



G.30446

REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 2/24

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

Antonio Marco Canu

Presidente

Gaetano Berretta

Giudice relatore

Gabriele Vinciguerra

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, iscritto al n.30446 del registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale per la Lombardia contro i Signori

PARRINELLO Ignazio, nato a Marsala (TP) il 16.2.1942, residente a Varese in Via Monviso n.6 sc. B. Int. 1 (C.F. PRR GNZ 42B16 E974R), rappresentato e difeso, in forza di procura resa su foglio separato allegato all'atto di costituzione, dall'Avv. Prof. Emanuele Boscolo del Foro di Varese (avvemanueleboscolo@pec.ordineavvocativarese.it), con domicilio eletto in Milano, Via Spartaco n.23, presso lo studio legale dell'Avv. Anna Arduino;

SIMONELLI Paola, nata a Macerata il 30.6.1964, residente a Milano in Viale Vittorio Veneto n. 30 (C.F. SMN PLA 64H70 E783N), rappresentata e difesa, in forza di procura allegata all'atto di costituzione, dall'Avv. Marika Bagnato (marika.bagnato@milano.pecavvocati.it), con domicilio in Milano, Piazza Cavour n. 3, presso lo studio legale del difensore;

CIRILLO Marco Flavio, nato a Roma l'1.2.1960, residente a Basiglio (MI)

in Via G. Verdi residenza Aceri n. 132 (C.F. CRL MCF 60B01 H501F),
rappresentato e difeso, nella fase istruttoria, dall'Avv. Marika Bagnato del
Foro di Milano (marika.bagnato@milano.pecavvocati.it) presso lo studio
della quale, in fase istruttoria, eleggeva domicilio in Milano, Piazza Cavour
n. 3, giusta procura in atti;

GARAVAGLIA Massimo, nato a Cuggiono (MI) l'8.4.1968, residente a
Marcallo con Casone (MI) in Via Marconi n. 73 (C.F. GRV MSM 68D08
D198C), rappresentato e difeso, in forza di procura allegata all'atto di
costituzione, dall'Avv. Andrea Zanardi
(andrea.zanardi@milano.pecavvocati.it), e dall'Avv. Luigi Galimberti
luigi.galimberti@milano.pecavvocati.it), entrambi del Foro di Milano, con
domicilio eletto in Milano, Galleria Unione n. 1, presso lo studio legale dei
difensori.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Letti gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 28.9.2023, il Pubblico Ministero in persona
della dott.ssa Daniela Dell'Oro, l'Avv. Andrea Zanardi per il convenuto
GARAVAGLIA, l'Avv. Emanuele Boscolo per il convenuto PARRINELLO
e l'Avv. Marika Bagnato per la convenuta SIMONELLI. Data per letta la
relazione di causa per ragioni di contingentamento dei tempi di discussione
del giudizio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato il 13.4.2023, la Procura Regionale ha
convenuto in giudizio i Signori PARRINELLO Ignazio, Consigliere e
Presidente del Consiglio di Amministrazione della società *in house* di

Regione Lombardia Finlombarda S.p.a. nel contesto temporale 2014 – 2017, SIMONELLI Paola e CIRILLO Marco Flavio, membri del Consiglio di Amministrazione della società nel medesimo contesto temporale e GARAVAGLIA Massimo, Assessore al Bilancio della Lombardia nell'anno 2014, per sentirli condannare, con imputazione a titolo di dolo ovvero, in via subordinata, di colpa grave, al risarcimento del pregiudizio erariale, quantificato in euro 407.504,21, asseritamente cagionato al patrimonio della società Finlombarda S.p.a., in conseguenza dell'intervenuta illecita liquidazione di emolumenti retributivi in favore del Sig. PARRINELLO Ignazio per l'espletamento dell'incarico di Presidente del C.d.A. dell'ente societario pubblico negli anni 2014 - 2017. L'illiceità delle liquidazioni e la conseguente qualificazione degli esborsi finanziari quale pregiudizio erariale deriverebbe direttamente, secondo la prospettazione accusatoria, dal fatto che il Sig. PARRINELLO risultava, all'atto dell'assunzione dell'incarico e lungo l'arco temporale del suo svolgimento, in quiescenza per raggiunto limite dell'età pensionabile e pertanto impossibilitato a percepire compensi per attività lavorative presso le pubbliche amministrazioni in applicazione dei rigori normativi previsti dall'art.5, comma 9, d.l. n. 95/2012, conv.to con modificazioni dalla l. n. 135/2012, come modificato dall'art.6, d.l. n. 90/2014, conv.to con modificazioni dalla l. n. 114/2014.

L'organo requirente riferiva di aver appreso la notizia di danno erariale a seguito di una denuncia anonima pervenuta in data 24.9.2021 e dava conto di aver espletato l'attività istruttoria tramite delega al Nucleo di Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza di Milano, che depositava la Relazione istruttoria del 25.8.2022 e la successiva integrazione

del 14.11.2022.

Sulla base dei riscontri investigativi, l'organo requirente rappresentava i seguenti fatti.

