

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA**

composta dai seguenti magistrati:

Antonio VETRO	Presidente
Marino BENUSSI	Consigliere
Maria Elisabetta LOCCI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti dei signori: Antonio M, nato a Burcei il 4 luglio 1942, rappresentato e difeso dall'Avvocato Massimo LAI, presso il cui studio, sito in Cagliari, via Grazia Deledda n° 74, ha eletto domicilio; Giovanni L, nato a Cagliari l'11 novembre 1949, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanni Maria LAURO, Anna INGIANNI e Cecilia SAVONA, presso il cui studio, sito in Cagliari, via F. Salaris n° 29, ha eletto domicilio; Angela Maria R, nata a Buddusò il 21 giugno 1960, rappresentata e difesa dal Prof. Avvocato Andrea PUBUSA, presso il cui studio, sito in Cagliari, via Tuveri n° 84, ha eletto domicilio.

Visto l'atto di citazione depositato in data 27 luglio 2007, iscritto al n. 19.599 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza dell' 8 luglio 2008, il relatore Consigliere Maria Elisabetta LOCCI, il Pubblico ministero nella persona del Vice procuratore generale Susanna LOI e gli Avvocati Massimo LAI, per il convenuto Antonio M, Cecilia SAVONA nell'interesse di Giovanni L, e Andrea PUBUSA, in difesa della convenuta Angela Maria R.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 27 luglio 2007 il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio i signori M, L e R, il primo e il secondo in qualità di Direttore Generale dell'Assessorato dell'Agricoltura (il L come facente funzioni), e la terza in quanto Direttore del Servizio Affari Generali della Regione Autonoma della Sardegna, per sentirli condannare al pagamento a favore dell'Erario, e segnatamente del predetto Ente, della somma di € 39.943,32, limitata alla concorrenza di € 20.035,32 per i convenuti L e R, oltre a rivalutazione monetaria interessi legali, e spese di giustizia.

Il danno erariale come sopra quantificato, secondo l'assunto di parte attrice, corrisponderebbe al pregiudizio patrimoniale sofferto dalla R.A.S. a seguito del conferimento di due incarichi di consulenza, in assenza delle prescritte condizioni giuridiche e di fatto, e senza alcuna utilità per l'Amministrazione.

I fatti posti a sostegno della pretesa accusatoria possono essere riassunti come segue.

Con determinazione n° 811/2003 del 27 agosto 2003, il Direttore Generale dell'Assessorato dell'Agricoltura, dott. Antonio M, aveva conferito *all'esperto dott. Giuliano Gabriele G*, l'incarico di collaborare con l'Assessorato *al fine di supportare e potenziare l'attività di marketing e le attività ad esso connesse per la promozione e la commercializzazione dei prodotti agro- alimentari sardi e di redigere lo Statuto dell'Osservatorio Agro Alimentare, in collaborazione con le altre istituzioni pubbliche e private preposte alla internazionalizzazione delle imprese sarde, alla commercializzazione dei prodotti e alla creazione di valide azioni di marketing nel mercato europeo e internazionale.*

La relativa convenzione, della durata di tre mesi e per un compenso di 18.000,00 euro (al lordo delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali), da corrisondersi in due rate di pari importo a 30 e 60 giorni dalla firma della convenzione stessa, veniva stipulata in data 25 settembre 2003.

L'effettivo pagamento del compenso come sopra stabilito aveva luogo con determinazioni n°

1679/2003 del 13 novembre 2003 (adottata dal dott. M, per l'importo di €9.840,00) e n° 45/2004 del 28 gennaio 2004 (adottata dalla dottoressa R per il pagamento della somma residua pari a € 10.068,00). In entrambi i casi veniva predisposta dal Direttore Generale dott. M apposita attestazione concernente l'avvenuto espletamento dell'attività di consulenza in conformità alle prescrizioni contrattuali.

Ai sensi dell'art. 2 dell'atto convenzionale, il consulente doveva garantire consulenza, assistenza, collaborazione e supporto scientifico all'Amministrazione Regionale – ed in particolare all'Assessorato dell'Agricoltura – per i seguenti compiti: a) *elaborazione di uno studio che concreti le azioni volte al potenziamento del marketing e delle attività ad esso connesse per la promozione e la commercializzazione dei prodotti agro – alimentari sardi*; b) *relazione ed elaborazione dello Statuto dell'Osservatorio Agro – alimentare, in collaborazione con le altre istituzioni pubbliche e private preposte alla internazionalizzazione delle imprese sarde, alla commercializzazione dei prodotti e alla creazione di valide azioni di marketing nel mercato europeo e internazionale.*

In esecuzione dell'incarico è stato reperito un solo elaborato, intitolato “*Politiche di Marketing per le Aziende Sarde del Settore Agroalimentare*”, che sarebbe stato inviato dal G, con nota priva di data (unitamente al *curriculum vitae*), all'Assessore dell'Agricoltura con preghiera di consegnarne copia al Direttore Generale dell'Assessorato.

Non è stato rinvenuto alcun atto relativo alla elaborazione dello Statuto dell'Osservatorio Agro Alimentare, nonostante la dichiarazione di regolare esecuzione formulata dal Direttore Generale.

In ordine alla concreta utilizzazione del lavoro svolto dal consulente, ha poi precisato parte attrice, è stata trasmessa una scheda riepilogativa (priva di data e firma), in cui è stato riportato che *i contenuti e i risultati sono stati utilizzati nell'esclusivo interesse dell'amministrazione per lo svolgimento delle attività istituzionali riguardanti le politiche di marketing del settore agroalimentare.*

Con determinazione del 14 ottobre 2003, n° 1508/2003, il dott. M, richiamando la convenzione

stipulata il 25 settembre 2003, aveva disposto la conferma dell'incarico al G per un ulteriore periodo (dal 26 dicembre 2003 al 31 gennaio 2004), subordinandola alla stipula di una nuova convenzione ed assumendo l'impegno di spesa per 9.000,00 euro.

Le ragioni della prosecuzione del rapporto con il consulente venivano esplicitate nel provvedimento, e rinvenute nella brevità del periodo della precedente convenzione, nella *complessità delle materie oggetto della stessa* e nei *risultati vantaggiosi sinora raggiunti per l'Amministrazione*. L'oggetto dell'incarico, quale risultante dal preambolo della determinazione era ravvisato nell'*urgenza di informare gli utenti sulle varie misure, gestite dall'Assessorato, del Programma Operativo Regionale e sulle iniziative finanziate con i fondi regionali di cui alla L.R. 21/2000 oltre che di rendere noti i vari bandi e relative scadenze e di attuare iniziative specifiche ai fini della valorizzazione dei prodotti zootecnici e dell'agro – alimentare*. Nel medesimo provvedimento era dato atto di trattative private in corso con giornalisti e agenzie giornalistiche, finalizzate alla successiva stipula di apposite convenzioni.

