



Sentenza n. 19/2024

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

|             |           |                      |
|-------------|-----------|----------------------|
| Piero Carlo | FLOREANI  | Presidente           |
| Acheropita  | MONDERA   | Consigliere relatore |
| Rosalba     | DI GIULIO | Consigliere          |

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 13556 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Walter Ganapini, C.F. GNPWTR51E21H223A, nato a Reggio Emilia (RE) il 21 maggio 1951 ed ivi residente in Via San Filippo, n. 15, rappresentato e difeso dagli avv. Rossella Ognibene e Luigi Guerrieri, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, sito in Reggio Emilia, Via Borsellino, n. 22, pec [rossella.ognibene@ordineavvocatireggioemilia.it](mailto:rossella.ognibene@ordineavvocatireggioemilia.it);

- Catiuscia Marini, C.F. MRNCSC67P65L188X, nata a Todi (PG) il 25 settembre 1967 ed ivi residente in Via Giacomo Matteotti, n. 54, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Perugia,

Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Carla Casciari, C.F. CSCCRL70L48G478E, nata a Perugia (PG) l'8 luglio 1970 ed ivi residente in Via Del Laghetto, n. 12, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Fernanda Cecchini, C.F. CCCFNN60B57C745T, nata a Città di Castello (PG) il 17 febbraio 1960 ed ivi residente in Vocabolo Monticello, n. 26, Sant'Ilario di Quarata, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Vincenzo Riommi - C.F. RMMVCN63D08D653V, nato a Foligno (PG) l'8 aprile 1963 ed ivi residente in Via Umberto Primo, n. 7, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Silvano Rometti, C.F. RMTSVN54D29C745C, nato a Città di Castello (PG) il 29 aprile 1954 e residente in Perugia, Strada Pieve San Sebastiano, n. 37, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Stefano Vinti, C.F. VNTSFN56T22G478G, nato a Perugia (PG) il 22 dicembre 1956 ed ivi residente in Via Chiusi, n. 544,

rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Pepe ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec [nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it](mailto:nicola.pepe@avvocatiperugia.pec.it);

- Fabio Paparelli, C.F. PPRFBA62A26L117R, nato a Terni (TR) il 26 gennaio 1962 ed ivi residente in Via Piero della Francesca, n. 4, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Bececco ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Terni, Via L. Lanzi n. 5, pec [patrizia.bececco@ordineavvocatiterni.it](mailto:patrizia.bececco@ordineavvocatiterni.it);

- Cinzia Balorchia, C.F. BLRCNZ64L56G478U, nata a Perugia il 16 luglio 1964 ed ivi residente in Strada della Torre, n. 8/H, rappresentata e difesa dall'avv. Delfo Berretti ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Perugia, Via Marconi, n. 6, pec [delfo.berretti@avvocatiperugia.pec.it](mailto:delfo.berretti@avvocatiperugia.pec.it);

- Daniela Rossi, C.F. RSSDNL53M68H501V, nata a Roma (RM) il 28 agosto 1953 e residente a Perugia, in Via XX Settembre, n. 25, rappresentata e difesa dall'avv. Federica Pala, pec [federica.pala@avvocatiperugia.pec.it](mailto:federica.pala@avvocatiperugia.pec.it), e dall'avv. Enrico Menichetti ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, sito in Perugia, Piazza IV Novembre, n. 36, pec [enrico.menichetti@avvocatiperugia.pec.it](mailto:enrico.menichetti@avvocatiperugia.pec.it);

- Catia Bertinelli, C.F. BRTCTA58T42E256Q, nata a Gubbio (PG) il 2 dicembre 1958 e residente in Perugia, Via XX Settembre, n. 13/C, rappresentata e difesa dagli avv. Mauro Renna [mauro.renna@milano.pecavvocati.it](mailto:mauro.renna@milano.pecavvocati.it), Nicola Sabbini [nicola.sabbini@milano.pecavvocati.it](mailto:nicola.sabbini@milano.pecavvocati.it), Daniela Amati

[daniela.amati@milano.pecavvocati.it](mailto:daniela.amati@milano.pecavvocati.it) del Foro di Milano e  
Rebecca Santoro [rebecca.santoro@ordavvle.legalmail.it](mailto:rebecca.santoro@ordavvle.legalmail.it) del Foro  
di Lecce, con domicilio digitale [mauro.renna@milano.pecavvocati.it](mailto:mauro.renna@milano.pecavvocati.it);

- Giampiero Antonelli, C.F. NTNGPR52E04G478D, nato a  
Perugia (PG) il 4 maggio 1952 ed ivi residente in Via Volterra,  
n. 6, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Maria Falcinelli  
ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Perugia,  
Corso Vannucci, n. 39, pec [francescomaria.falcinelli@avvocatiperugia.pec.it](mailto:francescomaria.falcinelli@avvocatiperugia.pec.it);

