

SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE – SENTENZA 253/2019
REPUBBLICA ITALIANA SENT. N. 253/19
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti Magistrati:

Cinthia PINOTTI Presidente

Tommaso PARISI Consigliere

Walter BERRUTI Consigliere relatore ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 20517, instaurato con atto di citazione della Procura regionale depositato il 7 settembre 2018 nei confronti di (...) rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Vittorio Barosio e dall'Avv. Serena Denticò e domiciliato presso lo studio del primario in Torino, C.so G.Ferraris n. 120 giusta di procura speciale in calce alla comparsa di costituzione e risposta.

Uditi, alla pubblica udienza del 16 maggio 2019, con l'assistenza del Segretario Sig. Renzo Piasco, il Magistrato relatore Dott. Walter Berruti, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale Dott. Alessandro Napoli e l'Avv. Vittorio Barosio, come da verbale.

Esaminati gli atti.

Rilevato in

FATTO

La Procura regionale ha citato in giudizio il dott. (...), quale direttore del gabinetto della presidenza della Regione Piemonte, per la responsabilità amministrativa derivante dall'atto di affidamento, avvenuto con determinazione n. 283 del 28 maggio 2015, di un incarico esterno finalizzato "*alla redazione della mappatura dei rischi dei procedimenti e processi svolti in Regione Piemonte volta alla stima dell'esposizione a rischio di corruzione nei Settori regionali, anche alla luce della riorganizzazione in corso*" per una spesa di euro 38.571,52.

Secondo parte attrice tale conferimento sarebbe *contra legem* per:

- a) divieto, ex L. n. 190/2012, che sia affidata all'esterno la elaborazione dei piani anticorruzione (art. 1, comma 8) e che dall'attuazione della stessa legge derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 2).
- b) mancato previo accertamento dell'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'amministrazione in grado di far fronte all'incarico ex art. 7, comma 6 D.lgs. n. 165/2001. Ciò emergerebbe dal fatto che, in luogo di una ricognizione interna, sarebbero solo stati sentiti i responsabili dei settori Audit interno e trasparenza ed Anticorruzione e che sin dal 2014 la Regione, in sede di prima adozione del piano triennale della prevenzione della corruzione 2014-2016 ai sensi della L. n. 190/2012, aveva proceduto alla mappatura dei rischi di corruzione con risorse interne. Il relativo materiale sarebbe stato riutilizzato, con semplici varianti procedurali, dal consulente esterno;
- c) mancato rispetto dei limiti di spesa ex art. 9, comma 1, lett. a), n. 2, del D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009 e 56, comma 6 D.lgs. n. 118/2011;
- d) mancanza di procedura comparativa per la scelta del consulente ex art. 7, comma 6 *bis* D.lgs. n. 165/2001.

L'illegittimità di tale incarico, in relazione ai suddetti profili, veniva rilevata anche dalla locale sezione di controllo della Corte (del. n. 34/2016).

Il danno viene ripartito per i due terzi (euro 25.714,35) a carico del direttore finanziario della Regione che ha sottoscritto sia la determinazione dirigenziale, sia l'atto di affidamento, e che ha definito il giudizio con il rito abbreviato, e per il restante terzo (euro

12.857,17) a carico del (...) che ha sottoscritto la sola determinazione di affidamento. Quest'ultimo si è costituito con comparsa depositata in data 27 dicembre 2018 nella quale chiede l'assoluzione ovvero in subordine la riduzione dell'addebito.

In data 13 maggio 2019 la Procura regionale ha depositato ulteriore documentazione: il *curriculum* del Dott. (...) e la deliberazione ANAC n. 748 del 5 settembre 2018.