Sul punto parte attrice ha osservato che per il periodo indicato nella determinazione non era stata stipulata alcuna convenzione. E' risultato, invece che in data 29 dicembre 2003 veniva sottoscritta, dal G e dalla Dottoressa R, una convenzione decorrente dalla data della stipula e avente durata di sei mesi (con termine quindi al 28 giugno 2004), per un compenso di € 18.000,00 lordi, da corrisondersi in due rate al professionista individuato, dietro sua richiesta e previo rilascio di attestazione scritta della regolare esecuzione da parte del Direttore Generale dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro Pastorale.

L'effettivo pagamento del compenso come sopra stabilito aveva luogo con determinazioni n° 623/2004 e 1191/2004, rispettivamente del 29 aprile 2004 e 30 luglio 2004 per un importo complessivo lordo di € 20.035,32 entrambe adottate dal Direttore del Servizio Affari Generali dottoressa R. Le attestazioni relative all'avvenuto espletamento dell'attività di consulenza in conformità alle prescrizioni contrattuali venivano predisposte dal Direttore Generale dott. M per il

periodo 29 dicembre 2003/28 marzo 2004 e dal Direttore Generale FF. dott. Ing. L per il periodo 29 marzo 2004/ 28 giugno 2004.

Entrambe le attestazioni riproducevano letteralmente la dicitura già utilizzata per la definizione dell'oggetto della convenzione, quale desumibile dall'art. 1 della stessa, che aveva previsto le seguenti attività: a) *collegamento – coordinamento degli organi di stampa, con il compito di divulgare tutte le informazioni che il Direttore Generale e i Servizi dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro – Pastorale desiderano siano portate a conoscenza degli interessati*; b) *controllo della pubblicazione delle notizie sia riguardo al contenuto che alla forma, curando anche l'aspetto grafico e scegliendo, grazie ai rapporti particolari che per la sua qualità di pubblicista gli sono riservati dai colleghi, i migliori canali da utilizzare presso i mass-media.*

Anche per tale incarico, ha poi sottolineato il Procuratore Regionale, non è stato rinvenuto alcun elaborato. A dimostrazione dell'avvenuto svolgimento delle attività previste, il consulente aveva trasmesso un resoconto, datato 30 giugno 2004, nel quale aveva riferito di aver espletato la convenzione.....*attraverso un'attenta azione di monitoraggio dei messaggi informativi emanati dall'Assessorato con uno screening continuo presso gli organi di stampa; di avere provveduto a controllare la pubblicazione delle notizie sia riguardo al contenuto che alla forma, curando anche l'aspetto grafico e scegliendo, grazie ai rapporti particolari riservatigli dalla professionalità, i migliori canali divulgativi e, infine, di aver curato il dettaglio delle convenzioni stipulate dall'Assessorato con gli organi di stampa, nell'erogazione dei fondi per la pubblicità istituzionale, come previsto dalla normativa regionale ed a seguito di apposite delibere della Giunta Regionale.*

Ritenendo la sussistenza di un danno erariale, in dipendenza dell'affidamento dei descritti incarichi di consulenza, e comprovata la responsabilità dei signori M, L e R, il Procuratore Regionale ha formulato nei loro confronti l'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 5 del decreto legge 15 novembre 1993 n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994 n. 19, come integrato dall'art. 2, comma 3-bis, della legge 20 dicembre 1996 n. 639.

Le controdeduzioni, presentati dagli invitati R e L (la dottoressa R è stata anche sentita personalmente), non sono state considerate tali da evitare la chiamata in causa degli stessi.

In ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo patrimoniale parte attrice ha osservato quanto segue.

Premesso che ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, deve provvedere ai propri compiti con le risorse interne, la possibilità di fare ricorso a figure esterne può essere ammessa, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo consente, quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali ed imprevedute, di natura transitoria. Tali principi risultano ribaditi dall'articolo 6 della legge regionale n° 31/1998, richiamata nelle determinazioni di conferimento degli incarichi al G, *ai sensi del quale l'Amministrazione Regionale, per esigenze speciali per le quali non sia disponibile personale con la specifica competenza professionale, può conferire incarichi ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente oggetto, durata, luogo e compenso della collaborazione* (cfr. pagina 12 citazione).

Nella vicenda all'esame, per contro, l'incarico sarebbe stato conferito in assenza dei necessari presupposti, non essendo stato rinvenuto alcun elemento sulla procedura seguita per la scelta del professionista o sulle valutazioni effettuate sulle *competenze, esperienze o conoscenze specifiche dell'esperto incaricato*. Ancora, non sarebbero state evidenziate, al di là del ricorso a clausole di stile, *le esigenze straordinarie ed eccezionali da soddisfare, gli obiettivi o i progetti determinati da attuare, la coerenza dei fini perseguiti con gli interessi dell'Ente, la carenza della struttura organizzativa, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, rispetto alle finalità specifiche prefissate* (cfr. pagina 13 citazione).

Soltanto nella determinazione relativa al secondo incarico è stato fatto riferimento all'urgenza di informare gli utenti sulle varie misure, gestite dall'Assessorato, del P.O.R., ma tale urgenza, posta alla base *della necessità di proseguire il rapporto di collaborazione successivamente alla scadenza prevista* (con riferimento alla convenzione del 25 settembre, avente termine il 25 dicembre 2003),

sarebbe nei fatti contraddetta dalla durata (6 mesi) e dalla decorrenza della seconda convenzione così come stipulata. Infatti, nella determinazione richiamata, l'avvio delle attività, ritenute urgenti, veniva fatto slittare di oltre due mesi, in quanto coincidente con la scadenza della convenzione ancora in corso.

Il Pubblico Ministero ha poi evidenziato che la valutazione dell'idoneità del G all'espletamento delle attività di consulenza è stata motivata, nella determinazione di conferimento del 1° incarico e nella relativa convenzione, mediante il richiamo alle risultanze del curriculum vitae presentato, le quali, unitamente alla circostanza che lo stesso professionista aveva prestatato la propria opera intellettuale come consulente dell'assessore dell'Igiene e Sanità, sarebbero state ritenute sufficienti a qualificare il G come esperto nelle materie oggetto di convenzione. Peraltro, ha sottolineato parte attrice, *poiché le conoscenze la professionalità e l'esperienza specifica dell'esperto devono essere provate e non soltanto asserite*, parrebbe che si sia fatto affidamento sulle sole dichiarazioni rese dal G stesso che, a seguito di indagini penali, è risultato non essere in possesso neppure del titolo di laurea indicato nel *curriculum*. In ogni modo, tutte le esperienze vantate ed i titoli riportati nel curriculum non avrebbero alcuna attinenza con le materie oggetto di consulenza. Si trattava, difatti, di prestazioni complesse richiedenti particolari professionalità nel settore agro alimentare e nelle connesse attività di marketing, che non troverebbero alcuna corrispondenza con le attività annoverate dal G nel proprio percorso professionale (afferenti da un lato, a materie strettamente giuridiche ovvero ad incarichi di natura strettamente politica). Inoltre, alcune delle attività riportate nel curriculum (Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'IPAB "Cav. Guiso Gallisai" di Nuoro e Segretario del Centro Internazionale di Studi Imprenditoriali – C.I.S.I.), avrebbero originato specifiche e distinte fattispecie di danno erariale ovvero di responsabilità penale.

