis* e 6 *ter*, ha esplicitamente stabilito con quest'ultimo comma, proprio al fine di fugare dubbi o interpretazioni elusive negli enti locali, che le disposizioni di cui al comma 6 e al comma 6 *bis* si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, e cioè a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui le Regioni, le Province e i Comuni (C.conti, sez.giur.Toscana, 3 ottobre 2011 n.363).

Ma, a prescindere da tale novella del d.lgs. n.150, già in precedenza il quadro normativo era chiaro nel ritenere applicabili i principi del dell'art.19 del d.lgs. n.165 anche agli enti territoriali, come rimarcato anche dalla Corte di Cassazione (v. Cass. sez.lav., 13 gennaio 2014, n. 478; id., sez.lav., 19 marzo 2015 n.5516). Proprio dalla sentenza 5516/2015 della Cassazione (afferente, tra l'altro, fattispecie anteriore alla novella del d.lgs. n.150/2009 al d.lgs. n.165), nello stabilire che al rapporto di lavoro dei dirigenti assunti dagli enti locali con contratto a tempo determinato si applicano - in forza del richiamo di cui all'art. 110 del testo unico degli enti locali e tenuto conto del divieto di trattamento differenziato del lavoratore a termine che non sia giustificato da obbiettive ragioni - le garanzie previste, in favore dei dirigenti a tempo indeterminato, dalla contrattazione collettiva e dal suddetto

d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si desume anche una ulteriore importante coordinata ermeneutica valevole in tutti i rapporti tra precetti del d.lgs. n.165/2001 e del d.lgs. n.267/2000, statuendo il giudice di legittimità, a fronte di buchi normativi nel TUEL (o, più in generale, della normativa sui dirigenti a termine), quanto segue: *“L'assenza di una disciplina specifica del rapporto dei dirigenti a termine non ha peraltro altro significato dell'assenza di particolarità della fattispecie - la cui unica particolarità rispetto al rapporto dei dirigenti a tempo indeterminato risiede solo nella costituzione e durata, e non invece nella disciplina del rapporto -, alla quale sono applicabili tutte le regole previste per i dirigenti a tempo indeterminato (salvo naturalmente, quelle incompatibili con la durata temporanea del rapporto; una volta costituito il rapporto di lavoro quale dirigente a termine, infatti, non vi sono particolarità della disciplina, salvo quelle che attengono, direttamente o indirettamente, alla scadenza del rapporto). 12. Per altro profilo, un divieto di trattamento differenziato del lavoratore a termine non giustificato da ragioni obiettive discende dalla disciplina comunitaria del lavoro a termine, sulla base del principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla [direttiva 1999/70/CE](#) del Consiglio della Comunità Europea..(omissis)... Così, trova applicazione nei confronti del dirigente a termine il sistema delle regole del rapporto di impiego e quindi il regime di responsabilità (e nel contempo di garanzie) previste per tutti i dirigenti (a tempo indeterminato), salvo solo quelle regole incompatibili con la durata del rapporto: ad esempio, si applicheranno al dirigente a termine le garanzie e procedure per far valere la responsabilità dirigenziale, ma questa non potrà basarsi sulla valutazione di obiettivi incompatibili con l'orizzonte temporale del rapporto tra le parti”*.

Orbene, tale principio impone dunque che *“il sistema delle regole del rapporto di impiego”*, tra cui il d.lgs. n.165 e l'art.19, co.6 con i suoi requisiti culturali per l'attribuzione di

funzioni dirigenziali (a tempo determinato o indeterminato, vincitori di concorso o di nomina “fiduciaria”), sia unitario per ogni ente, centrale o locale.

Del resto anche Cass., sez.lav., 20 gennaio 2015 n. 849, nel dire *“se è certamente vero che l'esercizio della potestà regolamentare costituisce anch'esso espressione della autonomia dell'ente locale, in quanto attua la capacità dell'ente di porre autonomamente le regole della propria organizzazione e del funzionamento delle istituzioni, degli organi, degli uffici e degli organismi di partecipazione, ed ha trovato anch'esso riconoscimento costituzionale nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., è tuttavia altrettanto vero che la disciplina delle materie che l'art. 7 del testo unico delle autonomie locali affida al regolamento deve avvenire nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto: ciò vale a dire che il potere di autorganizzazione attraverso lo strumento regolamentare deve svolgersi all'interno delle previsioni legislative e statutarie, così ponendosi un rapporto di subordinazione”*, subordina la potestà statutaria e regolamentare al rispetto di norme di legge, *ergo* del TUEL, ma anche del d.lgs 165 del 2001 e, dunque, dell'art. 19, co.6 (con i suoi requisiti culturali), sia prima che dopo la novella del 150.

Né tale approdo è smentito dalla sentenza n.76/2015 di questa Sezione (di condanna e non di assoluzione dei convenuti) o dalla delibera 8.3.2011 n.14 delle Sezioni riunite di questa Corte, in quanto tale pronunciamento si è limitato a statuire che *“la questione circa la compatibilità tra la disciplina dettata nell'art. 110, comma 1 del TUEL con il disposto dell'art. 19, commi 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 è stata risolta dalle Sezioni riunite di questa Corte con le deliberazioni n. 12 e 13 dell'8 marzo 2011 ove, esclusa l'abrogazione tacita dell'art. 110, comma 1 del TUEL, è stata riconosciuta la diretta applicabilità agli enti territoriali di tutte le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001”* e che la diversa portata precettiva delle disposizioni in conflitto (art.19, d.lgs. n.165 e art.110 TUEL) non integra, in ossequio ai consolidati canoni ermeneutici, l'abrogazione tacita della disposizione contenuta

nell'art. 110, comma 2 del TUEL, che risulta pertanto tuttora applicabile e che consente il conferimento di incarichi dirigenziali a contratto al di fuori della dotazione organica, entro limiti quantitativi e, per gli enti dove non è prevista la dirigenza, in assenza di analoghe professionalità interne. Ma tale conclusione del giudice contabile, nel parlare di coesistenza di norme, non esclude la concorrente vigenza dell'art.19, co.6 per gli enti locali in ordine ai requisiti culturali per il conferimento dell'incarico.