Nelle proprie difese il (...) sostiene che la consulenza in questione non avrebbe riguardato la valutazione e la mappatura dei rischi, né tantomeno la elaborazione e redazione del piano anticorruzione, bensì l'assistenza per il miglioramento della redazione della mappa dei rischi, prevista dalla stessa L. n. 190/2012, volta alla stima dell'esposizione a rischio di corruzione nei settori regionali alla luce della riorganizzazione in corso. Si tratterebbe cioè di attività specifiche, come l'analisi della struttura regionale, l'individuazione delle domande da somministrare ai dipendenti ai fini della valutazione dei rischi, l'assistenza nello svolgimento delle relative interviste, l'adattamento del *software* per il calcolo del rischio, il censimento dei procedimenti dei vari settori, ecc., previste dal contratto sottoscritto tra le parti (prodotto sub doc. 3) e collaterali e prodromiche alla valutazione del rischio di corruzione nell'amministrazione regionale. Il contributo esterno avrebbe avuto precipua finalità formativa dei dipendenti in materia. Una simile attività non era mai stata svolta nell'Ente e pertanto richiedeva competenze eccedenti quelle ordinarie degli uffici con compiti di *audit* interno, trasparenza e anticorruzione, come attestato dai responsabili dei detti uffici interpellati prima del conferimento dell'incarico. A tal fine andrebbe considerata la complessità della struttura regionale, sia per competenze ed estensione territoriale, che per numero e articolazione dei procedimenti, nonché l'esigenza di provvedere nei ristretti tempi richiesti dal programma di rotazione dei dirigenti adottato dalla giunta regionale. La difesa fa ampi riferimenti alla relazione esplicativa redatta a cura dello stesso consulente incaricato (prodotta sub doc. 19) e cita un precedente, a suo dire favorevole, della Corte dei conti, sez. Lazio n. 269/2018. Il consulente esterno sarebbe stato comunque sempre affiancato dai funzionari regionali, evidenziandosi in ciò l'assenza di una esternalizzazione vera e propria. La logica seguita sarebbe stata quella della tecnica di *auditing del control risk self assessment* (CRSA), che prevede l'ausilio di un esperto esterno all'azienda.

Quanto alla diversità tra la mappatura dei rischi effettuata nel 2014 e quella del 2015 si rimanda alla relazione dello stesso consulente (doc. 19, pagg. 2-4), dove si raffronta il materiale utilizzato nelle due mappature. La Regione non avrebbe rispettato il limite di spesa per le consulenze, nella specie fissato dal D.L. 78/2010 (art. 6), tuttavia avrebbe impegnato e pagato l'intero importo rispettando il limite complessivo di spesa per il 2015, ai sensi di quanto stabilito da C. cost. n. 139/2012, così come da relativo certificato (doc. 7). La regola di invarianza della spesa dettata dalla L. n. 190 cit. potrebbe essere derogata nel caso di enti di particolare complessità, come affermato dalla Sez. Lazio nel precedente citato. L'incarico sarebbe poi stato regolarmente pubblicato secondo le norme sulla trasparenza. La riorganizzazione della struttura regionale avviata dalla giunta nel maggio 2015 con scadenza nell'agosto 2015 giustificerebbe l'urgenza di provvedere e quindi la esclusione di procedura comparativa. L'affidamento all'esterno avrebbe riguardato solo attività strumentali alla redazione del Piano e comunque appariva opportuna a tutela di una maggiore imparzialità. Sussisterebbero tutti gli altri requisiti stabiliti dalla giurisprudenza per gli affidamenti, tra cui l'elevata competenza professionale del consulente e la proporzionalità tra il compenso e l'utilità perseguita dall'ente. La difesa insta in subordine l'esercizio del potere riduttivo in considerazione dei vantaggi ottenuti dall'amministrazione. La prova di questi starebbe, a suo dire, nel rapporto dell'ANAC sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2015, dove si afferma che "*alcune amministrazioni hanno individuato una pluralità di aree di rischio ulteriori*" (doc. 9 prod. difesa, pag. 110): tra queste andrebbe inclusa la Regione Piemonte, nonché nella possibilità che quest'ultima

ha avuto di attuare la rotazione dei dirigenti nel 2015, analoga rotazione sarebbe stata ordinata dall'ANAC ad altro ente (un comune) con specifico provvedimento del 15 luglio 2015 (doc. 10).

All'udienza di discussione del 16 maggio 2019 la parti hanno illustrato e richiamato le reciproche posizioni e conclusioni.

Il giudizio è stato quindi trattenuto a decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La domanda attorea è fondata.

1.1. Come ricorda parte attrice (cfr. citaz. pagg. 10 e ss. con ampi riferimenti giurisprudenziali), ai sensi dell'art. 7, commi 6 e ss. del D.lgs. n. 165/2001 le pp.aa. in linea di principio devono provvedere ai compiti che le sono assegnati con la propria organizzazione ed il proprio personale.

La possibilità di affidamenti esterni trova una regolamentazione generale nello stesso art. 7 cit. e più specificamente in normative di settore, ma resta sempre informata a criteri restrittivi, considerato l'impatto che tali incarichi possono avere sul bilancio degli enti e sulle finanze pubbliche.