- Stefano Strona, C.F. STRSFN64T24D451O, nato a Fabriano  
(AN) il 24 dicembre 1964 e residente in Perugia, Via Ludovico  
Ariosto, n. 37, rappresentato e difeso dagli avv. Mauro Renna  
[mauro.renna@milano.pecavvocati.it](mailto:mauro.renna@milano.pecavvocati.it), Nicola Sabbini  
[nicola.sabbini@milano.pecavvocati.it](mailto:nicola.sabbini@milano.pecavvocati.it), Daniela Amati

[daniela.amati@milano.pecavvocati.it](mailto:daniela.amati@milano.pecavvocati.it) del Foro di Milano e  
Rebecca Santoro [rebecca.santoro@ordavvle.legalmail.it](mailto:rebecca.santoro@ordavvle.legalmail.it) del Foro  
di Lecce, con domicilio digitale [mauro.renna@milano.pecavvocati.it](mailto:mauro.renna@milano.pecavvocati.it);

- Stefano Guerrini, C.F. GRRSFN56A04B604I, nato a Canino  
(VT) il 4 gennaio 1956 e residente in Corciano (PG), Strada  
Comunale Fontana, n. 10, rappresentato e difeso dall'avv.  
Francesco Maria Falcinelli ed elettivamente domiciliato presso  
il suo studio, sito in Perugia, Corso Vannucci, n. 39, pec  
[francescomaria.falcinelli@avvocatiperugia.pec.it](mailto:francescomaria.falcinelli@avvocatiperugia.pec.it);

con l'intervento adesivo dell'A.R.P.A. Umbria, C.F.  
94086960542, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe  
Caforio, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv.

Caforio in Perugia, Via Bartolo, n. 10, pec [giuseppe.caforio@avvocatiperugia.pec.it](mailto:giuseppe.caforio@avvocatiperugia.pec.it);

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza del 14 giugno 2023, con l'assistenza del segretario Elena Errico, il consigliere relatore Acheropita Mondera, il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale Stefania Gambardella e gli avvocati Nicola Pepe, Patrizia Bececco, Delfo Berretti, Enrico Menichetti, Daniela Amati e Beatrice Ripiccini (quest'ultima per delega dell'avv. Francesco Maria Falcinelli) per i convenuti, nonché l'avv. Giuseppe Caforio per l'amministrazione interveniente.

Ritenuto in

#### FATTO

1. Con atto di citazione iscritto al n. 13556 del registro di segreteria, depositato in data 23 novembre 2022, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Walter Ganapini, Catiuscia Marini, Carla Casciari, Fernanda Cecchini, Vincenzo Riommi, Silvano Rometti, Stefano Vinti, Fabio Paparelli, Cinzia Balorchia, Daniela Rossi, Catia Bertinelli, Giampiero Antonelli, Stefano Strona e Stefano Guerrini, ritenendoli responsabili del danno erariale asseritamente cagionato all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Umbria (A.R.P.A. Umbria), in conseguenza della ritenuta illegittima continuazione dell'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A. Umbria, da parte

di Walter Ganapini, successivamente al raggiungimento dei requisiti per l'età pensionabile dello stesso (2018), in violazione dell'art. 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012 (*È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, 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*), nonché delle norme successive (decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014)

1.1. I fatti vanno riassunti come appresso.

Da un esposto pervenuto il 3 gennaio 2018, la Procura regionale è venuta a conoscenza di un presunto danno erariale subito dall'A.R.P.A. Umbria a seguito della prosecuzione dell'incarico in questione, di durata quinquennale (2014-2019), attribuito a Walter Ganapini con delibera della Giunta regionale umbra n. 1477 del 2014, nonostante nel corso dell'ultimo periodo (2018-2019) l'incaricato avesse maturato i requisiti per la pensione.

Secondo la Procura, a seguito dei fatti descritti, è derivato un danno erariale per l'A.R.P.A. Umbria, quantificato in €

288.466,18, corrispondente alle retribuzioni percepite dal Ganapini negli anni 2018-2019 (al lordo dell'IRPEF e degli oneri previdenziali ed assistenziali), ritenute erogate *contra legem* in quanto svolte quando l'incaricato aveva già maturato il diritto a pensione, poiché aveva compiuto 66 anni e 7 mesi nel corso di svolgimento dell'incarico.