Da tali considerazioni il Procuratore Regionale ha tratto la conclusione che l'incarico stesso sarebbe stato fondato su *una disinvolta applicazione del principio dell'intuitus personae*, con le inevitabili conseguenze sull'operato e sui risultati dell'attività di consulenza. Infatti, non risulterebbe

documentato l'avvenuto espletamento delle attività afferenti lo Statuto dell'Osservatorio Agro Alimentare, mentre con riferimento all'unico elaborato rinvenuto, non emergerebbero, dalla lettura dello studio, elementi di novità e/o di significatività sia nell'analisi del mercato agroalimentare, sia nella parte dedicata alle "tendenze evolutive e strategia delle aziende", ove parrebbe davvero difficile individuare proposte di azioni concrete, originali e *diverse rispetto alle esperienze già maturate dall'Amministrazione regionale stessa ovvero da altri Enti pubblici di settore* (attivazione di circuiti di informazione, organizzazione e partecipazione a manifestazioni e fiere di più o meno ampia rilevanza geografica), che il G si sarebbe limitato a *descrivere sia nelle forme che negli effetti* (cfr. pagina 17 citazione).

Ad analoghe conclusioni il Procuratore Regionale è pervenuto con riferimento alla seconda consulenza, per la quale ha sottolineato la mancanza di qualsivoglia elaborato, il che precluderebbe la possibilità di stabilire se e quali compiti il consulente abbia esercitato nel concreto, non potendosi ritenere utili a tal fine le dichiarazioni di regolare esecuzione del Direttore Generale dott. M per il periodo 29 dicembre 2003 – 28 marzo 2004, e del Direttore Generale FF dott. L per il periodo 29 marzo 2004 – 28 giugno 2004, in quanto queste ultime riprodurrebbero pedissequamente, nel descrivere i compiti assolti dal consulente, la dicitura letterale utilizzata per la definizione dell'oggetto della convenzione, senza dare alcun conto delle verifiche specifiche eventualmente effettuate.

Né ai fini di prova dell'espletamento dei compiti affidatigli, potrebbero valere i resoconti predisposti dallo stesso G, i quali riprodurrebbero, ancora una volta, le espressioni usate ai fini della determinazione dell'oggetto della convenzione.

In ogni caso, per entrambe le convenzioni, proprio dai risultati delle stesse (anche qualora si volesse tenere in considerazione il resoconto redatto dal professionista incaricato), emergerebbe l'assoluta mancanza dei contenuti di alta professionalità previsti per il ricorso alle collaborazioni esterne.

In ordine alla condotta serbata dai convenuti, parte attrice ha precisato quanto segue:

- Direttore Generale dott. Antonio M: è stato sottolineato il rilievo determinante della condotta del predetto funzionario sia nella fase di affidamento di entrambe le consulenze, sia nella fase di attestazione della regolare esecuzione dell'incarico. Tale condotta è stata ritenuta qualificata, in ordine all'elemento soggettivo, quantomeno in termini di colpa di estrema gravità, giacché adottata in evidente contrasto con tutte le disposizioni e i principi che regolano il ricorso alle consulenze. E' stata quindi sostenuta la sua esclusiva responsabilità in ordine alla prima consulenza, per la quale aveva provveduto anche alla stipula della convenzione.

- Direttore Generale F.F. dott. Ing. Giovanni L e Direttore del Servizio Affari Generali dottoressa Angela Maria R. La responsabilità dei suddetti funzionari è stata ritenuta sussistente esclusivamente con riferimento al pregiudizio patrimoniale di € 20.035,32, occasionato dalla seconda consulenza. Secondo la prospettazione di parte attrice, la dottoressa R avrebbe provveduto alla stipula della seconda convenzione senza rilevare, *come avrebbe dovuto e potuto fare nell'esercizio delle proprie attribuzioni*, l'insussistenza delle condizioni di legittimità per il conferimento dell'incarico, ma anzi avrebbe espressamente attestato le particolari professionalità del dott. G. Avrebbe poi adottato i relativi atti di pagamento. Quanto al dott. L è stato evidenziato che egli avrebbe attestato la regolare esecuzione dell'attività del G per il periodo 29 marzo – 28 giugno 2004, senza verificare nel concreto la corretta esecuzione della prestazione, giacché (sul punto è stata citata la sentenza n° 212/2002 della Sezione Siciliana d'Appello), tale verifica non può essere limitata al contenuto illustrato in una relazione, a maggior ragione se redatta dallo stesso professionista, ma deve estendersi alla documentazione e agli atti in cui l'attività del consulente si è tradotta.

L'udienza per la discussione della causa, già fissata per il 5 febbraio 2008, è stata rinviata all'8 luglio 2008, ai fini del rinnovo della notifica dell'atto di citazione al dott. M.

Si sono costituiti in giudizio tutti i convenuti.

Il dott. M, rappresentato dall'Avvocato Massimo LAI, ha depositato memoria difensiva in data 13

giugno 2008, nella quale ha premesso che, in linea generale, le accuse e le contestazioni di responsabilità sarebbero basate su elementi conoscitivi che non potevano essere noti ai convenuti al momento dello svolgersi dei fatti, in quanto frutto di approfondite indagini penali ampiamente successive.

Infatti, è stato sostenuto, all'atto del conferimento degli incarichi, sussistevano tutti i requisiti previsti per legge (art. 6, comma 3, L.R. n° 31/1998) per il ricorso a consulenti esterni.