Ne sono un esempio le disposizioni, di carattere finanziario, che si assumono violate nella specie: quelle sui limiti di spesa di cui ai DD.LL. nn. 78/2009 e 78/2010, nonché quelle sul divieto di affidamento esterno e sulla invarianza della spesa previste dalla L. 190/2012 per le misure anticorruzione.

1.2. La Corte dei conti in sede di controllo, con la deliberazione della sezione piemontese del 7 aprile 2016, n. 34 (doc. 1 prod. Proc.), ha già valutato la legittimità dell'affidamento per cui è causa pervenendo ad una conclusione negativa dichiarando *"l'atto di affidamento di incarico di cui alla determinazione n. 276 del 25.5.2015, integrata dalla determinazione n. 283 del 28.5.2015, della Regione Piemonte non conforme alla disciplina di legge"*.

La stessa Sezione ne disponeva la trasmissione alla Procura regionale per il seguito di competenza.

Il Collegio non ha motivo di discostarsi da tale valutazione, ampiamente motivata con riferimento ai motivi di illegittimità dedotti in questa sede e cui, per brevità, si rinvia.

1.3. Tra i suddetti motivi appare qui assorbente quello per cui la scelta di far effettuare l'analisi del rischio, ai fini dell'attuazione della normativa anticorruzione, da soggetto terzo esterno alla p.a. non è conforme all'art. 1, comma 8 della L. n. 190/2012, che vieta che la redazione del piano anticorruzione sia affidata a soggetti esterni, in uno con la disposizione, contenuta nel successivo art. 2, sulla invarianza della spesa.

1.4. La tesi difensiva che l'affidamento riguarderebbe non la redazione del piano, ma la mappatura dei rischi e quindi sfuggirebbe al divieto di cui all'art. 1 comma 8 della L. n. 190/2012 non coglie nel segno.

L'art. 1, comma 8 della L. n. 190/2012, nel testo vigente all'epoca dei fatti di causa, recita: *"L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale"*.

E il successivo art. 2: *"Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono"*

allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

Ciò posto, al fine della sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta prevista dal legislatore e, per quanto qui interessa, della successiva verifica della sua eventuale violazione, va privilegiata l'interpretazione letterale ai sensi dell'art. 12, comma primo disp. prel. c.c.

Invero, il fatto è accertato e non sono presenti c.d. clausole elastiche o valoriali.

Con il secondo periodo del comma 8 cit. il legislatore ha vietato che l'attività di elaborazione del piano sia affidata a soggetti estranei all'amministrazione, prevedendo anche specifici percorsi formativi per i dipendenti, cui corrispondono le previsioni, contenute nel successivo art. 2, che le amministrazioni competenti provvedano allo svolgimento delle attività previste dalla legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e che dall'attuazione della stessa non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c.d. clausola di invarianza). Come puntualmente osserva la Procura, richiamando le considerazioni svolte dalla locale Sezione regionale di controllo (del. n. 34/2016 cit.), l'attività di mappatura dei rischi corruttivi all'interno delle strutture regionali e nell'ambito dei procedimenti trattati dalla Regione richiede una conoscenza della situazione interna all'Amministrazione e della scansione e gestione dell'*iter* dei procedimenti amministrativi, che non può essere detenuta che da quei soggetti che operano quotidianamente ed effettivamente all'interno della stessa (direttori, dirigenti, responsabili di servizi e uffici), sicché appare naturale che, per essere adeguata, tale mappatura sia affidata a tali soggetti.

L'analisi dei rischi, in sostanza, è un aspetto fondamentale del piano stesso e ne costituisce una delle componenti più significative (cfr. Sez. Lazio n. 269/2018).

Condivisibili sul punto sono le posizioni dell'ANAC (cfr. del. 748/2018, prodotta dalla Procura in data 13 maggio 2019) secondo cui lo scopo del divieto di affidare l'attività di elaborazione del piano anticorruzione a soggetti estranei all'amministrazione *“è quello di considerare la predisposizione del PTPC un'attività che deve essere necessariamente svolta da chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano involti; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici. Tutte queste attività, da ricondurre a quelle di gestione del rischio, trovano il loro logico presupposto nella partecipazione attiva e nel coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle pubbliche amministrazioni e degli enti. Sono quindi da escludere affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati in quanto non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni e agli enti un'appropriata ed effettiva analisi e valutazione del rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche della specifica amministrazione o ente. D'altra parte, la citata disposizione va letta anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare pubbliche amministrazioni ed enti nell'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati”.*

La norma, invero, fa parte dell'articolata disciplina di una materia specifica e sensibile in cui l'intervento del legislatore è informato a criteri di rigore.