1) A seguito dell'Assemblea ordinaria della Finlombarda S.p.a. del 23.7.2014 - alla quale partecipava, in qualità di azionista unico, la Regione Lombardia, rappresentata dall'Assessore al Bilancio GARAVAGLIA Massimo - veniva disposta la nomina dei consiglieri di amministrazione per il triennio 2014/2016. La scelta dei consiglieri, effettuata in coerenza con le designazioni effettuate con la Deliberazione della Giunta Regionale Lombardia n. X/2147 del 15.7.2014, ricadeva nelle persone dei Sigg.ri PARRINELLO Ignazio, CIRILLO Marco Flavio e SIMONELLI Paola. Il Sig. PARRINELLO veniva nominato Presidente (l'Assemblea dava atto che per la quantificazione dei compensi si sarebbero applicati i criteri stabiliti dalla Deliberazione della Giunta Regionale n.4838 del 15.6.2007).

2) Successivamente, il neonominato Consiglio di amministrazione, nella seduta del 22.9.2014, provvedeva a determinare l'ammontare degli emolumenti dovuti in favore dei propri componenti. Il compenso spettante al Presidente veniva fissato nella somma di euro 110.160,00 annui.

3) Sulla base delle risultanze dell'attività di indagine svolta dalla Guardia di Finanza emergeva che il Sig. PARRINELLO, per l'incarico espletato negli anni 2014, 2015, 2016 e, in parte, nel 2017, avrebbe percepito la complessiva somma lorda di euro

404.504,21 a titolo di emolumenti per l'incarico di Presidente del C.d.A. ed euro 3.338,60 a titolo di rimborsi spese. Per un totale complessivo di euro 407.504,21.

4) Il Sig. PARRINELLO veniva nuovamente nominato Presidente del C.d.A. dall'Assemblea della Finlombarda S.p.a. dell'1.7.2020. Tuttavia, con la Deliberazione del C.d.A. n.98 del 21.7.2020, veniva previsto di non erogare alcun compenso in osservanza delle disposizioni di legge in materia di gratuità dell'incarico per i soggetti collocati in quiescenza. Per tale mandato il Sig. PARRINELLO non riceveva pertanto né compensi, né rimborsi.

Sulla base del riferito quadro fattuale, la Procura Regionale evidenziava che il Sig. PARRINELLO, in quiescenza a decorrere dall'1.4.2007, non poteva in alcun modo essere destinatario di emolumenti retributivi, atteso che le stringenti disposizioni normative introdotte dall'art.5, comma 9, d.l. n. 95/2012, come modificato in senso restrittivo dall'art. 6, d.l. n.90/2014, prevedevano espressamente e senza margini di dubbi interpretativi, che i soggetti collocati in pensione non potessero svolgere incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, nonché alle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 2, l. n. 196/2009, e degli enti e società da esse controllati. Tali incarichi dirigenziali e direttivi sarebbero stati consentiti soltanto a titolo gratuito e per un periodo massimo di un anno.

La Procura Regionale richiamava sia l'interpretazione della norma

elaborata dagli apparati del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (Circolare n.6/2014), sia il quadro interpretativo consolidatosi nella giurisprudenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato e rimarcava che il divieto previsto dalla norma si sarebbe tradotto, per le finalità correlate al risparmio della spesa pubblica e all'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione, in un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza. A conferma dell'illiceità gestionale da cui sarebbe derivato il danno erariale, l'organo requirente osservava che tale illiceità sarebbe stata invero riconosciuta dalla stessa società pubblica, la quale, nel conferire per una seconda volta l'incarico di Presidente del C.d.A. al Sig. PARRINELLO (Deliberazione C.d.A. del 21.7.2020), avrebbe correttamente applicando il divieto previsto dalla disposizione legislativa, disponendo di non corrispondere alcun emolumento retributivo.

La spesa sostenuta per la retribuzione dell'incarico attribuito al Sig. PARRINELLO dovrebbe essere pertanto qualificata pregiudizio erariale a danno del patrimonio della società pubblica, atteso che l'intervenuta erogazione finanziaria risultava preclusa dalla legge e, come tale, priva di titolo giustificativo in termini assoluti.

Il danno erariale veniva ricondotto causalmente alla condotta sia dei membri del C.d.A. PARRINELLO, CIRILLO e SIMONELLI che avevano deliberato la corresponsione dei compensi (Deliberazione del C.d.A. del 22.9.2014), sia dell'Assessore Regionale GARAVAGLIA che nella sua qualità di rappresentante dell'azionista unico Regione Lombardia aveva formalizzato la nomina del Sig. PARRINELLO nel ruolo di Presidente del

C.d.A. nella sede assembleare societaria (seduta del 23.7.2014).

In via principale la responsabilità erariale veniva contestata a tutti i convenuti a titolo di dolo, rilevando, ad avviso dell'organo requirente, la circostanza che l'inosservanza del chiaro disposto normativo sarebbe compatibile solamente con una decisione cosciente e volontaria di conferire l'incarico in violazione di legge.

In via subordinata la responsabilità veniva contestata a titolo di colpa grave, con riparto in misura pari all'85% al convenuto PARRINELLO, in ragione della particolare riprovevolezza del comportamento estrinsecatosi, sebbene in presenza di un evidente conflitto di interessi, in una sostanziale autodeterminazione del compenso, e in misura pari al 5% ciascuno alle restanti parti convenute.