In ordine alla convenzione del 25 settembre 2003 è stato quindi specificato quanto segue: a) era stata rilevata l'esigenza di provvedere con estrema urgenza alla predisposizione dello studio all'interno di un piano strategico per l'attribuzione dei finanziamenti POR, al fine di evitare il disimpegno dei relativi fondi, e a ciò non poteva farsi fronte con la dotazione organica dell'Ente, in quanto il Settore competente risultava composto da soli tre elementi (uno appartenente alla categoria B, uno alla categoria C, e con il responsabile spesso assente per maternità), né professionalità con esperienza in materia di marketing e redazione di Statuti erano rinvenibili all'interno del Servizio di riferimento; b) era stato l'organo politico, a conoscenza della situazione, ad evidenziare che al giugno 2003 risultavano non impegnati ben 92 milioni di euro e ad indicare la necessità che si provvedesse con urgenza ad ogni attività idonea a scongiurare il rischio della perdita di tali finanziamenti, riferiti alle misure 4.10 (miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazioni dei prodotti agricoli) e 4.11 (commercializzazione di prodotti agricoli di qualità) per le quali esigenze, nell'estate del 2003, venne indetta una riunione nel corso della quale era emersa l'assenza di professionalità idonee o comunque sufficienti ad assumere le iniziative del caso; c) la professionalità del G, se valutata ex ante, senza tener conto degli esiti delle indagini penali, risulterebbe dimostrata sia dallo stesso curriculum, sia dall'attività che il G svolgeva presso l'Assessorato all'Agricoltura (incaricato dall'Assessore di affrontare le singole problematiche relative a finanziamenti comunitari) e presso l'Assessorato alla Sanità (ove era stato consulente per altri due anni). Particolarmente significativa venne ritenuta poi la circostanza che il

G rivestisse l'incarico di Segretario Generale del Centro Internazionale di Studi Imprenditoriali (C.I.S.I.), per il quale, all'epoca dei fatti, non era stata ancora decretata l'estinzione, che ha avuto luogo in data 12 maggio 2005; d) contrariamente a quanto affermato dalla Procura, l'incarico sarebbe stato correttamente portato a termine, sia attraverso la predisposizione dello studio richiesto, sia attraverso la redazione dello Statuto, adottato con D.G.R. n° 28/36 del 16 giugno 2004. Con riferimento allo studio è stato sostenuto che le valutazioni della Procura non darebbero conto dei criteri e dei parametri utilizzati al fine di considerare di scarsa qualità le misure proposte dal G, e non terrebbero nella debita considerazione la circostanza che proprio grazie a tale studio si sarebbe orientata la spendita dei fondi per la commercializzazione dei prodotti agricoli, passata da 9 a 20 milioni di euro nel periodo interessato dalla collaborazione del professionista.

Per la seconda convenzione, datata 29 dicembre 2003, in ordine alla scelta del consulente e alla professionalità del G sono state richiamate le considerazioni già svolte per il precedente rapporto di consulenza. E' stato sul punto rimarcato che il professionista incaricato avrebbe avuto modo di approfondire le conoscenze necessarie sia in relazione alle azioni volte al potenziamento del marketing e alle attività ad esso connesse, sia con riferimento alle esigenze di comunicazione, essendo giornalista ed avendo ricoperto diversi incarichi in vari assessorati.

Con riferimento alla mancanza dell'urgenza nel conferimento dell'incarico, contestata in citazione, è stato dedotto che l'attività portata a compimento con la prima convenzione aveva necessità di essere divulgata al fine di mettere a conoscenza delle possibilità di finanziamento le imprese, i produttori e i soggetti interessati. La fase divulgativa sarebbe in realtà iniziata già durante la vigenza della prima convenzione, ma sarebbe stata svolta gratuitamente dal G il quale, scaduto il precedente rapporto e nel permanere di tali esigenze, si sarebbe visto disciplinare in una nuova convenzione tali compiti e retribuire gli stessi solo a partire da quel momento.

In relazione alle attività espletate dal consulente è stato precisato che esse sarebbero consistite in: a) attività di monitoraggio delle notizie da pubblicare sui quotidiani o da divulgare mediante i notiziari

televisivi, con correzione ed integrazione dei comunicati; b) cercare di ottenere che tali notizie fossero inserite in un vero e proprio articolo, evitando gli annunci a pagamento; c) organizzazione di conferenze stampa dietro richiesta dell'organo politico in relazione ad eventi o iniziative di specifica rilevanza; d) contatti, telefonate e incontri con i colleghi giornalisti. Con riferimento alle attività di cui al punto a) sono stati esibite le richieste di pubblicazione sui quotidiani.

Alla luce di tutte tali evidenze, secondo la prospettazione difensiva, difetterebbe quindi la colpa grave nell'affidamento dell'incarico e nell'individuazione del consulente, posto che tutta una serie di circostanze, ivi compreso il fatto che il professionista non fosse in possesso della laurea, sarebbero emerse solo a seguito delle indagini della magistratura penale, effettuate a distanza di tempo.

Nel caso di specie difetterebbe anche il danno, giacché, a fronte della consulenza sarebbero derivati all'Amministrazione indubbi vantaggi, dimostrati sia dall'intervenuta redazione dello statuto che dall'effettiva utilizzazione dei finanziamenti, in quanto il numero di domande presentate nel primo semestre del 2004 avrebbe superato di gran lunga le disponibilità finanziarie, tanto da indurre l'amministrazione ad integrare le risorse della misura 4.11, prelevando 6 milioni di euro dalla misura 4.14.

E' stato conclusivamente richiesto: a) in via principale l'assoluzione del convenuto, con vittoria di spese; b) in via meramente subordinata, e salvo gravame, previa corretta determinazione dell'asserito danno, che venga limitata la condanna in forza dell'esercizio del potere di riduzione.

Infine, è stata formulata istanza istruttoria, diretta all'assunzione della testimonianza dell'On.le dott. Felice CONTU sui seguenti capi: a) *vero che nell'estate del 2003 si tenne una riunione presso gli uffici dell'assessore dell'agricoltura, tra questi e dirigenti dell'assessorato, per discutere una serie di iniziative volte ad accelerare e rendere più efficienti le attività finalizzate all'impegno e alla spendita delle risorse a co-finanziamento comunitario;* b) *vero che, in particolare, tra le misure ritenute importanti ed indifferibili vi era anche quella di incrementare l'efficienza di impegno e*

*spesa nelle misure 4.10 e 4.11 con riferimento alle attività di potenziamento del marketing e con l'istituzione dell'osservatorio agro – alimentare; c) vero che, in tale occasione, fu evidenziato dai dirigenti il difetto in organico di professionalità sufficienti e idonee a supportare l'amministrazione nell'identificazione delle attività svolte al potenziamento delle azioni ricomprese nelle misure 4.10 e 4.11; d) vero che fu rappresentata la condizione di particolare precarietà del settore a ciò competente per le attività di cui al precedente capo sub b (Settore tutela produzione, certificazione della qualità, associazione dei Produttori, marketing, osservatorio agroalimentare) presso il servizio tutela, valorizzazione, marketing e programmazione territoriale dell'assessorato.*

E' stata inoltre richiesta l'ammissione di prova testimoniale della dott.ssa Salvatorica ADDIS, funzionario regionale incaricato del programma regionale LEADER, sui seguenti capi: a) *vero che nella sua qualità di funzionario regionale incaricato del programma regionale LEADER, nel corso degli anni 2000 – 2002, ha partecipato a numerose riunioni presso l'assessorato regionale della programmazione aventi quale oggetto la trattazione dello stato di avanzamento della spesa del FEOGA e del programma LEADER +; b) vero che in tali occasioni il sig. Giuliano Gabriele G partecipava alle riunioni nelle quali, quale consulente dell'Assessore, trattava specificamente argomenti riguardanti le materie in discussione.*