L'interpretazione letterale si allinea a quella teleologica.

La *ratio legis* del divieto in questione, infatti, giusta quanto sopra, non può non ricomprendere anche le componenti essenziali della elaborazione del piano anticorruzione, quale la mappatura dei rischi corruttivi.

Parimenti, la stessa *ratio* non autorizza una artificiosa distinzione tra attività di redazione e di assistenza per la stessa, che non troverebbe spiegazione se non nell'intenzione di aggirare il divieto di legge.

1.5. Nemmeno appare pertinente l'argomento difensivo secondo cui quest'ultimo potrebbe essere derogato, e una parte della mappatura affidata a terzi, qualora la struttura di cui devono essere valutati i rischi sia molto complessa, particolarmente grande, ad esempio in termini di estensione territoriale, o soggetta a processi di notevole complessità, come nel caso della Regione Piemonte.

Nella specie basti evidenziare che l'atto dirigenziale di affidamento, e il successivo conseguente contratto, (doc. 4, all. 1-2 prod. Proc.), come detto, riguardano attività prodromica alla redazione del piano e sua componente essenziale ("*redazione della mappatura dei rischi dei procedimenti e processi svolti in Regione Piemonte*"), che, come tale, rimane disciplinata dalle suddette norme di legge.

Nemmeno presenta specificità tali da poter giustificare una deroga che, non essendo prevista dalla L. n. 190 cit., dovrebbe rinvenirsi in altre norme o principi dell'ordinamento, che comunque il convenuto non individua.

L'attività oggetto di affidamento non presenta carattere di novità, è infatti definita un "*miglioramento*" (cfr. D.d. n. 276/2015 cit., pag. 1) della redazione della mappatura che era già stata effettuata per il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2014-2016 approvato dalla Regione con D.g.r. n. 1-191 del 4 agosto 2014.

La dimensione dell'ente (e il connesso volume dell'attività amministrativa) di per sé non assume rilievo giuridico a fronte del principio di autosufficienza e invarianza che informa la disciplina *de qua*.

La relativa e già sottolineata specificità esclude altresì pertinenza al richiamo, contenuto nella comparsa di costituzione in giudizio, ma non negli atti, a diverse forme e metodologie di controllo interno (come il *control risk self assessment*).

2. Ricorre l'elemento soggettivo, *sub specie* della colpa grave, in relazione al grado di diligenza violata: nella specie vi è stata violazione della diligenza minima.

L'inosservanza di norme imperative dal chiaro tenore letterale in materia di lotta alla corruzione appare in contrasto con i canoni di diligenza minima cui un dirigente regionale, specie se apicale, va considerato tenuto nell'esercizio delle proprie funzioni.

3. Il danno è quantificabile in euro 12.857,17, pari ad un terzo di quanto corrisposto dalla Regione al consulente per l'affidamento illecito, secondo la quota di addebito precisata in citazione e che qui, anche in mancanza di specifiche contestazioni sul punto, può essere confermata.

4. Non è dimostrato alcun vantaggio riveniente alla Regione dall'affidamento *de quo* perciò non si ravvisano gli estremi per l'applicabilità dell'art. 1, comma 1 bis della L. n. 20/1994.

5. Il convenuto va quindi condannato al pagamento, in favore della Regione Piemonte, di euro 12.857,17.

6. Tale somma andrà maggiorata di rivalutazione monetaria, decorrente dall'esborso, sino alla pubblicazione della presente sentenza e di interessi legali da quest'ultima data al pagamento

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, visto l'art. 130 c.g.c.,
CONDANNA

(...) al pagamento di complessivi euro 12.857,17

(dodicimilaottococinquantesette/17) in favore della Regione Piemonte, oltre rivalutazione monetaria sino alla pubblicazione della presente sentenza e interessi legali da quest'ultima data al pagamento.

Le spese di giustizia, liquidate in euro 341,58 (TRECENTOQUARANTUNO/58), seguono
la

soccombenza e sono poste a carico del medesimo.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 16 maggio 2019 con l'intervento dei
Magistrati:

Cinthia Pinotti, Presidente

Tommaso Parisi, Consigliere

Walter Berruti, Consigliere estensore

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Il Giudice Estensore Il Presidente

F.to Walter BERRUTI F.to Cinthia PINOTTI

Depositata in Segreteria il 3 luglio 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Antonio CINQUE