La medesima Corte dei conti, con coeva deliberazione 8 marzo 2011 n. 13 ricordata in modo pertinente dalla Procura, ha chiaramente ribadito, malgrado il richiamo, contenuto nell'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e nell'art. 111 del TUEL alla autonomia statutaria e organizzativa riconosciuta agli enti locali, la diretta applicabilità agli enti locali dell'art. 19, comma 6 (e dunque anche dei requisiti culturali per il conferimento) d.lgs. n. 165 cit., pur escludendo l'abrogazione tacita della disciplina degli incarichi a contratto ex art. 110, comma 1, cit.: tale ultimo inciso, ad avviso di questa Sezione, rende pienamente operante l'art.110 TUEL con riferimento a profili tipici e settoriali degli enti locali (es. possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009; possibilità per l'ente, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, di definire limiti percentuali massimi diversi da quelli previsti dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001: sul punto v. Sez.riun. n.13/2011), mentre per i profili di portata generale (requisiti culturali di professionalità, come nella specie) l'art.19, co.6 d.lgs. n.165 è regola generale per enti statali, Regioni ed enti locali, come confermato dall'art.111 TUEL, che ne impone il recepimento statutario e regolamentare. Tale conclusione trova conforto proprio nella cennata delibera 13/2011 delle ss.rr., anteriore ai fatti di causa, allorquando si afferma che *“Soccorre al riguardo il principio, sotteso a più di una disposizione dello stesso d.lgs. 150/2009, in base al quale si considerano direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale, escludendo,*

per contro, la immediata applicabilità delle norme che introducono modalità operative o misure di dettaglio. E che le disposizioni dettate dall'art. 19, comma 6 e 6-bis del d.lgs. 165/2001 debbano essere considerate espressione di principi di carattere generale discende, in primo luogo, dalla interpretazione data dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 324/2010": il possesso di requisiti culturali adeguati fissati dall'art.19, co.6, d.lgs. n.165 (prima e dopo la novella del d.lgs. n.150) per il conferimento di incarichi dirigenziali è appunto, ad avviso di questa Sezione giurisdizionale, "principio di carattere generale", valevole per ogni ente pubblico, centrale o locale.

Le conclusioni qui raggiunte trovano riscontro, come detto, nella più volte ricordata sentenza della Corte Costituzionale n. 324 del 2010, che, sebbene interpretativa di rigetto, è pienamente convincente, assumendo un ruolo di "magistero costituzionale" che, affiancando e sorreggendo l'interpretazione più plausibile, più conforme ai principi generali e, come tale, di più doverosa osservanza per la pubblica amministrazione, è dotata di una forza particolare (contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa del Benezzoli) per la sua lineare, argomentata e serrata motivazione, conforme alla Costituzione e in sintonia con pregressa e successiva giurisprudenza di legittimità. La sentenza della Consulta ha, invero, meramente confermato l'applicazione immediata e diretta delle citate norme sia nell'ordinamento delle Regioni, sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento. Trattandosi di materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione attribuisce alla *competenza esclusiva dello Stato*, è costituzionalmente legittima, secondo la Consulta, l'immediata e diretta applicazione anche agli ordinamenti locali e regionali della disciplina contenuta nell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e dunque, aggiunge questa Sezione, dei precetti sui titoli culturali indefettibili per conferire incarichi dirigenziali, come ritenuto anche dalla Corte costituzionale, che ha valutato l'art. 19, commi 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 nel suo complesso, con riferimento in particolare ai requisiti soggettivi che

debbono essere posseduti dal contraente privato (adeguata motivazione del possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, valutata anche sulla base di precedenti esperienze lavorative, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione), alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico (l'indennità che – ad integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato).

3. Ciò chiarito in ordine alla pacifica applicabilità, sul piano normativo e giurisprudenziale, dell'art.19, co.6, d.lgs. n.165 anche a Regioni ed enti locali, sia prima che dopo la novella, meramente esplicativa, del d.lgs. n.150 del 2009, giova ricordare che secondo tale norma nell'attuale testo recita: *“Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 (...) sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato”*.

La chiarissima norma, nell'attuale come nel previgente testo (anteriore cioè al d.lgs. n.150), stabilisce dunque la possibilità di conferire incarichi di funzioni dirigenziali a tempo determinato, fornendone espressa motivazione, a tre diverse categorie di soggetti di

particolare e comprovata qualificazione professionale e culturale, non rinvenibile nei ruoli (dirigenziali) dell'Amministrazione:

- a) soggetti che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali;
- b) persone che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla indefettibile formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o/e (congiunzione mutata dopo il d.lgs. n.150) da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza;
- c) soggetti che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

Esclusa chiaramente la riconducibilità della estrazione della dr.ssa Bellinzona ad una delle categorie *sub a) o c)*, occorre valutare se la stessa, al momento del conferimento del peculiare incarico dirigenziale, si ribadisce, tecnico e non amministrativo, più volte reiterato (tra l'altro apicale, ovvero di Direttore di Area in Arpa) possedesse o meno i requisiti di cui alla lettera *b)*, che, contrariamente a quanto propugnato dalla pur accurata difesa del dr.Benezzoli, non sono tra di loro alternativi ma cumulativi, per ragioni sia testuali e che logico-sistematiche.

Ritiene infatti il Collegio, disattendendo sul punto i rilievi grammaticali sviluppati dalla difesa del Benezzoli in pubblica udienza del 7.6.2017, che la sostituzione ad opera del d.lgs. n.150/2009 della originaria congiunzione coordinativa disgiuntiva "o" (*dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete*

esperienze di lavoro maturate) con la congiunzione coordinativa copulativa “e” (*dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate*) abbia sul piano giuridico una portata decisiva ai fini del presente giudizio, in quanto detta mutevole congiunzione (prima “o”, poi “e”), per la sua collocazione testuale e per sua logica interpretazione, coordina e rende (ieri) alternativi oppure (oggi e, dunque, nel caso di specie) cumulativi i requisiti, aggiuntivi comunque alla laurea, costituiti da “*pubblicazioni scientifiche e concrete esperienze di lavoro maturate*” sintomatiche (in via un tempo alternativa, oggi cumulativa) della richiesta “*particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*”. In altri termini, dette mutevoli congiunzioni non si legano e non si coordinano, sul piano grammaticale e logico, al requisito imprescindibile della laurea, rispetto alla quale sono entrambe aggiuntive sia prima che dopo la novella del d.lgs. n.150/2009 (v. C.conti, sez.Lombardia n. 97/2016 cit.), ma raccordano in chiave oggi (e già all’epoca del conferimento alla dr.ssa Bellinzona) cumulativa le “*pubblicazioni scientifiche*” con le “*concrete esperienze di lavoro maturate*”.

Per conferire un incarico dirigenziale presso una amministrazione pubblica ad un soggetto esterno (o interno, ma non dirigente), ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non è mai stato dunque sufficiente, sia prima che dopo al novella del 2009, che dal *curriculum* dell’interessato emergesse il solo possesso di un soddisfacente bagaglio conoscitivo e di esperienze “sul campo” nella materia specifica, ma necessitano, e sono sempre stati necessari, i più severi requisiti di assoluta eccellenza professionale e di titoli universitari (o post-universitari), espressivi di “*particolare*” robusta preparazione anche teorica e istituzionale, previsti dalla stessa norma, che considera come assolutamente eccezionale l’affidamento di funzioni dirigenziali a soggetti che non abbiano superato il prescritto percorso di qualificazione concorsuale per l’inserimento nel ruolo dirigenziale. E ciò vale ancor più quando l’incarico da conferire ha natura tecnica e non amministrativa e

richiede dunque una più mirata e settoriale esperienza nello specifico campo operativo dell'incarico stesso (Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici nella specie).