In considerazione di tali fatti, la Procura ha ravvisato la responsabilità del danno contestato in capo ai soggetti sopra indicati (Walter Ganapini, Catiuscia Marini, Carla Casciari, Fernanda Cecchini, Vincenzo Riommi, Silvano Rometti, Stefano Vinti, Fabio Paparelli, Cinzia Balorchia, Daniela Rossi, Catia Bertinelli, Giampiero Antonelli, Stefano Strona e Stefano Guerrini), notificando ai predetti un invito a fornire deduzioni. Tutti gli invitati hanno controdedotto, esponendo varie argomentazioni, tese ad escludere la propria responsabilità al riguardo.

2. Non ritenendo accoglibili le tesi difensive sostenute dai soggetti destinatari dell'invito a dedurre, il Pubblico ministero, nel novembre 2022, ha emesso l'atto di citazione in giudizio, a titolo di corresponsabilità parziaria (*pro quota*) per grave colpevolezza dei convenuti, nelle rispettive qualità di:

- Presidente (Catiuscia Marini) e componenti della Giunta regionale (Carla Casciari, Fernanda Cecchini, Fabio Paparelli, Vincenzo Riommi, Silvano Rometti, Stefano Vinti), quali firmatari della deliberazione n. 1477 del 2014, con la quale è

stato conferito a Walter Ganapini l'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A. Umbria per il quinquennio 2014-2019;

- estensore del documento istruttorio predisposto ai fini della delibera G.R. n. 1477 del 2014 (Cinzia Balorchia);

- responsabile del procedimento relativo all'incarico di cui si discute (Daniela Rossi);

- firmatario del parere di legittimità (Catia Bertinelli);

- firmatario del parere di coerenza (Giampiero Antonelli);

- Presidente (Stefano Strona) e componenti (Catia Bertinelli, Stefano Guerrini) della commissione esaminatrice che ha valutato i *curricula* dei candidati ritenuti idonei per l'affidamento dell'incarico in questione;

- titolare dell'incarico in contestazione (Walter Ganapini).

3. I convenuti si sono regolarmente costituiti.

3.1. I soggetti politici (Catiuscia Marini, Carla Casciari, Fernanda Cecchini, Vincenzo Riommi, Silvano Rometti e Stefano Vinti), convenuti quali firmatari della delibera n. 1477 del 2014, con la quale è stato conferito a Walter Ganapini l'incarico di Direttore Generale dell'A.R.P.A. Umbria per il quinquennio 2014-2019, si sono costituiti con memoria congiunta depositata il 24 maggio 2023, sostenendo quanto segue:

- la nomina di Walter Ganapini a direttore generale dell'A.R.P.A. (al pari delle nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie) costituisce una scelta discrezionale e

fiduciaria della Regione Umbria, non sindacabile e, quindi, non sottoposta alla giurisdizione della Corte dei conti;

- la *notitia damni*, attraverso cui la Procura regionale è venuta a conoscenza del fatto in contestazione, manca dei requisiti di specificità e concretezza, richiesti dall'art. 51 c.g.c., secondo comma (*La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati*) e terzo (*Qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chi vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti*), con conseguente nullità di tutti gli atti istruttori e processuali adottati;

- nel caso in esame va ravvisata la carenza di legittimazione passiva e l'interruzione del nesso di causalità, con riferimento alla posizione del presidente e dei membri della Giunta regionale, in quanto il fatto sopravvenuto (raggiungimento dello stato di quiescenza di Walter Ganapini) si è verificato quando il rapporto di lavoro con l'A.R.P.A. era già incardinato;

- l'azione erariale è prescritta, poiché la designazione asseritamente illegittima risale al 2014 (con l'adozione della delibera della G. R. n. 1477 del 21 novembre 2014);

- è insussistente la responsabilità amministrativa perché

nel caso di specie non si ravvisa alcuna violazione di legge, in quanto la scelta di Walter Ganapini, avvenuta a seguito di una selezione pubblica, è stata motivata sulla base del *curriculum*, delle esperienze di direzione di sistemi organizzativi complessi e dei titoli posseduti dal soggetto designato;

- all'epoca del conferimento dell'incarico in questione il quadro normativo di riferimento era incerto;

- al caso in esame è applicabile il principio della *compensatio lucri cum damno*, considerata l'utilità della prestazione resa da Walter Ganapini.

3.2. L'assessore Fabio Paparelli si è costituito in data 24 maggio 2023, ribadendo la legittimità della propria condotta, consistita esclusivamente nell'aver partecipato all'adozione della delibera della Giunta regionale n. 1477 del 2014, con cui è stata effettuata una scelta discrezionale, operata sulla base di un elenco di candidati giudicati idonei da un'apposita commissione. Il convenuto, inoltre, ha precisato che la presunta illegittimità dell'incarico non è stata reputata dalla Procura esistente *ab origine* (2014), ma solo con riferimento al tempo successivo alla maturazione dell'età pensionabile dell'incaricato (2018) e che non vi è alcuna norma che imponga alla Giunta regionale ed ai singoli assessori di dover monitorare negli anni la situazione anagrafica e previdenziale del soggetto incaricato.