Il dott. L, rappresentato dagli Avvocati Giovanni Maria LAURO, Anna INGIANNI e Cecilia SAVONA, ha depositato memoria difensiva in data 14 gennaio 2008, nella quale ha in primo luogo evidenziato che la propria partecipazione all'evento dannoso sarebbe limitata alla seconda convenzione e alla fase di erogazione del corrispettivo. Sul punto ha messo in luce che la tipologia della prestazione richiesta in convenzione (da configurarsi come prestazione di mezzi e non di risultato, con esclusione quindi della produzione di un opus), consisteva in interventi di tipo orale, senza quindi che fosse possibile all'atto del pagamento rinvenire tracce scritte. In ogni modo, se fosse fondata la pretesa di documentazione delle prestazioni del G, tale obbligo andrebbe ascritto al dott. M, il quale era ancora in servizio nel trimestre da aprile a giugno 2004, poiché era stato

collocato in quiescenza a decorrere dal 30 giugno 2004. Il dott. L, collocato in pensione il dott. M, aveva quindi dovuto certificare la regolare esecuzione della prestazione, quale direttore generale facente funzioni, obbligo al quale non era possibile sottrarsi per il solo fatto di non essere al corrente della vicenda per scienza diretta. Infatti, ai fini civilistici, trattandosi di prestazione da contratto, l'Amministrazione doveva adempiere, non rilevando in tale sede la prova della utilità della prestazione o le eventuali problematiche di natura contabile. Il dott. L avrebbe conseguentemente fatto tutto ciò che era nelle sue possibilità, accertando l'effettiva iscrizione all'Albo dei Giornalisti del G e assumendo informazioni sulla corrispondenza al vero delle affermazioni contenute nella relazione finale del consulente, contattando i soggetti con i quali il consulente svolgeva la sua prestazione (configurabile come addetto stampa dell'Assessorato), ossia il Segretario Particolare dell'Assessore, il quale, a sua volta, aveva sul punto sentito l'Assessore medesimo.

Trattandosi di soggetti non subordinati all'ing. L, non si sarebbe potuta pretendere una loro dichiarazione scritta. E' stato quindi conclusivamente affermato che le circostanze nelle quali il predetto dirigente si sarebbe trovato ad operare (in particolare: l'obbligo di rendere comunque una dichiarazione relativa al servizio prestato dal G pur non avendo conoscenza diretta della vicenda; la mancanza di elementi scritti precostituiti lasciati dal Direttore Generale, appena collocato in quiescenza; la natura degli interlocutori cui poteva rivolgersi per avere notizie di scienza diretta altrui), anche qualora non costituissero una esimente di responsabilità, dovrebbero almeno essere configurati quali attenuanti nella liquidazione dell'ammontare della condanna. E' stata richiesta, in via principale, l'assoluzione del convenuto, con ogni consequenziale pronuncia anche in ordine alla rifusione di spese, competenze ed accessori di giudizio; in subordine, e salvo gravame, che il danno venga liquidato nell'importo di giustizia tenuto conto delle contestazioni portate alla pretesa della Procura Regionale e, nell'esercizio del potere riduttivo, che venga graduato l'importo della condanna tenuto conto, di tutte le circostanze idonee a diminuire la responsabilità del convenuto

medesimo.

In via istruttoria è stata richiesta prova testimoniale sui seguenti capi, preceduti dalla locuzione vero è che : a) *l'ing. Giovanni L, nella sua veste di Direttore Generale f.f. dell'Assessorato, nel corso del mese di luglio 2004, prima di procedere alla sottoscrizione della dichiarazione di regolare esecuzione del servizio prestato dal sig. Giuliano Gabriele G nel trimestre aprile-maggio-giugno 2004, si è informato con il teste sull'effettivo adempimento delle obbligazioni gravanti sul G in base alla convenzione 29.12.2003;* b) *il teste ha confermato all'ing. Giovanni L che nel trimestre aprile-maggio-giugno 2004 il sig. Giuliano Gabriele G aveva effettivamente adempiuto alle obbligazione su di lui gravanti in base alla convenzione 29.12.2003.* Si sono indicati come testi i signori Piero PIRAS, all'epoca Segretario Particolare dell'Assessore dell'Agricoltura e l'Onorevole Felice CONTU, all'epoca Assessore dell'Agricoltura.

La dottoressa R, rappresentata e difesa dall'Avvocato Prof. Andrea PUBUSA, con memoria depositata in data 11 gennaio 2008, ha preliminarmente evidenziato che sia l'urgenza di conferire l'incarico, sia l'idoneità del G a svolgerlo, sia, infine, la decisione di conferire il predetto incarico senza selezione, sarebbero da ascrivere alle decisioni del dott. M, circostanze che, secondo la prospettazione difensiva, sarebbero state riconosciute anche dalla Procura attrice. Pertanto, la stessa Procura baserebbe l'incolpazione della dr.ssa R sul presupposto che anche nella fase esecutiva si sarebbe dovuta effettuare una nuova istruttoria. Invece, i compiti rimessi al predetto dirigente sarebbero limitati all'esame dei presupposti risultanti dagli atti formali adottati dal Direttore Generale in sede di esecuzione della determinazione, e alla verifica dell'esistenza delle dichiarazioni di regolare esecuzioni dei lavori in fase di liquidazione del compenso.

E' stato quindi sostenuto che il danno non sarebbe riconducibile all'esborso in favore del sig. G, in quanto quest'ultimo avrebbe effettuato la prestazione contrattuale. In ogni caso, sia l'adeguatezza professionale del consulente, sia l'accertamento della soddisfacente prestazione contrattuale non spettava e non sarebbe stata effettuata dalla Dr.ssa R, ma dal Direttore Generale. Sono state quindi

svolte considerazioni sia sulla prima che sulla seconda convenzione, in ordine alla quale ultima è stato ribadito che la convenuta si sarebbe occupata della mera stipulazione, non di propria iniziativa, ma a seguito della determinazione del Direttore Generale del 14 ottobre 2003, n° 1508/2003, che aveva evidenziato il carattere fiduciario del rapporto con il consulente. E' stato quindi precisato che la qualità di pubblicista del dr. G era ben nota, risultando sia dal *curriculum* che dalle precedenti collaborazioni con l'Amministrazione Regionale, di talché non vi era all'atto dell'incarico alcun elemento obiettivo, manifesto o implicito, che potesse ingenerare il dubbio che il consulente fosse inadeguato, a fronte, inoltre, dell'accertamento dell'inesistenza di professionalità equivalenti entro l'Amministrazione, effettuato dalla Direzione Generale dell'Assessorato.