Sia prima che dopo la novella del d.lgs. n.150 del 2009 all'art.19, d.lgs. n.165, la "particolare" professionalità/specializzazione richiesta ai fini di un legittimo conferimento di un incarico dirigenziale esterno è, quindi, desumibile *in primis* dall'indefettibile requisito del titolo universitario, requisito quest'ultimo da ritenersi cumulativo e non già alternativo al requisito della formazione "*postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio*" in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza (così questa Corte, in sede sia di controllo, che consultiva: C. conti, sez. contr., 9 gennaio/4 febbraio 2003, n. 3; id., 24 luglio 2002 n. 16; id., 27 ottobre 2008, n. 14; id., sez.contr.Lombardia, 5.11.2009 n. 1001; id., sez.contr.Veneto, 23 novembre 2010 n.275; id., sez.Lombardia 11 ottobre 2011 n.504/2011/par; id., sez.Lombardia n.20/2006; ma anche in sede giurisdizionale: id., sez.giur.Emilia, 19 gennaio 2015 n.3; id., sez. giur.Toscana, 420/2012 e 562/2012; id., sez.giur.Toscana 3 ottobre 2011 n.363; id., sez.giur.Toscana, 4 agosto 2011 n.282; id., sez.giur.Toscana, n.622/2004 e n.542/2006; id., sez.giur.Lombardia n.169/2008).

Del resto, la necessità, soprattutto dopo la novella del d.lgs. n.150 del 2009, del possesso del requisito accademico e di ulteriori requisiti cumulativi atti a comprovare la "*particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*" del prescelto, non solo trova giustificazione sul piano sistematico-giuridico, ma anche sul piano *metagiuridico* (che rappresenta però anche una concorrente *ratio* della previsione normativa), poiché sarebbe illogico e irragionevole che il superiore gerarchico (Direttore d'Area nella specie) sia culturalmente e professionalmente meno dotato rispetto ai dirigenti sottordinati che dirige e coordina.

A ciò aggiungasi che se per accedere tramite concorso alla qualifica dirigenziale occorre la laurea più una pregressa esperienza lavorativa pluriennale (di regola, salvo che per il c.d. corso-concorso tramite SNA-SSPA), e, soprattutto, il superamento di selettive ed eclettiche prove scritte ed orali (talvolta anche con valutazione di titoli) tese a reclutare “i migliori” aspiranti secondo i dettami costituzionali, a maggior ragione la sussistenza di ancor più elevati e cumulativi requisiti culturali e professionali è richiesta, testualmente e logicamente, in capo a soggetti esterni che, non sostenendo un concorso teso a dimostrare cultura e capacità, solo e soltanto attraverso un probante, autorevole ed assai elevato *curriculum* (raffrontato con quello di altri aspiranti in una trasparente procedura selettiva) possono comprovare la predetta “*particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*” richiesta dall’art.19, co.6 cit.

La suddetta, pur comprensibile, deroga al meritocratico vaglio concorsuale, che di regola valuta con prove scritte ed orali la reale preparazione dei tanti candidati, necessita dunque, quale basilare ed indefettibile requisito, della laurea, oltre che di dimostrata significativa (elevata, specifica e non comune) esperienza lavorativa e di pubblicazioni comprovanti l’alta specializzazione/professionalità posseduta, che “compensa” la mancanza di un riscontro, in punto di preparazione, in un esame pubblico. E ciò vale, a maggior ragione, in caso di conferimento di incarico dirigenziale apicale, quale quello attribuito alla dr.ssa Bellinzona, sovraordinata rispetto ad altri qualificati dirigenti interni, e soprattutto in un settore di punta (Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici) di un ente assai specialistico, quale è l’Arpa Lombardia.

Il possesso di peculiari ed elevati requisiti culturali e professionali è rimarcato dalla stessa normativa regionale ed interna all’Arpa, invocata da molte difese dei convenuti. Ed invero, l’art.19, co.3 della legge regionale 14 agosto 1999, n. 16, istitutiva dell’ARPA, nel

prevedere che *“I direttori di settore e i direttori dei dipartimenti devono essere in possesso di diploma di laurea ed avere competenze ed esperienza professionale coerenti con le funzioni da svolgere”*, è stato dettagliato dall’art.23, co.6 del regolamento Arpa 9.11.2010 (al pari del successivo regolamento votato il 15.5.2012, art.22 e 23), approvato dalla Giunta regionale sulla base di pareri positivi degli organi tecnico-giuridici regionali, che consentiva il conferimento di incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato *“per accertate esigenze di funzionalità o per carenza delle specifiche professionalità necessarie in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni”*, chiarendo che *“i requisiti generali di accesso sono i medesimi previsti per le assunzioni a tempo indeterminato. Per il personale della dirigenza possono essere assunte persone di particolare comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro o provenienti dai settori della ricerca, della docenza delle università, dalle magistrature e dai ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.....”*;

Lo stesso art. 15-septies del D.lgs. n. 502/1992, qui non pertinente in quanto relativo alla dirigenza sanitaria “esterna” e che talune difese pervicacemente invocano, richiede soggetti *“che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro”*.

In estrema sintesi, non già in base ad una lettura “monadica” dell’art.19, co.6, d.lgs. n.165 criticata dalla difesa del Benezzioli in udienza, ma dal sistematico combinato-disposto di fonti nazionali (art.19, co.6 cit., operante anche per le Regioni ed enti “satellite”; art. 15-

septies, D.lgs. n. 502/1992, regionali (art.19, co.3 della legge regionale 14 agosto 1999, n. 16) e interne (art.23, co.6 del regolamento Arpa 9.11.2010 e poi reg. 15.5.2012, art.22 e 23) è agevole desumere un triplice principio generale per il conferimento legittimo di un incarico dirigenziale esterno: *a)* la assenza di professionalità interne all'ente conferente; *b)* la trasparente "paraconcorsualità" della scelta degli aspiranti all'incarico (rimarcata dall'art.19, co.6 cit. attraverso procedure aperte e valutazione comparativa dei *curricula* e dall'art.23, co.3, regolam. di organizzazione Arpa in doc.14 all.C, che testualmente impone "selezioni pubbliche" per assunzioni anche a termine); *c)* la "particolare" "specializzazione professionale, culturale e scientifica" del prescelto, comprovata da cumulativi requisiti (v. *supra*) di cui dare contezza in motivazione della scelta.

4. Adattando le sopraesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie, pare evidente come i convenuti, per le rispettive competenze di seguito precisate, abbiano violato tutti e tre i suddetti canoni logico-giuridici che avrebbero dovuto ispirare la loro scelta nel conferire un incarico dirigenziale apicale in Arpa.