3.3 Giampiero Antonelli, direttore del Settore risorse,

federalismo, risorse finanziarie e strumentali della Regione Umbria, (cui la Procura contesta il fatto di aver espresso parere favorevole alla coerenza dell'atto di conferimento con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati alla predetta Direzione, nonché di aver omesso di verificare e di segnalare il raggiungimento dell'età pensionabile da parte di Walter Ganapini, in costanza dell'incarico), in data 25 maggio 2023, ha prodotto memorie difensive, così sintetizzabili:

- nella sua condotta non è ravvisabile alcuna irregolarità, poiché egli si era limitato ad esprimere parere favorevole al documento istruttorio del 13 novembre 2014, redatto dall'istruttore Cinzia Balorchia, predisposto nel rispetto della normativa vigente;

- la contestazione operata dalla Procura regionale attiene ad una circostanza (raggiungimento dell'età pensionabile da parte di Walter Ganapini) avvenuta nel 2018, quindi, dopo quattro anni dalla data in cui il dirigente aveva espresso il predetto parere di coerenza (2014) e, comunque, la scelta discrezionale di assegnare l'incarico in questione è stata operata dalla Giunta regionale con la citata delibera n. 1477 del 2014;

3.4. Cinzia Balorchia, in servizio presso l'Ufficio attività legislativa della Segreteria della Giunta regionale dell'Umbria (cui la Procura contesta la circostanza di aver negligenemente redatto il documento istruttorio del 13 novembre 2014,

omettendo di verificare e segnalare che il candidato Walter Ganapini, non ancora collocato in quiescenza al momento dell'adozione del decreto della Giunta regionale n. 1477/2014, avrebbe maturato il diritto a pensione nel periodo di vigenza dell'incarico), nella memoria depositata il 25 maggio 2023, ha sostenuto che:

- con l'atto istruttorio del 13 novembre 2014, si era limitata a riportare l'elenco dei soggetti ritenuti dall'apposita commissione idonei a ricoprire l'incarico quinquennale di direttore generale dell'A.R.P.A. Umbria;

- il divieto di conferire incarichi nelle pubbliche amministrazioni, disposto dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 e successivamente dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, riguarda soggetti già in pensione all'atto del conferimento (circostanza non presente nel caso di specie).

3.5 Daniela Rossi, cui la Procura erariale ha imputato il fatto di aver espresso parere favorevole, di regolarità tecnica ed amministrativa, in qualità di responsabile del procedimento riguardante il conferimento dell'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A., si è costituita in giudizio, con memoria depositata il 19 maggio 2023, escludendo l'antigiuridicità della propria condotta e sostenendo che la norma che la Procura ritiene violata (decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito con legge n. 114 dell'11 agosto 2014) è entrata in vigore tre mesi

prima della delibera della G.R. n. 1477 del 2014 e che le circolari emanate all'epoca dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (n. 6 del 2014 e n. 4 del 2015) fornivano una interpretazione in linea con la condotta assunta dalla convenuta. Inoltre, i responsabili dell'A.R.P.A., il 16 novembre 2017, prima che Walter Ganapini maturasse i requisiti per il pensionamento, si erano attivati per richiedere un parere legale *pro veritate* in ordine alla perseguibilità o meno del rapporto di lavoro del soggetto incaricato successivamente a tale data. La continuazione del rapporto non è stata, pertanto, una scelta negligente e superficiale, ma una decisione ponderata, acquisita con il supporto di un parere legale. Infine, la convenuta ha evidenziato che, in data 31 dicembre 2016, anteriormente al pensionamento di Walter Ganapini, è stata collocata in quiescenza.

3.6 Stefano Guerrini, dirigente del Servizio organizzazione e gestione del personale della Regione Umbria, nonché componente della commissione incaricata di certificare il possesso dei requisiti richiesti da parte dei candidati a ricoprire l'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A., si è costituito con memoria depositata il 25 maggio 2023, rilevando che:

- la Procura regionale ha contestato alla predetta commissione e, quindi, a lui Stefano Guerrini in qualità di componente della stessa, di essersi limitata a fissare dei

requisiti minimali (laurea magistrale o del vecchio ordinamento ed esperienza di direzione di sistemi organizzativi complessi da almeno cinque anni, maturata nel settore pubblico o privato); ma l'avviso, contenente il requisito di cui alla legge regionale n. 8 del 98 e le altre condizioni, era stato approvato dalla Giunta regionale con DGR n. 1160 del 2014, non rientrando l'individuazione dei requisiti tra i compiti della commissione; in ogni caso, la maturazione dell'età pensionabile è circostanza che non attiene ai requisiti previsti dall'avviso e/o dalla legge regionale.