Nell'affermare che la dr.ssa R sarebbe intervenuta nella vicenda soltanto in ragione delle proprie competenze (in quanto Direttore del Servizio degli Affari Generali), in materia di *predispensione di contratti e convenzioni per tutta la direzione generale di riferimento senza alcun potere di sindacato sulla qualità e sulla utilità delle prestazioni richieste*, e che quindi sarebbe stata tenuta esclusivamente ad operare un sindacato di regolarità giuridica e formale degli atti da stipulare, è stata conclusivamente richiesta l'assoluzione da ogni pretesa risarcitoria, con vittoria di spese ed onorari del giudizio.

La causa è stata discussa all'udienza dell'8 luglio 2008, nel corso della quale le parti hanno confermato le rispettive richieste e conclusioni con le seguenti precisazioni:

L'Avvocato LAI, nell'interesse del dott. M, ha richiamato integralmente la memoria di costituzione ed ha insistito per l'ammissione dei mezzi istruttori, utili ai fini dell'integrazione della documentazione in atti con riferimento: alla sussistenza delle specifiche esigenti dell'Assessorato; alla inesistenza di professionalità interne; all'individuazione del G come esperto consulente, effettuata nel corso delle riunioni. Ha quindi posto in rilievo che l'accusa della Procura, riferite alla spesa di €39.000,00 per la consulenza, assumerebbe una vena kafkiana rispetto alla perdita negli anni successivi, da parte del medesimo Assessorato, di ben 33 milioni di euro di fondi comunitari. Il

M e gli altri, proprio con l'affidamento della consulenza in contestazione, si sarebbero attivati per evitare la perdita di tali finanziamenti (sul punto ha richiamato gli allegati da n. 11 a n. 13 della memoria di costituzione). Ha quindi affermato, confermando sul punto quanto dedotto in memoria, che all'atto dell'affidamento dell'incarico vi sarebbero stati tutti i presupposti necessari per la qualificazione del G come esperto, o almeno vi sarebbe stata tale apparenza, non solo alla luce del curriculum, ma anche per l'esperienza personale del M.

L'Avvocato SAVONA, per il convenuto L, nel richiamare a sua volta la memoria in atti, ha insistito affinché vengano disposti i richiesti accertamenti istruttori.

L'Avvocato PUBUSA, per la dottoressa R, ha sottolineato che risulterebbe dall'atto di citazione (pagine n° 20 e n° 6) che fu il dott. M a rappresentare l'urgenza della consulenza e ad individuare il G. La dott.ssa R sarebbe intervenuta successivamente, ultimata la fase di scelta del contraente, prendendo atto delle determinazioni dell'amministrazione e procedendo semplicemente alla stipula della convenzione. Conseguentemente nulla avrebbe potuto sapere sulle ragioni della scelta, né avrebbe potuto sindacare l'operato del Direttore Generale. Del pari i pagamenti sarebbero stati disposti dietro apposita attestazione degli Uffici cui la prestazione era diretta, concretandosi in una mera esecuzione delle scelte effettuate dagli organi competenti. In ogni modo, non esisterebbe il danno poiché la prestazione del G sarebbe stata resa.

Il rappresentante del Pubblico Ministero, nel richiamare le valutazioni già espresse in citazione con riferimento alle deduzioni presentate dai convenuti in sede di invito, ha specificato che non da un singolo elemento ma dalla mancanza di tutti i presupposti che la giurisprudenza reputa necessari per l'affidamento di consulenze all'esterno sarebbe derivata la necessità della citazione. Nel pervenire all'esame delle singole posizioni ha specificato quanto segue: la dottoressa R sarebbe stata convenuta in ragione del fatto che la stipula della convenzione non possa considerarsi quale atto meramente esecutivo, poiché avrebbe avuto modo, ricevendo tutta la documentazione allegata, di valutare la mancanza dei presupposti. Dallo stesso curriculum avrebbero potuto essere verificate, *ex*

*ante*, le precise professionalità richieste. Inoltre (anche con riferimento ai convenuti L e M), non sarebbe stata data dimostrazione del prodotto reso dal consulente. Sul punto ha sottolineato che la documentazione esibita dalla difesa del M, con riferimento alla seconda consulenza, in nulla si discosterebbe dai normali comunicati redatti nell'ambito dell'Assessorato, accompagnati da noticine ormai di prassi. Per il convenuto L ha sottolineato che l'attività del consulente comporta la valutazione dell'operato del professionista. Non si può quindi sostenere che il compenso sarebbe in ogni caso dovuto.

In relazione alle richieste istruttorie ha sottolineato che la dedotta prova testimoniale sembrerebbe diretta ad acquisire documentazione già esistente in atti. Si invocherebbe inoltre la testimonianza dell'Assessore, al fine dell'affermazione della necessità della consulenza, in contrasto con il consolidato principio che nell'ordinamento attuale vuole l'attività di gestione separata da quella politica, per cui competerebbe all'apparato amministrativo valutare le relative necessità. Ha poi conclusivamente escluso che l'attività del G abbia in qualche modo influito sul maggiore impegno dei fondi comunitari, poiché risulterebbe dimostrato *per tabulas* che tutta l'attività relativa (bandi, provvedimenti etc.), sarebbe stata condotta direttamente dall'apparato amministrativo.

In sede di replica l'Avvocato SAVONA ha rimarcato che l'ing. L non avrebbe mai avuto rapporti con G, in quanto dirigente presso il Servizio Bonifica. All'atto del collocamento a riposo del M sarebbe subentrato in quanto dirigente anziano dell'assessorato, in qualità di Dirigente Generale ff. Non avendo mai conosciuto il consulente, l'unica attività che avrebbe potuto svolgere ai fini della verifica delle prestazioni della seconda consulenza era assumere informazioni. L'affermazione di responsabilità in ragione del fatto che il L non si sarebbe rifiutato di erogare il compenso, porterebbe all'assurda conclusione che il L stesso avrebbe dovuto valutare le prestazioni "a peso".

L'Avvocato LAI, con riferimento alla spendita dei fondi comunitari, ha sottolineato che le misure 4.10 e 4.11 corrisponderebbero all'esatto oggetto della convenzione.

L'Avvocato PUBUSA ha ribadito che la dottoressa R era addetta a d un servizio diverso da quello

che ha conferito l'incarico. In quanto responsabile del Servizio Affari Generali e Contratti, provvedeva alla stipula senza avere né competenza né conoscenza sulle singole vicende, mentre sui titoli e sulla giustificazione dell'incarico avrebbe potuto condurre un esame puramente formale (verificandone l'assenza o l'allegazione), per cui potrebbe essere ritenuta responsabile solo in ragione di danni strettamente ricollegabili all'aspetto della stipula.

Considerato in

#### DIRITTO

Non essendo state poste questioni preliminari, il Collegio può passare a valutare il merito della causa, ritenendo la stessa, alla luce della documentazione versata in atti, matura per la decisione.