E' stata *in primis* totalmente pretermessa una previa analisi interna all'Arpa in ordine alla presenza di idonee professionalità intranee. Anzi, la Procura ha comprovato (doc. 42, richiamato a pag. 53 della citazione), senza contestazione alcuna delle difese dei convenuti, la presenza di ben 31 dirigenti interni laureati in fisica (tra i 177 presenti in Arpa) con votazione ben superiore a quella della dr.ssa Bellinzona (ovvero superiore a 100/110) con diversi 110 e lode e con rilevanti *curricula* che, in assenza di doverosa, puntuale ed indefettibile motivazione (nel provvedimento di scelta di un esterno) circa la loro non utilizzabilità per l'incarico apicale *de quo*, potevano essere ben valutabili per il conferimento (sul punto T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 21/09/2011, n. 7481).

E' stata poi violato il secondo canone-guida, ovvero la doverosa "paraconcorsualità" della scelta, imposta oltre che dall'art.19, co.6 cit., dallo stesso art.23, co.3 del regolamento di organizzazione Arpa, non essendo stati vagliati altri aspiranti, interni o esterni, all'incarico apicale, conferito invece fiduciarmente e direttamente alla dr.ssa Bellinzona. Tale anomala scelta "gestionale", avallata dal silente CdA, ha non solo impedito irragionevolmente all'Arpa di vagliare comparativamente *curricula* anche migliori di quelli della prescelta, ma soprattutto, giova rimarcarlo a chiare lettere, ha svilito l'autorevolezza della scelta sia per chi ha conferito l'incarico (Arpa), sia per chi ne ha beneficiato (la dr.ssa Bellinzona), essendo la motivazione di una scelta comparativa tra più aspiranti garanzia non solo di trasparenza ed indipendenza ma, soprattutto, di ineccepibile scelta meritocratica, principio etico, ancor prima che giuridico e costituzionale, a cui la PA deve ispirare ogni propria scelta concorsuale, selettiva, di conferimento di incarichi e consulenze o di erogazione di premi di produttività o di risultato. Abdicare a tale elementare ma basilare principio, significa abdicare alla funzione di terzietà meritocratica sottesa all'art. 97 della Costituzione e che deve reggere l'*agere* della PA e dei suoi dirigenti in ogni scelta gestionale.

La pubblicità degli incarichi da conferire e dei criteri di scelta e l'acquisizione delle disponibilità degli interessati e loro valutazione comparativa previste dall'art. 19, comma 1-bis d. lgs. n. 165, cit. richiedono anzitutto l'individuazione del novero dei soggetti tra i quali effettuare la comparazione mediante un preventivo interpello obbligatorio (nel senso della obbligatorietà di una procedura di interpello, C. conti, sez. centr. contr., 25 giugno 2010 n. 14 cit., principio così immanente e generale da essere indispensabile anche per attribuire posizioni organizzative: cfr.Cass., sez.lav. [n.16247 del 16 luglio 2014](#) richiamata dalla Procura in udienza). I predetti adempimenti implicano pure una serie di obblighi prodromici e strumentali alle attività valutative vere e proprie. Comportano, in particolare, l'individuazione dei requisiti specifici di professionalità degli aspiranti all'incarico, definiti in

relazione agli obiettivi da realizzare ed alla complessità della struttura interessata, nonché la puntuale fissazione dei criteri di misurazione delle competenze ed esperienze professionali dei dirigenti che manifesteranno la loro disponibilità.

Inoltre, il novellato comma 6 dell'art. 19 d. lgs. n. 165, cit. richiede una esplicita motivazione sulla particolare e comprovata qualificazione professionale, che non deve essere presente tra gli appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione; in proposito, già in passato la giurisprudenza contabile ha ritenuto necessaria una specifica istruttoria sull'insussistenza nel ruolo di soggetti idonei e disponibili (C. conti, sez. giurisdiz. reg. Lomb., 24 marzo 2009 n. 165; id., sez. contr., 20 luglio 2006 n. 10; id. sez. contr., 10 settembre 2001 n. 31; id., sez. contr., 20 agosto 2001). L'amministrazione deve inoltre dare conto di aver operato un'adeguata comparazione tra l'interesse pubblico all'attribuzione dell'incarico all'esterno e gli altri interessi e posizioni giuridiche confliggenti (Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 settembre 2011 n. 7481; Tar Lazio, Roma, sez. I, 31 gennaio 2011 n. 841; C. conti, sez. centr. contr., 25 giugno 2010 n. 14/P; Tar Piemonte, sez. I, 24 aprile 2009 n. 1171); la verifica dell'insussistenza di idonee professionalità interne deve essere effettuata secondo criteri di trasparenza, partecipazione e pubblicità (Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 settembre 2011 n. 7481) e mediante procedure di selezione basate sull'apprezzamento di qualità e competenze professionali (Tar Lazio, Roma, sez. I, 31 gennaio 2011 n. 841).

4.1. Ma risulta violato dai convenuti anche il terzo principio-guida sopra schematizzato, tra l'altro presente in tutte le fonti (nazionali, regionali e interne) soprarichiamate, e come tale di per sé solo sufficiente (a prescindere dai due analizzati vizi "procedurali", pur presenti) a ritenere illegittima la nomina della dr.ssa Bellinzona, ovvero la "*particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*" del prescelto, comprovata dai cumulativi (e non già alternativi dopo la novella del d.lgs. n.150 del 2009) requisiti, ovvero:

a) la pregressa formazione universitaria e postuniversitaria, b) le pubblicazioni scientifiche, c) le concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

Premesso che l'incarico *de quo* (Direttore del Settore Aria e Agenti Fisici), avendo natura tecnica e non amministrativa, richiede più pregnanti e specifici requisiti di specificità professionale pregressa, osserva su tale centrale punto la Sezione quanto segue.

Come linearmente evidenziato dalla attrice Procura, la dr.ssa Bellinzona in primo luogo si è laureata in Fisica con il voto di 100 su 110 (doc.13 Procura) in 8 anni invece che nei prescritti 4 (immatricolazione nel 1994, laurea nel 2002). Tale oggettivo dato denota una qualità sicuramente non eccelsa della laurea e una durata platealmente lunga per conseguirla. Se è pur vero che molti laureati con votazioni non massimali e "fuori corso" hanno poi conseguito egualmente posizioni rilevanti nella pubblica amministrazione, ciò è avvenuto previo concorso, attraverso il quale un non brillante laureato ha dimostrato "*per tabulas*" (ovvero superando prove scritte ed orali con una commissione terza) di aver colmato pregresse lacune formative con intenso studio post-universitario. Ma nel caso della dr.ssa Bellinzona tale palese ed oggettivo handicap formativo, che denota l'assenza di "*particolare specializzazione culturale*" (v. normativa sopra richiamata), non è stato colmato con un concorso di accesso nell'Arpa, né con nessun altro pubblico concorso vinto (il *curriculum* in atti non evidenzia neppure un concorso superato in altra PA).