3.7 Catia Bertinelli, componente della predetta commissione, incaricata di individuare i candidati in possesso dei requisiti necessari a ricoprire l'incarico in questione, si è costituita con memoria depositata il 25 maggio 2023, esponendo argomentazioni difensive analoghe a quelle prospettate dall'altro componente della commissione, Stefano Guerrini.

3.8 Stefano Strona, convenuto in qualità di presidente della commissione più volte citata, con memoria difensiva depositata il 25 maggio 2023, ha sostenuto la correttezza del proprio operato, affermando che l'ordinamento non prevede alcun obbligo in capo alla commissione di segnalare *ex ante* quali candidati maturino i requisiti per la pensione nell'arco del quinquennio di durata dell'incarico.

3.9 Walter Ganapini, assegnatario dell'incarico in

argomento, è stato convenuto in giudizio con la seguente motivazione: *per non aver fatto presente che sarebbe stato collocato in quiescenza in costanza di incarico all'atto di conferimento dello stesso; per non aver rassegnato le proprie dimissioni a decorrere dal 1° gennaio 2018 e per non aver richiesto di svolgere le proprie funzioni, da tale data, per il periodo massimo di un anno a titolo gratuito* (pag. 37 dell'atto di citazione). L'interessato si è costituito con memoria depositata il 25 maggio 2023, contestando l'antigiuridicità sia all'atto della nomina, che nel proseguimento della stessa, dopo il raggiungimento dell'età pensionabile; inoltre, ha ribadito che *nessun apporto è stato effettuato dal dott. Walter Ganapini, che ha presentato la propria candidatura alla pubblicazione dell'avviso pubblico con il suo curriculum professionale* (pag. 5 delle memorie difensive del 25 maggio 2023).

4. Il 24 maggio 2023 A.R.P.A. ha proposto un intervento adesivo, ex art. 85 del decreto legislativo n. 174 del 2016, chiedendo l'accoglimento della domanda della Procura regionale.

5. All'udienza del 14 giugno 2023, le parti hanno insistito per le conclusioni già rassegnate in atti, come da verbale.

Considerato in

#### DIRITTO

1. *In primis*, va esaminata l'eccezione di carenza di

giurisdizione, sollevata dai convenuti in ragione della asserita discrezionalità della scelta operata. L'art. 1 della legge n. 20 del 1994 recante 'Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti' (modificato dall'art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n.120), prevede che: *La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.* Detta insindacabilità non comporta, comunque, che tali scelte siano sottratte ad ogni possibilità di controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa. Infatti, come affermato dalla Corte di Cassazione (*ex multis*, Cass., SS.UU., n. 22811 del 2020 ord.) il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative dell'amministrazione pubblica con le finalità pubbliche dell'ente, verificando che le valutazioni siano ispirate ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione ed ai criteri di economicità ed efficacia. L'applicazione di tale consolidato principio al caso di specie, porta ad affermare la giurisdizione contabile, nei limiti richiamati.

2. Accertata la giurisdizione della Corte dei conti, si rende necessario verificare la regolarità dell'intervento adesivo

dell'A.R.P.A. Umbria, proposto ai sensi dell'art. 85 del codice di giustizia contabile. Al riguardo, va precisato che la citata norma dispone che *Chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero può intervenire in causa, quando vi ha un interesse qualificato meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della Sezione*. Ai fini della instaurazione del contraddittorio ed a salvaguardia del diritto di difesa, il legislatore ha previsto, quindi, che l'atto di intervento *ad adiuvandum* debba essere notificato alle parti; nel caso di specie, l'Agenzia non ha dato prova dell'avvenuta corretta notifica, ma si è limitata al deposito dell'atto nella Segreteria della Sezione, omettendo tale doveroso adempimento. In considerazione di quanto sopra esposto, l'intervento adesivo dell'A.R.P.A. Umbra va dichiarato inammissibile (cfr. Sez. Umbria, n. 27 del 2023).

3. Circa l'asserita nullità degli atti istruttori e processuali per mancanza di specificità e concretezza della *notitia damni*, sostenuta dai convenuti, occorre verificare se l'atto che ha dato impulso all'attività istruttoria della Procura, esitata nella citazione in giudizio, rivesta o meno i caratteri previsti dalla legge. Al riguardo si rileva che, come ricordato nell'atto di citazione (pag. 1), la Procura regionale, a seguito di circostanziato esposto (allegato all'atto introduttivo), è venuta a conoscenza del fatto che il dott. Walter Ganapini, continuava ad esercitare l'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A.