Dopo aver dato conto di aver fatto precedere il deposito dell'atto di citazione dalla formalizzazione dell'invito a fornire deduzioni e dopo aver preso posizione avverso le deduzioni difensive sviluppate dai convenuti nella fase preprocessuale, la Procura Regionale concludeva domandando la loro condanna al risarcimento del danno erariale cagionato al patrimonio sociale della società Finlombarda S.p.a., definitivamente quantificato in euro 407.504,21, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del giudizio.

Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale del 21.4.2023, il giudizio veniva chiamato per l'odierna udienza di discussione.

In data 27.7.2023 la Procura Regionale depositava agli atti del giudizio la nota e-mail del 26.7.2023 con la quale l'Avv. Marika Bagnato, patrocinatrice del convenuto CIRILLO Marco Flavio nella fase

preprocessuale, comunicava il suo intervenuto decesso in data 29.6.2023.

Veniva allegato il Certificato di morte rilasciato in data 12.7.2023 dal

Comune di Milano.

Con comparsa depositata il 6.9.2023, si costituiva in giudizio la

Sig.ra SIMONELLI Paola, rappresentata e difesa dall'avv. Marika Bagnato

del Foro di Milano.

La difesa della convenuta riepilogava gli svolgimenti processuali e le

contestazioni di pregiudizio erariale avanzate dalla Procura Regionale ed

eccepiva in via preliminare la nullità dell'atto di citazione, che non avrebbe

adeguatamente esaminato le deduzioni difensive presentate successivamente

alla notificazione dell'invito a fornire deduzioni. Sarebbe stata in particolare

omessa, da parte dell'organo requirente, una compiuta rappresentazione dei

rilievi sollevati in ordine all'asserita intervenuta prescrizione dell'azione

risarcitoria e all'eccezione di merito riguardante la ritenuta assenza di un

nesso di causalità tra la condotta assunta dai consiglieri di amministrazione

insediatisi nel 2014 e il contestato pregiudizio erariale. La Procura Regionale

si sarebbe limitata a ribadire le contestazioni già formulate in sede di invito a

dedurre, senza il doveroso approfondimento delle eccezioni formulate dalla

convenuta, con conseguente nullità dell'atto introduttivo del giudizio ex

art.5, comma 1, d.l. n.453/1993, conv. in l. n.19/1994.

In via parimenti preliminare veniva ribadita l'eccezione di

prescrizione del credito risarcitorio azionato, già formulata nella sede

preprocessuale. Ad avviso della difesa della Sig.ra SIMONELLI l'asserito

danno erariale si sarebbe eventualmente verificato già nel settembre 2014,

all'atto dell'approvazione della deliberazione del C.d.A. con la quale

venivano fissati i compensi dovuti in favore degli amministratori della Finlombarda S.p.a. e, in ogni caso, non oltre il 30.5.2017, data coincidente con la cessazione dell'attività del Consiglio di Amministrazione. Il quinquennio prescrizione previsto dall'art.1, comma 2, l. n.20/1994 sarebbe pertanto spirato alla data del 30.5.2022 ed in assenza dell'allegazione di atti interruttivi e non potendosi ipotizzare un occultamento doloso del pregiudizio erariale, il diritto risarcitorio azionato sarebbe da dichiarare prescritto.

Nel merito la difesa eccepiva in primo luogo che difetterebbe, nel caso di specie, un collegamento eziologico tra la condotta riferibile ai membri del Consiglio di Amministrazione della Finlombarda S.p.a. nominati nel 2014 e l'asserito pregiudizio erariale derivato dalla previsione e successiva liquidazione dei compensi in favore del Sig. PARRINELLO, atteso che se era vero che l'ammontare di detto compenso era stato effettivamente quantificato e fissato dal Consiglio di Amministrazione nel settembre 2014, era altrettanto vero che tale provvedimento risultava sostanzialmente vincolato dalla precedente Deliberazione dell'Assemblea della società, formalizzata il 23.7.2014, con la quale il Sig. PARRINELLO era stato designato, unitamente agli odierni convenuti CIRILLO e SIMONELLI, quale membro del C.d.A. per il triennio 2014/2016, con la previsione del suo ruolo di Presidente e, soprattutto, con la previsione che i compensi spettanti dovessero essere quantificati sulla base dei criteri stabiliti dalla Deliberazione della Giunta Regionale Lombardia VIII/4838 del 15.6.2007.

L'attività posta in essere dal C.d.A. appena insediato si sarebbe

pertanto limitata a dare applicazione alla deliberazione assembleare, senza alcun rilievo causale rispetto all'ipotizzato pregiudizio erariale, che dovrebbe essere ricondotto causalmente alle scelte operate dall'Assemblea dei soci e, ancor prima, dalla stessa Giunta della Regione Lombardia, che aveva già designato i membri del C.d.A. 2014/2016 con DGR n. X/2147 del 15.7.2014.