Parimenti debole, o comunque non probante, è la formazione "postuniversitaria" richiesta dalla normativa.

Al di fuori di un *Executive Master in Management delle PA* seguito presso la Bocconi di Milano da dicembre 2011 a giugno 2013 e, dunque, fatalmente conseguito al termine degli

studi (*ergo* il titolo è stato formalmente acquisito dopo i primi due incarichi dirigenziali del 2011 e del 2012 e, dunque, non era vagliabile come “titolo” all’epoca degli stessi) dal *curriculum vitae* della dott.ssa Bellinzona, trasmesso dall’Amministrazione, e da successivi riscontri fatti, su delega della Procura, dai NAS dei Carabinieri, emergono le seguenti esperienze professionali antecedenti alla nomina dirigenziale apicale in ARPA:

- presso la Provincia di Milano: incarico di collaborazione per mesi 11 conferito con determinazione n. 15/2003 del 28.4.2003, quale componente di un gruppo di lavoro presso l’osservatorio effetti campi elettromagnetici; incarico di collaborazione per mesi 8 conferito con determinazione n. 28/2004 del 8.7.2004 avente ad oggetto l’implementazione del servizio di newsletter, la realizzazione di un sito web e attività connesse all’inquinamento luminoso; incarico di consulenza per mesi 9 conferito con determinazione n. 18/2005 del 4.5.2005 avente ad oggetto l’implementazione del servizio di newsletter, la realizzazione di un sito web e attività connesse all’inquinamento luminoso (doc. n. 14 all. A, fasc. Procura);
- presso il gruppo Lega Lombarda –Lega Nord Padania in Consiglio Regionale (in via fiduciaria, per la durata delle relative consiliature, con spesa imputata al *budget* del gruppo consiliare): contratto di lavoro subordinato a tempo determinato *ex* L.R. 21/1996 dal 1.9.2005 al 30.4.2008 quale istruttore direttivo amministrativo – contabile e informatico, alle dipendenze funzionali del Gruppo Consiliare Lega Lombarda Lega Nord Padania; contratto di collaborazione coordinata e continuativa *ex* art. 2222 c.c. e *ex* L.R. 17/92 a decorrere dal 1 maggio 2008 al 10 maggio 2010 avente ad oggetto il mantenimento dei rapporti con i media locali a supporto dell’attività consiliare del gruppo Lega Lombarda Lega Nord Padania; contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato su richiesta del Presidente del gruppo consiliare Lega Nord al fine di supportare le esigenze organizzative della segreteria politica dal 1.7.2010 al 30.6.2011 (doc. n. 14 all. B fasc. Procura);

- presso ARPA Lombardia (in data antecedente alle nomine dirigenziali oggetto di causa): dal 1.10.2002 al 30.09.2003 incarico di collaborazione coordinata e continuativa per la realizzazione di campagne di monitoraggio radiometrico; dal 3.10.2003 al 31.12.2003 e dal 1.1.2004 al 15.8.2004 incarico di collaborazione coordinata e continuativa per una serie di attività attinenti alla tematica ambientale; dal 16.8.2004 al 15.8.2005: assunzione a tempo determinato nella qualifica di Collaboratore Tecnico-Professionale Fisico – categoria D (doc. n. 14 all. C); poi componente del CdA di Arpa dal 22.4.2008 a giugno 2011, prima di ricevere l'incarico di direttore oggetto di questo giudizio;
- dal 21 al 23 giugno 2004 e dal 9 al 11 novembre 2003 quale docente presso una società privata di ingegneria;
- da aprile 2003 a giugno 2003 quale traduttrice presso una società di diagnostica medica e analisi ambientali;
- da febbraio 2003 a marzo 2003 quale docente presso un istituto tecnico statale;
- da giugno 2002 a luglio 2002 quale supporto tecnico-informatico presso una società di ricerca;
- da marzo 2001 a giugno 2001 e da dicembre 2001 a gennaio 2002 quale docente presso un istituto comprensivo statale.

In base ad una serena e oggettiva lettura delle richiamate esperienze professionali non è dato desumere quella *“particolare”* specializzazione *“professionale, culturale e scientifica”* della prescelta nello specifico e settoriale incarico tecnico: l'attività didattica è davvero minimale da un punto di vista quantitativo e qualitativo (non emerge neppur un incarico in contesti Universitari o in enti di ricerca, pubblici o privati, di rilevanza nazionale o internazionale; si rinvencono docenze in non blasonate scuole private o quale *“incaricata”* in istituti secondari, ovvero tese a fornire nozioni elementari a studenti). L'attività scientifica, rimarcata da talune difese, è parimenti decisamente non significativa per continuità e,

inoltre, la qualità delle riviste ove la dr.ssa Bellinzona ha pubblicato non appare probante di rilevante spessore scientifico (non emergono dalle difese dei convenuti menzioni di riviste di fascia A, o studi connotati da rilevante *impact factor*, e molti contributi sono in opere collettanee che non evidenziano l'apporto dato dalla Bellinzona). Sul punto si rimarca, a confutazione degli argomenti sviluppati in udienza dall'avv. Stajano, che non risponde al vero la affermazione secondo cui la produzione bibliografica, soprattutto scientifica, si evolve verso forme di studi collettanei (come quelli a cui ha partecipato la dr.ssa Bellinzona): scritti a firma esclusiva restano invece la "regola" nel panorama bibliografico e scientifico e le opere a più mani, pur reperibili non di rado come "eccezioni", devono necessariamente palesare, per elementari motivi logici, ancor prima che giuridici, la paternità dei singoli contributi per essere valutabili in contesti concorsuali, selettivi o per conferimenti di incarichi.

Mancano poi totalmente esperienze progettuali o consulenziali private di alto profilo (es. bonifiche acustiche o di siti inquinati con infrazioni comunitarie, o come CTU o CT di parte in complessi contenziosi) nel campo ambientale che possano attestare lo spessore della dr.ssa Bellinzona.

I corsi di aggiornamento seguiti, di durata assai limitata, sono stati invece tenuti presso Istituti non di notoria rilevanza nazionale o internazionale, e rappresentano una comune e ordinaria esigenza di formazione a cui sottostà ogni dipendente o professionista che voglia restare al passo con l'evoluzione del proprio settore.

Le esperienze di collaborazione presso enti pubblici non sono poi avvenute presso autorevoli soggetti di rilevanza nazionale o internazionale in campi vicini alla tutela ambientale: le esperienze presso la Provincia di Milano (ente locale) appaiono non sempre pertinenti con la tutela ambientale di cui al successivo incarico apicale conferito dall'Arpa e, comunque, sono di durata minimale e, come tale, non idonea a comprovare una stabile

esperienza di alto profilo tecnico o gestionale con caratteristiche di autonomia gestionale, basilari per un incarico successivo di assoluto vertice in Arpa.