Umbria, di durata quinquennale, nonostante il raggiungimento dell'età pensionabile, in contrasto con le previsioni normative vigenti. Al fine di valutare la specificità e concretezza dell'atto che ha dato avvio all'attività istruttoria del Pubblico ministero, è opportuno richiamare i principi affermati al riguardo dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12/2011/QM, le quali, nel precisare il significato da attribuirsi ai termini *notizia concreta e specifica di danno*, hanno così statuito: *l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. Integrano, dunque, tali requisiti uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato.*

L'analisi dell'esposto in argomento alla luce di detto principio, consente di appurare che lo stesso: individua un fatto ben preciso e concreto (lo svolgimento di un incarico pubblico da parte di un soggetto che ha maturato il diritto a pensione) ed indica l'asserita violazione di norme penali, nonché la

causazione di un danno per l'erario, relativamente a fatti realmente accaduti e non solo futuri e/o ipotetici. Tale segnalazione, pertanto, presenta i caratteri di specificità e concretezza che la *notitia damni* deve rivestire, sicché l'eccezione sollevata dai convenuti sul punto appare infondata e deve essere respinta.

4. In merito alla eccepita prescrizione dell'azione si osserva che il *dies a quo* del termine prescrizionale non coincide con la data di adozione della deliberazione n. 1477/2014 della Giunta regionale (24 novembre 2014), bensì con l'erogazione degli importi corrisposti a Walter Ganapini successivamente al raggiungimento dell'età pensionabile, e, quindi, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Tenuto conto di tali circostanze - nonché del fatto che l'invito a dedurre (atto cui la legge riconosce efficacia interruttiva) è stato notificato agli interessati a luglio 2022, quindi, ampiamente entro il quinquennio prescrizionale -, l'azione della Procura deve considerarsi tempestiva.

5. Accertata la tempestività della citazione, occorre verificare la presenza delle altre condizioni, necessarie per l'utile esercizio dell'azione erariale. Non è contestabile né contestata l'esistenza di un rapporto di servizio tra i convenuti e la pubblica amministrazione. Gli ulteriori elementi fondanti dell'azione erariale, la cui esistenza deve essere in concreto verificata, consistono nell'esistenza di un danno, di una

condotta illecita, omissiva o commissiva, posta in essere con dolo o colpa grave, e del nesso causale tra la condotta e l'evento dannoso.

5.1. Prioritariamente, va dato conto di alcuni fatti ed atti, documentati negli atti processuali, ritenuti rilevanti ai fini del decidere.

La normativa ritenuta violata dalla Procura regionale, come più sopra ricordato, è data dall'art. 5, nono comma, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e dal il decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014, disposizioni che prevedono divieti e limiti per le pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo n. 165 del 2001) in materia di conferimento di incarichi a soggetti collocati in quiescenza. Le richiamate disposizioni, in particolare, vietano il conferimento di incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle pubbliche amministrazioni a lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza e consentono l'assegnazione di incarichi e *collaborazioni, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.*

Premesso il quadro di riferimento normativo e precisato che la Procura regionale ha limitato la richiesta risarcitoria solo con riferimento al periodo in cui l'incaricato ha continuato a

svolgere l'incarico (2018-2019) pur avendo maturato il diritto a pensione, la *quaestio iuris* attiene all'esistenza (secondo la tesi della Procura) o meno (secondo i convenuti) del dovere da parte dello stesso incaricato, dei responsabili dell'amministrazione per conto della quale l'incarico è svolto e di coloro che l'incarico hanno conferito, di procedere all'obbligatoria trasformazione del rapporto da oneroso a gratuito e di limitarne la durata nella misura massima di un anno, nell'ipotesi in cui (come nel caso di specie) l'incaricato maturi il diritto al trattamento di quiescenza durante il periodo di svolgimento dell'incarico.