Ferma restando l'assenza di un nesso di causalità tra la condotta posta in essere dalla convenuta e l'asserito pregiudizio erariale azionato dalla Procura Regionale, non potrebbe in ogni caso ipotizzarsi, ad avviso della difesa, alcuna responsabilità amministrativa nel caso di specie, atteso che la norma che avrebbe impedito la possibilità di riconoscere compensi in favore del Sig. PARRINELLO in quanto lavoratore in quiescenza, risultava entrata in vigore proprio nel medesimo contesto temporale in cui veniva disposta la nomina dei membri del C.d.A. (il d.l. n.90/2014 sarebbe entrato in vigore il 24.6.2014 e convertito definitivamente in legge in data 11.8.2014) e, soprattutto, che l'interpretazione fornita dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione - Dipartimento della funzione pubblica, in sede di prima applicazione della legge (Circolari n.6 del 4.12.2014 e n.4 del 10.11.2015), limitava espressamente il divieto di assumere incarichi dirigenziali ai soli lavoratori dipendenti collocati in quiescenza, con esclusione dei lavoratori autonomi e quindi del Sig. PARRINELLO, che risultava essere andato in pensione proprio da lavoratore autonomo. Sul punto la difesa rilevava che l'interpretazione definitivamente affermata nelle statuizioni rese dalla Corte dei conti in sede di controllo si era effettivamente consolidata in senso restrittivo con l'estensione del divieto a tutti i lavoratori in quiescenza, sia dipendenti, sia autonomi, ma tale

consolidamento interpretativo sarebbe intervenuto in epoca successiva rispetto alla conclusione delle attività del C.d.A. e ai pagamenti disposti in favore del Presidente PARRINELLO.

Dopo aver eccepito che la contestazione dell'addebito a titolo di dolo, come formulata in via principale dall'organo requirente, risulterebbe del tutto priva di fondamento in considerazione del fatto che le attività poste in essere dal C.d.A. 2014/2016 per la quantificazione dei compensi spettanti al Presidente PARRINELLO erano state formalmente e sostanzialmente vincolate dalle precedenti deliberazioni dell'Assemblea della società e, ancor prima, della Giunta Regionale della Lombardia, la difesa della convenuta eccepiva che dall'analisi obiettiva dei fatti non potrebbe in alcun modo ipotizzarsi una sua condotta gravemente colposa, avuto riguardo a tutte le circostanze evidenziate in ordine agli svolgimenti fattuali e, in particolare, al fatto che al momento della nomina non era a conoscenza, né era tenuta a conoscere, la situazione di quiescenza in cui si trovava il Sig. PARRINELLO.

In conclusione, domandava di dichiarare inammissibile l'azione proposta dalla Procura Regionale e, in ogni caso, accertarne l'assoluta infondatezza anche nel merito; per l'effetto rigettare tutte le richieste di condanna al risarcimento del danno erariale, ivi comprese quelle formulate in via gradata. Con vittoria delle spese di lite.

Con comparsa depositata il 7.9.2023, si costituiva in giudizio il Sig. PARRINELLO Ignazio, rappresentato dall'Avv. Emanuele Boscolo.

La difesa del convenuto riepilogava le sequenze del processo e la contestazione erariale e affrontando direttamente il merito della controversia

eccepiva che nella fattispecie controversa difetterebbero gli elementi per ritenere perfezionata un'ipotesi di responsabilità.

Con riguardo all'elemento oggettivo, la difesa evidenziava che l'intervenuto svolgimento, da parte del Sig. PARRINELLO, dell'incarico dirigenziale di Presidente del C.d.A. della società Finlombarda S.p.a. e la conseguente remunerazione delle sue prestazioni risulterebbero del tutto legittimi, atteso che se è vero che l'art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, come modificato dall'art. 6, d.l. n. 90/2014, prevedeva il divieto del reclutamento a titolo oneroso di lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, è tuttavia altrettanto vero che l'ambito di estensione del divieto, secondo un'interpretazione ragionevole e costituzionalmente orientata, non potrebbe essere esteso ai lavoratori autonomi. Poiché il Sig. PARRINELLO, all'atto della nomina a Presidente del C.d.A. di Finlombarda S.p.a., risultava in quiescenza da lavoratore autonomo, il rigore normativo non dovrebbe trovare applicazione. A tale conclusione dovrebbe inoltre pervenirsi in considerazione del fatto che il convenuto, se da un lato era titolare di pensione per la pregressa attività di dottore commercialista, dall'altro lato continuava a svolgere regolarmente la propria attività professionale autonoma e risultava pertanto a pieno titolo inserito nel mondo del lavoro. Questa interpretazione del dato normativo sarebbe stata costantemente fatta propria dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che con Circolari del 2014, 2015 (Circolari n.6/2014 e n.4/2015) e con un parere reso nel 2020 (parere n.4781 del 20.7.2020) avrebbe escluso i lavoratori autonomi in quiescenza dall'applicazione dei divieti di reclutamento oneroso presso le pubbliche amministrazioni e risulterebbe

coerente con la giurisprudenza comunitaria, la quale, nell'esaminare la disposizione normativa, avrebbe rilevato che essa potrebbe essere considerata legittima solo ove la finalità ad essa sottesa di favorire il ricambio occupazionale fosse temperata da una valutazione proporzionale dello strumento normativo impiegato. La difesa osservava che questa linea di interpretazione sarebbe stata smentita da alcuni recenti pronunciamenti delle Sezioni Regionali del Controllo della Corte dei conti, ma insisteva nel ritenere non estensibile al Sig. PARRINELLO il divieto normativo, valorizzando in particolare la circostanza che il professionista, ancorché in quiescenza da dottore commercialista, continuava a svolgere regolarmente l'attività di lavoratore autonomo presso il proprio studio professionale.