Identici rilievi valgono per l'incarico, al limite tra il gestionale e di assistenza a politici, svolto per il Gruppo Lega Nord Padania in Regione Lombardia che, tra l'altro, non evidenzia assolutamente pregnanti momenti di ricerca, studio o gestione di tematiche ambientali, indefettibili per un incarico apicale tecnico in Arpa Lombardia.

Quanto poi all'esperienza gestionale quale componente del CdA di Arpa Lombardia dall'aprile 2008 al giugno 2011, notoriamente espressione di una scelta fiduciaria demandata alla politica e non frutto di selezione comparativa ancorata a titoli scientifici o culturali (in ogni caso minimali: v. sopra), la stessa appare rilevante sul piano gestionale, ma decisamente meno sul piano tecnico, presupposto basilare per l'incarico dirigenziale specifico, di natura tecnica, conferito alla dr.ssa Bellinzona. Tra l'altro, la *vicinitas* temporale e causale tra il primo incarico in CdA ed il successivo quale dirigente apicale del medesimo ente, pone problemi di non poco momento in punto di "conflitto di interesse" (forse reale, ma sicuramente potenziale) e di inconfiribilità in base alla legge 190/2012, al dPR 62/2013 ed al dPR n.39/2013, che si sarebbero dovuti vagliare da parte dell'Arpa a prescindere dalla diretta applicabilità di tali norme *ratione temporis*, in quanto trattasi di problema da sempre presente (e come tale vagliabile anche prima della l. n.190) all'interno della PA e, nella specie, il conferimento in esame pone un peculiare ed anomalo caso di acquisizione di titoli professionali per un incarico dirigenziale apicale ottenuti ricevendo un incarico fiduciario nel CdA della medesima amministrazione, con grave cortocircuito logico-giuridico e, dunque, istituzionale.

Da ultimo, l'unico titolo professionale realmente probante di una minimale pregressa esperienza tecnica utile per un vaglio istruttorio (comunque non avvenuto in comparazione

con altri possibili candidati dal più robusto *curriculum*) per l'incarico *de quo* è l'esperienza di co.co.co. (e di contratto poi a termine) in Arpa svolta dalla dr.ssa Bellinzona dal 2002 al 2005 sopra menzionata, ma isolatamente inidonea a comprovare *ex se* capacità tali per funzioni dirigenziali non ordinarie ma di vertice.

Nessun pregresso incarico dirigenziale tecnico non apicale, pubblico o privato, risulta infine nel *curriculum* della prescelta.

Oltre, dunque, alla omessa valutazione dei *curricula* di altri possibili candidati di più robusta formazione universitaria, culturale e professionale, anche (previamente) interni, pare evidente alla Corte, tenuto conto della natura cumulativa e non alternativa dei requisiti di "*particolare*" specializzazione "*professionale, culturale e scientifica*" che l'art.19, co.6, d.lgs. n.165 impone (al pari delle stesse fonti regionali ed interne ad Arpa), che tali requisiti difettassero in capo alla dr.ssa Bellinzona, o fossero comunque di livello così minimale da non giustificare un incarico dirigenziale apicale.

Tale approdo non si traduce in un inammissibile sindacato da parte di questa Corte nel merito di scelte discrezionali dell'Arpa, in realtà espresse in una tautologica, stereotipa e come tale inconsistente motivazione descrittiva ("*valutati i titoli, le competenze e le esperienze professionali*"), ma si limita ad una oggettiva constatazione da parte del Collegio di un affidamento di incarico tecnico, tra l'altro apicale, in assenza di diversi e cumulativi requisiti di legge, che rende la scelta illogica, irragionevole e non ancorata a dati fattuali probanti, meramente "osservati" (con acritica presa d'atto motivazionale), ma non "valutati" in sede di conferimento dell'incarico, di proposta dello stesso e di consulto con il CdA. Giova ricordare che, secondo condivisibile giurisprudenza, è nullo per violazione di norma imperativa il provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale a soggetto non appartenente ai ruoli dirigenziali dall'amministrazione, adottato sulla base di elementi di

valutazione del tutto generici e senza predeterminare e rendere conoscibili i criteri di scelta (Tribunale Roma, sez. lav., 9/3/2011).

Un incarico “fiduciario” e diretto, o ancorato ad un *curriculum* non particolarmente probante, soprattutto per un servizio tecnico di una Azienda assai specialistica quale è l’Arpa Lombardia, se appare legittimo per un ente privato, che per la scelta dei suoi top-manager non ha parametri normativi da seguire, ma un solo severo “giudice”, ovvero il mercato, che espunge con il fallimento o con calo di utili società mal guidate da dirigenti inidonei, è invece inipotizzabile per un ente pubblico, quale è l’Arpa Lombardia. Quest’ultimo, in ossequio a principi di legalità, imparzialità e di buon andamento della p.a., deve osservare norme primarie tese alla scelta dei dirigenti più meritevoli in sede concorsuale o di conferimenti di incarichi *ex art.19, co.6, d.lgs. n.165 del 2001*, comparando, in questo secondo caso, sul mercato (anche dei dirigenti interni) i *curricula* dei più titolati aspiranti a cui affidare la “miglior gestione della cosa pubblica”. La compiuta analisi e l’atomistico riscontro del *curriculum*, da trasporre in idonea motivazione non “a stampone”, è un basilare dovere dei vertici di un qualsiasi ente pubblico che conferisca incarichi dirigenziali esterni, *ex art.19, co.6, d.lgs. n.165*, stante l’assenza in tali casi di una selezione concorsuale prevista quale regola generale dal nostro ordinamento: tale *curriculum* deve evidenziare non già una “ordinaria” preparazione, ma una “eccelsa” professionalità non riscontrabile all’interno della p.a., da utilizzare temporaneamente per compiti nei quali il prescelto abbia una documentata alta esperienza pregressa da mettere a disposizione dell’ente conferente. E l’ente conferente deve dare contezza motivazionale di aver vagliato analiticamente il *curriculum*, soprattutto allorquando quest’ultimo “non parli da solo” per la sua evidente autorevolezza, qui mancante.

In altre parole, per conferire un incarico dirigenziale presso una amministrazione pubblica ad un soggetto non inserito nei ruoli dirigenziali, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non è mai stato sufficiente, sia prima che dopo la novella del 2009, che dal *curriculum* dell'interessato emergesse il solo possesso di un soddisfacente bagaglio conoscitivo e di esperienze "sul campo" nella materia specifica, ma necessitano, e sono sempre stati necessari, i più severi requisiti di comprovata eccellenza professionale (*ergo* non comune) e di titoli universitari (o post-universitari), espressivi di robusta preparazione anche teorica e istituzionale, previsti dalla stessa norma, che considera come assolutamente eccezionale l'affidamento di funzioni dirigenziali a soggetti che non abbiano superato il prescritto percorso di qualificazione concorsuale per l'inserimento nel ruolo dirigenziale.