Ai fini di tale verifica, gli atti e le circostanze che rivestono particolare rilievo sono i seguenti:

- la circolare n. 6/2014 del Dipartimento della Funzione pubblica, secondo cui: *la condizione del collocamento in quiescenza, ostativa rispetto al conferimento di incarichi e cariche, rileva nel momento del conferimento; un'interpretazione estensiva dei divieti in esame, non coerente con il fine di evitare che soggetti in quiescenza assumano rilevanti responsabilità nelle amministrazioni, potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze n. 566 del 1989, n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013 della Corte costituzionale);*

- la delibera n. 23 del 2014 della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, la quale ha affermato che: *il divieto introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014, in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio di stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia;*

- la circolare n. 4/2015 del Dipartimento della Funzione pubblica secondo cui, *come già chiarito nella circolare n. 6 del 2014, la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a soggetti che abbiano raggiunto i limiti di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici era già esclusa dall'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223; si tratta di una disposizione normativa speciale che continua a trovare applicazione. Rimane ferma la possibilità di conferire incarichi dirigenziali, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a soggetti che, pur collocati in quiescenza, non abbiano raggiunto il suddetto limite di età;*

- la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione terza, n. 4195 del 2017, la quale ha considerato che: *un'interpretazione estensiva dei divieti in esame, non coerente con il fine di evitare che soggetti in quiescenza assumano rilevanti responsabilità nelle amministrazioni potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza in violazione*

*dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico;*

- il procedimento penale n. 2018/001218, avviato a riguardo dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, a carico di Walter Ganapini, per il reato di abuso d'ufficio, per aver continuato a svolgere l'incarico di direttore generale dell'A.R.P.A. dopo il proprio pensionamento, si è concluso con la richiesta di archiviazione del 13 maggio 2019 da parte della Procura penale, con la seguente motivazione: *il divieto di cui alla prescrizione normativa (art. 6 della legge n. 114 del 2014) riguarda il conferimento di incarichi a soggetti già collocati in quiescenza e non invece la differente ipotesi in cui la quiescenza sopraggiunga durante lo svolgimento dell'incarico; in attuazione del principio tempus regit actum, il raggiungimento dell'età pensionabile non può risultare di ostacolo alla prosecuzione dell'attività fino alla scadenza naturale; poiché Ganapini ha assunto l'incarico di Direttore Generale dell'ARPA anteriormente al collocamento in quiescenza, l'art. 6 della legge n. 114 del 2014 non può ritenersi applicabile, non potendosi, quindi, riscontrare nel suo comportamento alcuna ipotesi di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p.; la richiesta di archiviazione è stata accolta dal G.I.P. presso il Tribunale di Perugia con decreto del 16 maggio 2019 per infondatezza della notizia di reato;*

- il Consiglio di Stato nell'adunanza del 15 gennaio 2020, affare n. 01708/2019, in risposta ad un quesito posto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine all'interpretazione dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha ritenuto che: *la norma di legge si riferisce, in modo chiaro, solo ai soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, lasciando fuori dal campo di applicazione chi, invece, all'atto del conferimento dell'incarico non è ancora in quiescenza. Da questo si desume che gli incarichi le cariche e le collaborazioni contemplati dalla legge in commento possono essere attribuiti a chi è ancora in servizio anche se, prima della scadenza dell'incarico, andrà a riposo. ... Il d.l. n. 95/2012 ...pone puntuali norme di divieto per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica...*, e ciò comporta che il divieto di conferimento riguarda chi è già cessato dal rapporto di lavoro;

- il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 309 del 4 febbraio 2020, secondo cui: *la norma di legge si riferisce, in modo chiaro, solo ai soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, lasciando fuori dal suo campo di applicazione chi, invece, all'atto del conferimento dell'incarico (nelle sue eterogenee forme contemplate dalla legge) non è ancora in quiescenza. Da questo si desume che gli incarichi, le cariche e le collaborazioni contemplati dalla legge in commento possono essere attribuiti a chi è ancora in servizio anche se,*

*prima della scadenza dell'incarico, andrà a riposo;*

- la sentenza della Corte Europea di Giustizia, nella causa C 670-18, del 2 aprile 2020, la quale, pur riconoscendo al legislatore nazionale la possibilità di prevedere il divieto di conferimento di incarichi pubblici a soggetti già in pensione, con l'obiettivo di operare un ricambio generazionale nella Pubblica amministrazione, ha ricordato agli Stati membri di evitare disparità di trattamento e forme di discriminazione in materia di occupazione; anche la giurisprudenza comunitaria fa riferimento a conferimenti di incarichi pubblici a pensionati non a soggetti che maturano i requisiti alla quiescenza successivamente all'assegnazione dell'incarico;

- la deliberazione n. 77 del 2021 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte, secondo cui: *come già precisato da questa stessa Sezione (v. Sez. controllo Piemonte, delibera n. 66/2018), deve evidenziarsi che, ai fini dell'applicazione del richiamato divieto, rileva unicamente il fatto che il destinatario dell'incarico sia già titolare di pensione, restando del tutto irrilevante che tale soggetto non abbia ancora maturato i presupposti anagrafici per il collocamento in quiescenza con riferimento all'incarico che gli si vorrebbe conferire;*