Con riguardo all'elemento soggettivo, la difesa proponeva sostanzialmente gli stessi rilievi già elaborati dalla difesa della Sig.ra SIMONELLI e rappresentava, in prima battuta, che l'imputazione a titolo di dolo risulterebbe del tutto abnorme in considerazione del fatto che la nomina dei membri del C.d.A. non era stata effettuata dal Consiglio di Amministrazione ma dalla Regione Lombardia. Parimenti infondata risulterebbe la prospettazione di una condotta gravemente colposa, atteso che la previsione dei compensi sarebbe stata formalizzata dal C.d.A. sulla base della scelta già operata dalla Regione Lombardia, circostanza questa che poteva ragionevolmente indurre a non dubitare della legittimità dell'intervento, in assenza di rilievi critici da parte dei revisori della società e in un contesto interpretativo della norma che risultava favorevole, all'epoca in cui il C.d.A. svolgeva l'attività gestionale della società, alla tesi della non applicabilità del divieto ai lavoratori autonomi in quiescenza. La circostanza

che a distanza di anni dalla conclusione del mandato degli amministratori si sia consolidata, nell'ambito dei pareri resi delle Sezioni Regionali del Controllo della Corte dei conti, un orientamento contrario, non potrebbe in alcun modo rilevare nella valutazione dell'elemento soggettivo, ma dovrebbe invero condurre a confermare l'assenza dei presupposti per una contestazione a tale titolo. Sul punto veniva infine osservato che proprio le ultime statuizioni della Corte dei conti avrebbero indotto Finlombarda S.p.a., all'atto della nuova nomina, nel 2020, del Sig. PARRINELLO in qualità di Presidente del C.d.A. della società pubblica, a prevedere la gratuità dell'incarico. Il convenuto avrebbe sempre assunto una condotta finalizzata al buon andamento della società, come dimostrato dalle energie impiegate nel triennio 2014/2016 e come confermato dalla decisione del 2020 di proseguire l'incarico anche a titolo gratuito.

La difesa del convenuto eccepiva inoltre, ribadendo quanto già evidenziato in sede di deduzioni all'invito a dedurre, che in realtà, sulla base di un'interpretazione lineare del quadro normativo, la norma contenuta nell'art.5, comma 9, d.l. n.95/2012, non potrebbe invero trovare applicazione nella regolazione dell'attività di Finlombarda S.p.a., in quanto "società quotata" secondo i parametri dettati dall'art.1, comma 1, lett. p) del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n.175/2016). Ad avviso della difesa del Sig. PARRINELLO, premesso che le norme del Testo Unico possono trovare applicazione per le "società quotate" soltanto ove espressamente richiamate (art. 1, comma 5) e che il divieto di assunzione previsto dall'art.5, comma 9, d.l. n.95/2012 risulta recepito dal Testo Unico all'art.11, comma 1 senza alcun richiamo all'applicazione della norma anche

nei confronti delle “società quotate”, dovrebbe essere comunque escluso che il divieto possa ritenersi operante per Finlombarda S.p.a..

In via subordinata, nell'ipotesi di mancato accoglimento degli argomenti difensivi, la difesa domandava di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art.5, comma 9, d.l. n.95/2012 per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione e, in particolare - qualora interpretata nel senso di vietare il regolare reclutamento presso la pubblica amministrazione a tutti i soggetti in pensione – per aver determinato una discriminazione tra lavoratori pienamente attivi nel mondo del lavoro a seconda che essi siano o meno collocati in quiescenza.

Dopo aver contestato, in via parimenti subordinata, che il riparto del pregiudizio erariale nell'ipotesi di accoglimento della domanda risarcitoria a titolo di colpa grave in misura pari all'85% a carico del Sig. PARRINELLO risulterebbe del tutto irrazionale in considerazione del ruolo svolto all'interno del C.d.A. e nell'ambito della complessiva gestione del procedimento controverso, la difesa concludeva domandando di respingere tutte le domande proposte dalla Procura Regionale con l'atto di citazione in quanto infondate per insussistenza dei presupposti di legge e degli elementi costitutivi della responsabilità erariale nonché, più in generale, per quanto eccepito e dedotto dal convenuto. In via subordinata, ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, d.l. n. 95/2012, per violazione degli art. 3 e 36 della Costituzione, sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale avanti la Corte Costituzionale, disponendo la sospensione del presente giudizio sino alla pronuncia della Corte Costituzionale.

Con memoria depositata l'8.9.2023, si costituiva in giudizio il Sig.

GARAVAGLIA Massimo, rappresentato dall'Avv. Andrea Zanardi e dall'Avv. Luigi Galimberti.

Dopo aver riepilogato la contestazione di responsabilità formulata dalla Procura Regionale, la difesa del convenuto, nell'affrontare direttamente il merito della controversia, eccepiva che il Sig. GARAVAGLIA, lungi dallo svolgere qualsiasi ruolo determinante in relazione all'attribuzione al Sig.