Né, a confutazione di tale approccio interpretativo, assumono rilievo i positivi risultati raggiunti dalla dr.ssa Bellinzona durante i suoi incarichi in Arpa, con elevata percentuale degli obiettivi gestionali e strategici conseguiti, trattandosi *in primis* di valutazione *ex post*, che riguarda la capacità della struttura complessivamente intesa, composta di uomini e mezzi ben selezionati e formati e che avrebbero, come tali, potuto coadiuvare assai verosimilmente qualsiasi altro Direttore di settore con pari esito. In ogni caso, tali positivi risultati non escludono la carenza dei requisiti per l'incarico prescritti *ex ante* dalla legge e, inoltre, non sono stati posti in comparazione con quelli di altre Aree dell'Arpa per valutarne i relativi report finali, se di pari esito o meno.

Da ultimo, per chiudere sul punto, giova rimarcare - a confutazione del pur suggestivo argomento sviluppato in udienza dalla difesa del dr. Benezzi, secondo cui il "pubblico concorso" non è un dogma, sia perché non necessariamente seleziona sempre "i migliori", sia perché vi sono soggetti privati, parimenti meritevoli e preparati (anche con esperienze con la politica, circostanza non certo squalificante e da stigmatizzare), utilizzabili dalla PA con

incarichi dirigenziali temporanei - quanto segue: il pubblico concorso è di regola una selezione culturale (per le capacità da dimostrare) ed etica (per la capacità di mettersi umilmente in gioco, confrontandosi con migliaia di candidati dopo anni di impegnativo studio), certamente perfettibile, ma sicuramente (di regola) imparziale e meritocratico. Il distinto e legittimo incarico fiduciario, in quanto influenzabile da pressioni (politiche o lobbistiche), pur ammissibile, va però tutelato con minimali ma indefettibili regole procedurali volte alla scelta dei più meritevoli tra gli aspiranti all'incarico dirigenziale: trasparenza delle procedure di scelta, fissazione in un invito a candidarsi che indichi le peculiari professionalità necessarie, motivazione non stereotipa della scelta del candidato valutando comparativamente i *curricula*, che devono evidenziare in modo palese ed oggettivo alte professionalità non presenti all'interno della PA. Senza tali minimali regole, la scelta di un dirigente esterno sfocia in intollerabile arbitrio.

5. Acclarata dunque la condotta illegittima e gravemente colposa (a fronte del chiaro disposto normativo, nazionale interno ad Arpa, e della assai carente istruttoria valutativa) della scelta gestionale (e dei colpevoli avalli omissivi sulla stessa del CdA e del dirigente istruttore) tradottasi nel conferimento dell'incarico *de quo* con tre delibere indicate in fatto, parimenti sussistente appare il danno erariale "differenziale" ipotizzato dalla attrice Procura in via gradata. Sul punto, a confutazione degli argomenti spesi dalla difesa del Benezzioli, va chiarito che il danno consiste in esborsi retributivi derivanti da tre delibere alla cui adozione hanno concorso, sul piano causale, tutti i convenuti, ancorché cessati (alcuni) dalla carica dopo tali delibere, che restano dunque la fonte dell'intero danno oggetto di causa, senza possibilità di scomputo di quota parte.

Premesso che la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire lo stretto rapporto di corrispettività, esistente nel pubblico impiego, tra livello retributivo e qualifica

posseduta (Corte cost., sentenza n. 19 del 1989), ritiene tuttavia il Collegio che nella peculiare fattispecie *sub iudice* debba farsi applicazione del noto principio della *compensatio lucri cum damno* (art.1, comma 1-bis, legge 14 gennaio 1994, n. 20), in meditata deroga al generale indirizzo di questa Corte secondo cui nessun vantaggio può essere tratto dallo svolgimento di funzioni dirigenziali assegnate ad un soggetto privo della laurea e di adeguata professionalità (C.conti, sez. Lazio, n. 864/2012; id., sez. Toscana, n. 363/2011; id., sez. Sicilia, n. 1158/2011; id., sez.giur.Lombardia, n. 627 del 2/11/2010; id., sez.giur.Sardegna, n. 1246 del 14/12/2009; id., sez.giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 2 del 4/4/2008; id., sez.giur.Basilicata, n. 14 del 02/02/2005), stante la innegabile preparazione, quanto meno di base, della dr.ssa Bellinzona, riconosciuta dalla stessa Procura attrice.

Anche se la giurisprudenza di Appello (Sez. II n.430 del 26 ottobre 2010) testualmente indica: *“Al riguardo, va ricordato che la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che l'erogazione di compensi in favore di soggetti che abbiano svolto un'attività senza il possesso del prescritto titolo di studio costituisce danno a carico del bilancio dell'ente interessato, a nulla rilevando la circostanza che gli emolumenti percepiti abbiano corrisposto a prestazioni effettivamente svolte. Infatti, nei casi come quello in esame il possesso dei requisiti culturali e professionali si pone come necessaria premessa per l'utile svolgimento della relativa attività (fra le altre, Sez. III centrale, n. 151 del 20.2.2004, sez. III centrale, n. 279 del 26.1.2001)”*, non può dunque pretermettersi la circostanza, lealmente valorizzata dalla stessa Procura attrice, che la designata dr.ssa Bellinzona era comunque soggetto con ordinaria preparazione tecnica-gestionale e laurea in Fisica e, dunque, se non può tenersi conto delle non valutabili illegittime funzioni dirigenziali apicali da direttore, la sua prestazione resa durante l'illegittimo incarico dirigenziale non può non essere valutata e retribuita in misura inferiore, pari cioè a quella confacente ad un incarico dirigenziale non apicale.

Al medesimo approdo quantificatorio si giungerebbe utilizzando, in luogo del meccanismo compensativo suddetto, il criterio, parimenti ragionevole, indicato dalla Procura per determinare il cennato danno “differenziale” (v. sopra punto 1, lett.O della parte in fatto), ovvero il criterio equitativo per la sua determinazione.

Ne consegue che ben utilizzabile appare il suddetto criterio “differenziale” per il danno realizzato, fissato equitativamente equiparando, in termini di *utilitas* per Arpa (o di determinazione equitativa del danno), il servizio reso dalla stessa a quello di un dirigente “di base” interno Arpa ed alla relativa retribuzione media, così giungendosi ad un danno differenziale in termini di *disutilitas* di euro 306.298,10 per il periodo 1.8.2011-31.12.2018 (pari alla differenza tra i compensi percepiti dalla Bellinzona e la retribuzione di dirigenti “di base” interni), e poi correttamente rideterminato dalla Procura, con memorie 23.5.2017 e 5.6.2017, in **euro 101.340,29 netti** per il periodo 1.8.2011-7.6.2017 (data della udienza).

Tale ultimo importo è ben calcolato al netto e non al lordo, come chiarito da questa Corte in altre analoghe vicende di recupero di somme sottoposte a tassazione e oneri riflessi, trattandosi di somme comunque incassate dalla PA ed eventualmente recuperabili nelle competenti sedi da parte dell'erogante.