- la sentenza della Sezione seconda centrale d'appello della Corte dei conti n. 328 del 2022, la quale ha trattato il caso di un soggetto cui era stato conferito un incarico pubblico

prima del pensionamento, che aveva maturato il diritto a pensione nel corso di detto incarico, laddove l'incarico era stato poi prorogato quando ormai l'incaricato era già pensionato. In relazione a tale vicenda, la Corte dei conti ha ritenuto illegittima e dannosa la proroga, in quanto disposta nei confronti di un pensionato, ma non ha rilevato alcuna antigiuridicità nel completamento dell'incarico originario dopo la maturazione dei requisiti per la quiescenza, avvenuta in corso di espletamento dello stesso.

Va, comunque, osservato che la tesi della Procura regionale va condivisa laddove sostiene che, oltre alle misure violative della normativa in materia di divieto di conferimento di incarichi pubblici a soggetti in quiescenza, devono essere evitate anche prassi elusive di tale divieto, consistenti nell'assegnare incarichi a soggetti prossimi al pensionamento; ma analoga circostanza non pare ravvisabile nel caso di specie, in quanto Walter Ganapini ha maturato i requisiti per il pensionamento solo dopo tre anni dall'inizio dell'incarico quinquennale attribuitogli. Altro elemento da evidenziare consiste nel fatto che la norma che si pretende violata (legge n. 114 del 2014) è entrata in vigore pochi mesi prima dell'adozione della deliberazione della Giunta regionale n. 1477 del 2014, laddove, all'epoca, è presumibile che non si fossero formate prassi applicative idonee ad orientare la condotta degli operatori.

D'altra parte, i responsabili dell'A.R.P.A., nell'approssimarsi del raggiungimento dell'età pensionabile da parte di Walter Ganapini, si erano posti il problema della incidenza di tale circostanza sulla prosecuzione del rapporto ed avevano chiesto un parere *pro veritate* agli avvocati Giovanni Tarantini e Paolo Sportoletti, i quali, con atto del 16 novembre 2016, hanno rassicurato i richiedenti sul fatto che, essendo stato conferito l'incarico quando il soggetto non era in quiescenza, la normativa in questione (d.l. n.95 del 2012 e d.l. n. 90 del 2014) non era applicabile al caso loro prospettato.

Va, infine, osservato che la contestazione circa l'asserito obbligo di monitorare la situazione anagrafica dell'incaricato per tutta la durata dell'incarico (pure legittimamente conferito), non trova riscontro in una specifica disposizione legislativa o regolamentare, ma può trovare rispondenza soltanto sul piano del generale dovere di efficacia dell'azione amministrativa, il quale, in presenza di una rappresentazione completa circa la problematicità del conferimento dell'incarico che si considera, avrebbe potuto orientare l'amministrazione diversamente, se del caso attraverso l'apposizione di un termine di durata più contenuto e coerente con la portata del vincolo legale e, in definitiva, con l'inconferibilità. Il Consiglio di Stato, ha precisato, infatti, che nell'ipotesi in cui venga conferito un incarico ad un soggetto ancora in servizio, per evitare elusioni, al momento della collocazione in quiescenza il rapporto debba

trasformarsi in un rapporto a titolo gratuito. Ed invero, ai sensi dell'articolo 5, nono comma, terzo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti dello stesso comma nono, sono comunque consentiti a titolo gratuito (cfr. Cons. Stato, Sez. I, n. 309 del 4 febbraio 2020, parere).

In definitiva, da quanto sopra esposto emerge la sostanziale mancanza di antigiuridicità della condotta dei convenuti, il che comporta, oltre all'inesistenza del danno per l'erario, il rigetto della domanda.

6. Le spese di giudizio vanno compensate in ragione della complessità della questione e della circostanza che un consolidato orientamento giurisprudenziale si è formato in epoca pressoché coeva all'instaurazione del procedimento giudiziario.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, respinge la domanda attorea e, per l'effetto, assolve Walter Ganapini, Catiuscia Marini, Carla Casciari, Fernanda Cecchini, Vincenzo Riommi, Silvano Rometti, Stefano Vinti, Fabio Paparelli, Cinzia Balorchia, Daniela Rossi, Catia Bertinelli, Giampiero Antonelli, Stefano Strona e Stefano Guerrini.

Dichiara integralmente compensate le spese del giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di

competenza.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 14 giugno 2023.

L'Estensore  
Acheropita Mondera  
(f.to digitalmente)

Il Presidente  
Piero Carlo Floreani  
(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 19 aprile 2024.

Il direttore della segreteria

Elena Errico  
(f.to digitalmente)