PARRINELLO del compenso relativo agli incarichi di Presidente e Consigliere di Finlombarda S.p.a., nei fatti si sarebbe limitato, in sede assembleare Finlombarda S.p.a., a proporre la nomina dei consiglieri di amministrazione, tra cui il Sig. PARRINELLO, in ragione della Deliberazione n. X/2147 in data 15.7.2014 della Giunta della Regione Lombardia con la quale veniva deliberato di *“designare quali membri del C.d.a. di Finlombarda S.p.a. i Signori Ignazio Parrinello, Paola Simonelli e Marco Flavio Cirillo”*. La designazione sarebbe invero stata preceduta sia dalla autodichiarazione del Sig. PARRINELLO in relazione all'assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, sia dai verbali del *“Comitato Nomine”* della Regione Lombardia del 24 giugno e 8 luglio 2014, che non avevano rilevato alcun tipo di anomalia. Senza nulla disporre, in generale, in ordine alla gratuità oppure onerosità dei predetti incarichi ed in particolare in relazione agli emolumenti eventualmente spettanti al Presidente PARRINELLO e limitandosi a richiamare, del tutto doverosamente, la necessità di fare riferimento ai criteri stabiliti nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 4838 del 15.6.2007.

Poiché la statuizione in ordine al compenso spettante ai membri del

C.d.A. e allo stesso Presidente sarebbe stata assunta autonomamente e direttamente dal C.d.A. appena nominato, l'asserito pregiudizio erariale non potrebbe in alcun modo essere imputato causalmente alla condotta dell'Assessore Regionale GARAVAGLIA, atteso che nessun ruolo avrebbe avuto in relazione alla decisione di attribuire detto compenso.

In ogni caso difetterebbe, ad avviso della difesa del convenuto, sia una condotta dolosa, atteso che nessuna allegazione processuale potrebbe indurre ad ipotizzare una sua partecipazione nel procedimento di liquidazione del compenso asseritamente non dovuto, sia una condotta gravemente colposa, attesa la totale estraneità del convenuto rispetto alla fattispecie oggetto di contestazione.

Dopo aver comunque evidenziato, analogamente a quanto già rilevato ed eccepito dalla difesa dei convenuti SIMONELLI e PARRINELLO, che il quadro normativo deporrebbe per ritenere non applicabile alla peculiare posizione del Sig. PARRINELLO, il divieto previsto dall'art.5, comma 9, d.l. n.95/202, la difesa concludeva domandando di dichiarare l'estraneità del Sig. GARAVAGLIA con riferimento alle responsabilità contestate e conseguentemente mandarlo assolto da ogni addebito.

All'odierna udienza la Procura Regionale ha preliminarmente chiesto, in ragione della documentazione versata in atti (segnatamente il certificato di morte), lo stralcio della posizione del convenuto CIRILLO Marco Flavio. L'organo requirente ha quindi preso posizione avverso le eccezioni formulate dalle parti convenute, osservando in particolare, rispetto all'eccezione di prescrizione formulata dalla convenuta SIMONELLI, che il *dies a quo* del decorso prescrizione dovrebbe essere ancorato alla data in

cui si concludevano le indagini espletate dalla Guardia di Finanza, atteso che soltanto a seguito di dette indagini, il danno erariale veniva reso percepibile ed apprezzabile all'esterno. Dopo aver richiamato le conclusioni rassegnate nell'atto introduttivo, ha insistito nella domanda risarcitoria. Analogamente le parti convenute hanno richiamato la documentazione versata in atti e hanno concluso in conformità alle memorie defensionali allegate.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare deve essere dato atto della dichiarazione, formulata dall'Avv. Marika Bagnato con nota e-mail del 26.7.2023, dell'intervenuto decesso, in data 29.6.2023, del convenuto CIRILLO Marco Flavio.

Risulta versato in atti il Certificato di morte del Sig. CIRILLO, rilasciato in data 12.7.2023 dal Comune di Milano e all'odierna udienza di discussione il Pubblico Ministero ha chiesto lo stralcio della sua posizione.

Premesso che l'art.108, comma 6, c.g.c. prevede che *“Nell'udienza di discussione, il pubblico ministero, se ritiene non sussistere i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo”*, deve essere dichiarata l'estinzione del procedimento nei confronti del Sig. CIRILLO Marco Flavio.

2. In via parimenti preliminare deve essere vagliata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, formulata dalla difesa della convenuta SIMONELLI, per non aver il Pubblico Ministero adeguatamente vagliato, all'atto della formalizzazione dell'atto di citazione, le deduzioni difensive formulate successivamente alla notificazione dell'invito a fornire deduzioni.

L'eccezione è infondata.

Premesso che l'eventuale nullità dell'atto introduttivo non può derivare dall'art.5, comma 1, d.l. n.453/1993, conv. in l. n.19/1994, richiamato dalla difesa, che risulta invero abrogato a seguito dell'introduzione, nel 2016, del nuovo codice di giustizia contabile (si veda l'art. 4, comma 1, lett. d dell'Allegato n. 3 – Norme Transitorie e Abrogazioni), ma dall'art. 87 c.g.c., a mente del quale *“La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni”*, si osserva, in generale, che la disposizione normativa richiede che la *causa petendi* (intesa come ragione giuridica sottostante la domanda) e il *petitum* (inteso come bene della vita di cui si invoca riconoscimento) della domanda risarcitoria, elementi essenziali dell'atto di citazione ex art.86, comma 1, lett. e) c.g.c., siano corrispondenti agli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a fornire deduzioni e che tale corrispondenza debba essere corroborata dagli elementi di valutazione forniti dalle difese.