Secondo l'assunto dell'attore, il danno contestato sarebbe conseguente all'illegittimo conferimento di due incarichi di consulenza.

E' opportuno ricordare i limiti normativi entro i quali l'affidamento di siffatti incarichi può considerarsi legittimo.

La norma generale in tema di incarichi conferiti dalla RAS è costituita dall'art. 6 della legge Regionale 13 novembre 1998, n. 31, recante *Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione*, il quale, dopo aver specificato che *l'Amministrazione e gli enti curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane*, al comma 3, ha stabilito *che per esigenze speciali, per le quali non sia disponibile personale con la specifica competenza professionale, l'Amministrazione e gli enti possono conferire incarichi ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente oggetto, durata, luogo e compenso della collaborazione.*

Tale norma appare esplicitazione di un principio di carattere generale che ormai da lungo tempo governa il ricorso a professionisti esterni da parte delle Pubbliche amministrazioni (cfr. l'art. 7 del d.l.vo n. 29/1993, così come modificato dall'art. 5 del d.l.vo n. 546/1993, ora trasfuso nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) o, ancora, degli Enti locali (cfr. decreto legislativo 18 agosto

2000, n. 267), e che vuole che gli *incarichi individuali ad esperti di provata competenza*, possano essere affidati *per esigenze* cui non si possa far fronte con il personale in servizio *determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione*”.

La giurisprudenza contabile, dal proprio canto, ha affermato nella suddetta materia, data la frequenza di ipotesi di responsabilità similari, una serie di principi da ritenersi consolidati.

Si è in tal modo sostenuto che la Pubblica Amministrazione, in conformità al dettato di cui all’art. 97 della Costituzione, deve uniformare i propri comportamenti a criteri di legalità, economicità, efficienza ed imparzialità, dei quali diviene corollario, per *ius receptum*, il principio per cui essa, nell’assolvimento dei compiti istituzionali, deve avvalersi prioritariamente delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto.

E’ stato conseguentemente affermato che il ricorso ad incarichi a soggetti esterni da parte di pubbliche amministrazioni è possibile solo in presenza dei seguenti requisiti: a) rispondenza dell’incarico agli obiettivi dell’Amministrazione; b) specialità e temporaneità dell’incarico; c) impossibilità di procurarsi le utilità all’interno della propria organizzazione; d) specificità e non genericità dell’oggetto della convenzione; e) esistenza di un’adeguata motivazione delle scelte; f) proporzione tra il compenso e le utilità conseguite (Tra i tanti precedenti in tal senso, si vedano: Sez. Veneto, n. 1124/2003; Sez. Puglia, n. 18/2003; Sez. Lombardia, n. 405/2006; Sez. Lazio, n. 2647/2005, Sez. Sardegna n° 850/2007).

Ne deriva che, sebbene tali parametri lascino aperta la possibilità per l’Amministrazione di ricorrere a consulenze in presenza di necessità straordinarie che esulino dalle ordinarie conoscenze dell’ufficio, o ancora, in caso di manifesta insufficienza delle risorse interne a soddisfare particolari e complesse esigenze, con ciò escludendo la sussistenza di un generale divieto in tal senso, la utilizzazione del corrispondente modulo negoziale non possa concretizzarsi se non nel rispetto delle condizioni e dei limiti sopra specificati.

Nella fattispecie in esame è stata contestata proprio la violazione delle condizioni e limiti di cui si è

detto, in quanto la Procura attrice ha imputato ai convenuti di aver conferito gli incarichi in assenza delle dovute valutazioni sia per l'individuazione del professionista che per le *competenze, esperienze o conoscenze specifiche dell'esperto incaricato*. Inoltre, non sarebbero state evidenziate *le esigenze straordinarie ed eccezionali da soddisfare, gli obiettivi o i progetti determinati da attuare, la coerenza dei fini perseguiti con gli interessi dell'Ente, la carenza della struttura organizzativa, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, rispetto alle finalità specifiche prefissate* (cfr. pagina 13 citazione). Infine, nonostante l'attestazione di regolare esecuzione, l'espletamento degli incarichi non avrebbe portato alcuna utilità all'Ente (1° convenzione), ovvero non sarebbe adeguatamente documentato, data l'inesistenza di un elaborato e la conseguente impossibilità di stabilire se e quali compiti il consulente abbia esercitato (II convenzione).

A fronte di tale impostazione, i difensori dei convenuti hanno addotto, in via generale, la perfetta conformità del conferimento degli incarichi in contestazione ai principi costituzionali, normativi e giurisprudenziali invocati dalla Procura a sostegno della domanda, e ciò sia con riferimento alla procedura di scelta del consulente, che avuto riguardo all'assenza di professionalità specifiche all'interno dell'Assessorato e alle necessità di risolvere esigenze particolari. E' stato poi affermata l'insussistenza di un pregiudizio patrimoniale, in ragione dell'avvenuto espletamento degli incarichi commissionati. Si fa riserva di esaminare le ulteriori prospettazioni difensive, laddove si tratterà del nesso causale e dell'elemento psicologico in capo ai convenuti.

Così circoscritto sommariamente l'ambito del giudizio, occorre ripartire dai principi più sopra riportati al fine di appurare se, nella vicenda, gli stessi siano stati violati e con quali conseguenze per l'Ente. Data la differenziazione delle posizioni dei singoli convenuti, è opportuno operare un distinguo tra la prima e la seconda convenzione, poiché sia il dott. L che la dott.ssa R risultano evocati in giudizio esclusivamente per quest'ultima.

#### **-Convenzione del 25 settembre 2003.**

Per il primo incarico affidato al dott. Giuliano Gabriele G l'intera concatenazione degli atti che ha

portato al contestato danno erariale, secondo la prospettazione dell'attore, risulta posta in essere dal Direttore Generale dell'Assessorato dell'Agricoltura, dott. Antonio M, avendo egli provveduto sia al conferimento dell'incarico (determinazione n° 811/2003 del 27 agosto 2003), sia alla attestazione concernente l'avvenuto espletamento dell'attività di consulenza in conformità alle prescrizioni contrattuali.

Occorre pertanto verificare se nella fase del conferimento prima, e nella verifica dell'espletamento dell'incarico poi, siano stati rispettati i canoni individuati dalla giurisprudenza contabile e più sopra descritti.

Orbene, nella determinazione di conferimento dell'incarico è contenuto un generico riferimento circa la carenza del personale, o meglio è attestato che *all'interno dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro – Pastorale*, non era rinvenibile *personale disponibile ad essere adibito allo svolgimento dell'incarico*, e, ancora, che *dal curriculum vitae* presentato dal dott. G si evince che *il medesimo è in possesso dei requisiti per espletare l'incarico* (nel contempo tali requisiti si assumono noti per avere l'individuato professionista *prestato la propria opera intellettuale come consulente dell'Assessore dell'Igiene e Sanità*).