6. Circa l'ascrizione di tale danno ai convenuti, appare estremamente logico, equilibrato e ben motivato il criterio *pro-quota* seguito dalla Procura (50% al dr.Benezzoli, 15% ciascuno ai dr. Zicoia e Trizzino, 5% in capo ai componenti del CdA votanti da ripartire in modo paritetico, e scomputo del 15% quale quota afferente soggetti non evocati in giudizio), tenuto conto dei contributi causali dati da ciascun convenuto e indicati al punto 1, lett. C) ed E), che ben valorizzano i rispettivi ruoli gestionali, commissivi (soprattutto in capo al DG dr. Bellinzona) ed omissivi (per i restanti inerti o tolleranti convenuti).

Giova solo precisare, a confutazione degli argomenti sviluppati dalle difese e tesi reciprocamente ad ascrivere ad altri convenuti la scelta gravemente colposa che, invece, li accomuna in ragione dei rispettivi ruoli, quanto segue:

a) evidente appare, in base alla suddetta legge regionale ed al regolamento di organizzazione Arpa, l'istituzionale ruolo decisionale-deliberativo, prevalente, del DG Benezzoli nel conferimento;

b) evidente appare altresì il basilare ruolo propositivo dell'incarico del direttore amministrativo, dr. Trizzino, che ben aveva visionato e valutato il *curriculum* della dr.ssa Bellinzona;

c) rilevante è poi, seppur in modo non prevalente, il ruolo del Dirigente della UO Personale e Organizzazione dr. Zicoia che, contrariamente a quanto sostenuto dal proprio difensore, non è un mero acefalo trascrittore di delibere "volute" dal DG, ben potendo esercitare poteri-doveri di rimostranza (o trascrivere una *dissenting opinion*) per rimarcare la (o prendere le distanze dalla) possibile adozione di delibere illegittime in quanto non supportate da idonee procedure e riscontri curriculari;

d) non trascurabile è, infine, il ruolo dei componenti del CdA votanti. Tale organo, oltre ad aver deliberato i due regolamenti Arpa che normano gli incarichi esterni, non rappresenta un "osservatore inerte" di scelte del DG come sembra palesare qualche difesa (avv. Viviani per Simini ed altri). L'aver "sentito" o "informato" il CdA nell'*iter* deliberativo, significa, testualmente, logicamente e giuridicamente, aver consultato tale organo per un avallo tecnico-giuridico sulla scelta del DG. E tale consulto, non avendo ovviamente una mera finalità "contemplativa" del deliberato del DG, ha un suo rilievo concausale, in punto di condivisione della scelta, ben colto e azionato dalla Procura istante. Il CdA, fermi restando i possibili profili di conflitto di interesse potenziale ben coglibili nella nomina *de qua*, avrebbe potuto e dovuto palesare rilievi in punto di carenze procedurali (pubblicità omessa),

mancata ricognizione interna (tra i dirigenti in servizio) e pretendere una più adeguata motivazione della scelta valutando il *curriculum* e la sua adeguatezza (invece di avallare una motivazione stereotipa e non argomentata). Tale gravemente colpevole omissione giustifica la loro condanna in quota minimale, ma ben sussistente sul piano etiologico-causale. Del resto, al CdA compete, come richiamato dalle difese dei convenuti componenti del CdA, “*la verifica della rispondenza dell’attività gestionale e dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti*” (art.1 Regolamento di organizzazione), e, dunque, la verifica della rispondenza dell’attività gestionale, quale è la nomina di un dirigente apicale, agli indirizzi stabiliti, quale è il regolamento organizzativo Arpa in punto di incarichi esterni attribuibili solo a soggetti altamente qualificati; e se i doverosi rilievi critici del CdA non fossero stati recepiti dal DG, ben avrebbe potuto e dovuto il CdA segnalare i fatti di possibile danno erariale alla Procura contabile, in base all’immanente obbligo di denuncia desumibile per ogni ente pubblico dall’art.20 del d.P.R n.3 del 1957 (oggi art.52, d.lgs. n.174 del 2016) che lo impone per ogni soggetto apicale, e persino politico;

e) non rilevante appare, da ultimo, sul piano concausale e psicologico, il ruolo della Regione Lombardia che, secondo talune difese, avrebbe avallato la scelta gestionale dell’incarico *de quo*, non intervenendo in autotutela per farlo revocare. E’ agevole osservare che tale omissione, anche a volerla ipotizzare, non rappresenta una serie causale autonoma e non esclude affatto il ruolo dei convenuti nella produzione del danno, avendo tutti gli evocati avuto un chiaro e centrale ruolo, sopra descritto, nel conferimento dell’incarico dirigenziale. In altre parole, il mancato intervento di un organo di controllo non esclude la responsabilità degli autori principali.

Per il danno “differenziale” sopra individuato, i convenuti vanno dunque condannati, secondo il predetto criterio di riparto *pro-quota*, al pagamento a favore di Arpa Lombardia, sino alla data di deposito della sentenza (e salvi futuri esborsi per successivi ratei stipendiali

netti, parimenti configuranti evidente durevole danno erariale), delle seguenti somme nette, equitativamente ad oggi rivalutate, oltre interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo: Benezzoli Pasquale Umberto € 50.670,15, Zicoia Angelo € 15.201,04, Trizzino Calogero € 15.201,04, Lucchini Enzo € 616,68, Simini Bruno € 605,19, Armati Claudio € 616,68, Colombo Mario € 605,19, Paris Bruno € 191,05, Reali Roberto € 616,68, Passera Carlo € 605,19, Rosco Giuliano € 605,19, Zambelli Stefania € 605,19.

Vanno infine condannati i convenuti al pagamento delle spese di lite, che si liquidano come da dispositivo, tenuto conto dell'eguale interesse che li accomuna.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, condanna i convenuti in epigrafe meglio individuati, al pagamento ciascuno delle seguenti somme, in favore di ARPA Lombardia : Benezzoli Pasquale Umberto € 50.670,15, Zicoia Angelo € 15.201,04, Trizzino Calogero € 15.201,04, Lucchini Enzo € 616,68, Simini Bruno € 605,19, Armati Claudio € 616,68, Colombo Mario € 605,19, Paris Bruno € 191,05, Reali Roberto € 616,68, Passera Carlo € 605,19, Rosco Giuliano € 605,19, Zambelli Stefania € 605,19, somme ad oggi già rivalutate, oltre interessi al tasso legale dal deposito della sentenza al saldo effettivo. Condanna nella medesima misura tutti i convenuti al pagamento delle spese di lite, che si liquidano per ciascun convenuto in complessivi euro 721,30

(settecentoventuno/30)

Così deciso in Milano il 7 giugno 2017.

Il giudice estensore

Il Presidente

Vito Tenore

Silvano Di Salvo

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22/06/2017

IL DIRIGENTE