In disparte il fatto che secondo lo stabile orientamento del Giudice Contabile (si vedano Corte conti, Sez. Lazio, n.364/2017; id., Sez. Campania, n.243/2020), l'organo requirente non è tenuto, a pena di nullità, ad esplicitare analiticamente, nell'atto di citazione, i motivi per cui non ha ritenuto superabili i rilievi mossi alla luce delle deduzioni offerte dai soggetti invitati a dedurre, la Sezione osserva che nel caso di specie la Procura Regionale, rispetto alle deduzioni formulate dalla parte convenuta nelle

deduzioni difensive, ha invero preso posizione e ha diffusamente illustrato le ragioni per le quali tali deduzioni non meritavano accoglimento (si veda l'atto di citazione, pag. 17 e ss.).

3. Venendo all'analisi del merito della controversia, la Sezione reputa che la delibazione della vicenda controversa possa ragionevolmente intervenire attraverso l'analisi delle ragioni più liquide, derivanti da evidenti e dirimenti argomenti di valutazione, che determinano l'immediata possibilità di pervenire alla definizione del giudizio sia nei confronti del convenuto GARAVAGLIA Massimo, sia nei confronti dei convenuti PARRINELLO Ignazio e SIMONELLI Paola.

3.1. Con riguardo alla posizione del Sig. GARAVAGLIA, la Sezione reputa che dall'analisi della vicenda emerga chiaramente che nella sua qualità di Assessore Regionale al Bilancio della Regione Lombardia e di rappresentante della Regione all'Assemblea ordinaria della Finlombarda S.p.a. del 23.7.2014, il convenuto si sia limitato a recepire l'indicazione già formalizzata dalla Giunta Regionale (Deliberazione n. X/ 2147 del 15.7.2014) e a proporre la nomina dei membri del C.d.A. della società regionale per il triennio 2014/2016 nelle persone dei Sigg.ri PARRINELLO (Presidente), CIRILLO e SIMONELLI. Da tale designazione non scaturiva, quale effetto consequenziale e automatico, l'obbligo di pagamento di emolumenti retributivi, che risultavano invero rimessi a successive valutazioni dell'organo amministrativo della società. Se da un lato è vero che il verbale dell'Assemblea del 23.7.2014 richiamava, ai fini della quantificazione del compenso, i criteri generali previsti dalla disciplina regolamentare della Regione Lombardia (segnatamente quelli fissati nella

D.G.R. n.VIII/4838 del 15.6.2007), è altrettanto vero che tale richiamo non precludeva la verifica di eventuali situazioni ostative, eventualmente emergenti anche in epoca successiva, che impedissero la corresponsione del trattamento retributivo.

Tale conclusione è confermata proprio dal tenore della disposizione contenuta nell'art.5, comma 9, d.l. n.95/2012, come modificato dall'art. 6, d.l. n.90/2014, a mente della quale il lavoratore collocato in quiescenza, pur non potendo percepire emolumenti, poteva comunque essere legittimamente designato, sebbene l'espletamento dell'incarico dirigenziale o direttivo dovesse in tal caso essere fornito a titolo gratuito e per non più di un'annualità.

Pertanto, poiché il pregiudizio erariale oggetto di contestazione risulta causalmente concentrato nella decisione assunta dal C.d.A. di Finlombarda S.p.a. nella seduta del 22.9.2014, non sussistono i presupposti per il coinvolgimento del Sig. GARAVAGLIA Massimo, che deve essere pertanto prosciolto dalla contestazione di responsabilità erariale formulata nei suoi confronti.

3.2. Con riguardo alla posizione dei convenuti PARRINELLO e SIMONELLI, la domanda risarcitoria non può trovare accoglimento per evidente carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

I dati fattuali relativi alla vicenda controversa risultano incontestati tra le parti. Il Sig. PARRINELLO, collocato in quiescenza da dottore commercialista nell'anno 2007, ha comunque continuato a svolgere l'attività libero professionale ed è stato nominato Presidente del C.d.A di Finlombarda S.p.a. nel triennio 2014/2016 e, successivamente, nell'anno 2020.

A seguito della prima nomina, la società pubblica ha erogato in suo favore il trattamento retributivo fissato dal C.d.A. nella seduta del 22.9.2014 (euro 110.160,00 annui), a seguito della seconda nomina la prestazione del Sig. PARRINELLO è intervenuta a titolo gratuito.

La contestazione di responsabilità risulta correlata all'asserita violazione del divieto di acquisire le prestazioni dei soggetti collocati in quiescenza da parte delle amministrazioni pubbliche (e delle società da esse controllate) previsto dall'art.5, comma 9, d.l. n.95/2012, come modificato dall'art. 6, d.l. n.90/2014, a mente del quale *“ È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 122, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli*

incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione”.

Subito dopo l’entrata in vigore della norma, intervenuta, nella versione restrittiva posta a base della domanda risarcitoria, proprio in concomitanza con l’adozione dei provvedimenti oggetto di contestazione (luglio 2014), è immediatamente insorta una spinosa questione interpretativa, legata specificamente alla delimitazione dell’ambito di estensione del divieto e, in particolare, se la preclusione, nel riguardare i *“soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”*, fosse limitata ai lavoratori dipendenti in quiescenza ovvero dovesse essere estesa anche ai lavoratori autonomi. La questione interpretativa è stata invero risolta, in prima battuta, dalla stessa compagine governativa che aveva predisposto l’irrigidimento del testo normativo, con la pretermissione dei lavoratori autonomi dai rigori della disposizione. Si vedano le Circolari del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione - Dipartimento della funzione pubblica n.6 del 4.12.2014 e, soprattutto, n.4 del 10.11.2015, dove viene testualmente stabilito che *“Come già indicato nella Circolare n. 6 del 2014 per “lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza” si intendono esclusivamente i lavoratori dipendenti e non quelli autonomi”*.

D’altro canto, le Sezioni Regionali del Controllo della Corte dei conti, chiamate a rendere parere ai sensi dell’art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in ordine alla corretta interpretazione del dato normativo, hanno stabilizzato una posizione contraria rispetto a quella elaborata in sede ministeriale e sono pervenute a ritenere che il divieto debba riguardare sia i lavoratori

dipendenti, sia quelli autonomi. A tale diversa conclusione, basata sul dato letterale della norma e sul dato teleologico correlato alla necessità di risparmi di spesa e di ricambio generazionale, risulta originariamente fatta propria da un parere della Sezione Regionale del Controllo della Puglia (deliberazione n.193/2014), ma ha trovato definitivo consolidamento a partire dall'anno 2017 (deliberazioni della Sezione del Controllo della Lombardia n. 148/2017, n. 180/2018, n. 425/2019; deliberazione della Sezione del Controllo del Piemonte n.66/2018; deliberazione della Sezione del Controllo della Sardegna n. 90/2020).

La vicenda controversa si è collocata temporalmente nel triennio 2014/2016. Il provvedimento amministrativo dal quale sarebbe scaturito il pregiudizio erariale risulta ancorato al settembre 2014 e ha dispiegato effetti sino alla corresponsione degli ultimi pagamenti retributivi, intervenuti nel maggio 2017.

Sulla base di una valutazione fondata sulla ragionevolezza, se può essere ritenuto, in linea con le statuizioni del Giudice Contabile in sede di controllo, che l'ambito di estensione del divieto previsto dall'art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n.90/2014, debba ricomprendere tutti i lavoratori in quiescenza, sia dipendenti, sia autonomi, nessun dubbio può porsi in ordine al fatto che tale conclusione non risultava per nulla scontata e di immediata rappresentabilità alla data di assunzione della deliberazione oggetto di contestazione e nell'arco di durata del rapporto di lavoro tra Finlombarda S.p.a. e il Presidente PARRINELLO. L'interpretazione del dato normativo poteva obiettivamente far propendere, soprattutto in ragione della chiara posizione

assunta in sede governativa con le richiamate circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica, per la soluzione fatta propria da Finlombarda S.p.a., atteso inoltre il fatto che la diversa ed opposta posizione assunta dalle Sezioni del Controllo della Corte dei conti si radicava in epoca successiva rispetto alla vicenda controversa.

Conseguentemente la condotta posta in essere dai convenuti non può ritenersi, ad avviso della Sezione, imputabile a grave negligenza o imprudenza.

L'elemento psicologico della colpa grave necessita, per poter essere affermato, che il comportamento posto in essere dall'agente pubblico sia in concreto connotato da un'azione od omissione che si caratterizzi per la palese violazione delle norme di diritto che conformano l'attività da porre in essere ovvero denotino in capo all'agente una evidente trascuratezza degli obblighi di servizio e una negligenza operativa immediatamente percepibile.

La Corte Costituzionale, nella fondamentale sentenza n.371/98 ha indicato la ratio della disposizione contenuta nella dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 543/1996 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 639/1996, che sostituisce l'art. 1, comma 1, della Legge n. 20/1994, che ha disposto l'innalzamento del criterio di imputazione soggettiva della responsabilità per il pregiudizio erariale alla colpa grave, individuandolo nella necessità di funzionalizzare l'attività dei pubblici dipendenti in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Secondo il Giudice delle Leggi *“Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di*

determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo....”.

Ovviamente, per le considerazioni che precedono, tanto meno è ravvisabile, nella condotta dei convenuti, l'elemento psicologico del dolo ad essi addebitato, in via principale, dal Procuratore regionale.

In conseguenza di quanto esposto, la domanda risarcitoria formulata nei confronti dei convenuti PARRINELLO e SIMONELLI deve essere rigettata.

Il rigetto della domanda risarcitoria determina, quale effetto consequenziale, la non rilevanza della questione di costituzionalità, formulata dalla difesa del convenuto PARRINELLO, in relazione alla compatibilità dell'art. 5, comma 9, d.l. n.95/2012 con gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

4. In ragione dell'assenza di responsabilità dei convenuti PARRINELLO, SIMONELLI e GARAVAGLIA, deve tenersi conto, per il regolamento delle spese di giudizio, della disciplina prevista dall'art.31, comma 2, D.Lgs. n.174/2016, a mente del quale, in caso di proscioglimento nel merito, il giudice liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

Ne consegue che la Sezione deve provvedere d'ufficio, sulla base degli atti di causa, a liquidare onorari e diritti in applicazione dei criteri dettati dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (art. 2, art. 4 e art. 5).

(Dott. Salvatore Carvelli)