Risalta all'evidenza che si tratta, anche alla luce di quanto verrà di seguito precisato, di clausole di stile, tanto che, in sede processuale, la difesa del M ha ritenuto di dover approfondire tali aspetti, facendo presente che sussisteva l'esigenza di provvedere con estrema urgenza alla predisposizione dello studio all'interno di un piano strategico per l'attribuzione dei finanziamenti POR, al fine di evitare il disimpegno dei relativi fondi; che a ciò non poteva farsi fronte con la dotazione organica dell'Ente, in quanto il Settore competente risultava composto da soli tre elementi; che non erano rinvenibili all'interno del Servizio di riferimento professionalità con esperienza in materia di marketing e redazione di Statuti; che, infine, era stato l'organo politico, a conoscenza della situazione, ad evidenziare che al giugno 2003 risultavano non impegnati ben 92 milioni di euro e ad indicare la necessità che si provvedesse con urgenza ad ogni attività idonea a scongiurare il rischio

della perdita di tali finanziamenti.

Sia la genericità delle affermazioni contenute nella determinazione, sia le più articolate deduzioni difensive, risultano smentite dagli atti di causa.

In ordine alla carenza, o presunta tale, di personale, deve infatti essere evidenziato che il vaglio dell'adeguatezza del personale interno all'Ente per lo svolgimento della missione va effettuato, al più, con riferimento *al Servizio Tutela Valorizzazione, Marketing e Programmazione Territoriale* e non a quello del più ristretto Settore “*marketing*”, come voluto dalla difesa, a non voler considerare l'intero personale dell'Assessorato, come indicato nella determinazione.

Tale conclusione appare avvalorata da un dato normativo e da un dato amministrativo/organizzativo.

Sotto il primo aspetto rileva che il Legislatore regionale (cfr. art. 12 Legge Regionale 13 novembre 1998, n. 31), nel disciplinare la struttura organizzativa della Regione, ha previsto le direzioni generali ed i servizi, come strutture competenti per l'esercizio, anche decentrato, **di funzioni omogenee, affini o complementari** di carattere permanente o continuativo, mentre i settori, cui si riferisce la difesa, costituiscono semplicemente ulteriori unità organizzative ad uno o più livelli, al fine di un'ottimale distribuzione delle responsabilità o per esigenze di decentramento, che, in virtù di quanto disposto, sono comunque caratterizzati dalla omogeneità delle funzioni.

Difatti, le articolazioni organizzative, sempre per legge, rispondono a criteri di razionalizzazione della distribuzione delle competenze, al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni della struttura, ma sempre per attività omogenee e complementari, tanto che, ai sensi della norma richiamata, vi sono preposti *dipendenti di qualifiche funzionali inferiori a quella di dirigente*.

Cosicché l'oggetto della consulenza, riguardato nel suo generale fine di *potenziamento del marketing e delle attività ad esso connesse per la promozione e la commercializzazione dei prodotti agro – alimentari sardi*, attiene, quantomeno, a scopi perseguiti dall'intero Servizio, nella sua articolazione per settori.

Sotto il secondo aspetto (dato amministrativo), il Servizio *tutela valorizzazione, marketing e programmazione economica*, risulta articolato in tre settori (cfr. Decreto Assessoriale n° 1367/2003, aff. n° 161- 167), ai quali è comune lo scopo di promozione dei prodotti. Nel dettaglio: 1) settore tutela della produzione, certificazione della qualità, associazione dei produttori, marketing, **osservatorio agroalimentare**; 2) settore programmazione territoriale ed integrata, promozione istituzionale nazionale ed internazionale, primo insediamento e pari opportunità; 3) settore promozione ed educazione alimentare, **promozione prodotti alimentari, promozione istituzionale e formazione**.

Ne consegue che, mentre l'osservatorio agroalimentare appare compito specifico del settore marketing, la promozione dei prodotti viene rimessa al settore promozione ed educazione alimentare.

Ciò posto, l'esame degli atti di causa evidenzia che il Servizio di cui si tratta era ben lungi da presentare carenze organiche. Infatti, all'epoca dell'incarico, risultavano assegnati al servizio ( aff. da n° 99 a n° 198) ben 17 dipendenti, di cui n° 1 Dirigente e altri 7 funzionari di gruppo D, n° 6 di gruppo C. Per l'anno 2003, in particolare, come da ordine di servizio a firma del M in data 15 ottobre 2003, il medesimo Servizio godeva dell'apporto lavorativo di n° 11 unità (aff. da 183 a 188), tra le quali almeno n° 5 inquadrati come D2 e muniti di laurea, tranne uno, diplomato come perito agrario (tutti istruttori direttivi).

Va infine precisato, per l'importanza che tale circostanza riveste anche avuto riguardo alla seconda convenzione, che nello stesso periodo alla Direzione Generale (cfr. DPGR n°58 del 20 maggio 2003 e n° 78 del 31 luglio 2003, aff. 171 e seguenti), risultavano assegnati, come ufficio di staff, n° 2 dirigenti con compiti di: supporto tecnico e amministrativo; verifica avanzamento programmi operativi; rapporti con l'ufficio di controllo interno di gestione; **comunicazione interna ed esterna**.

Venendo alla seconda censura mossa dall'attore, afferente alla sussistenza delle necessarie premesse per l'affidamento dell'incarico de quo, ovvero la professionalità del G, va da subito affermato che il

*curriculum*, cui si fa riferimento nella determinazione dell'incarico e che è stato richiamato dalla difesa a conferma della professionalità dell'incaricato, risulta trasmesso all'Assessorato **al termine dell'incarico** di cui si discute, unitamente all'elaborato finale (cfr. aff. n° 43), tanto che vi figura, tra le attività svolte, quella di consulente dell'Assessorato all'Agricoltura a partire **dall'ottobre 2003**.

Posto che tale documento non poteva quindi, all'atto del conferimento, costituire elemento di valutazione della professionalità dell'incaricato, se ne desume (circostanza che trapela sia dalla determinazione dell'incarico che dalle deduzioni difensive presentate), che il G sia stato individuato in ragione della conoscenza personale (intesa in senso ampio), del M, in quanto già consulente presso altri Assessorati.

A questo punto non possono che condividersi le considerazioni di parte attrice, laddove, in ragione della natura essenzialmente tecnica dell'incarico affidato, esclude che la professionalità necessaria possa essere rinvenuta nell'aver svolto attività presso Enti pubblici di designazione politica. E, per l'invero, anche a voler scorrere il curriculum presentato dal G, al di là delle collaborazioni con studi legali, non si rinvergono studi specifici nella materia, o particolari titoli al riguardo, giacché tutte le attività ivi elencate conseguono a designazioni di natura politica che ben poco hanno a che vedere con l'oggetto specifico della convenzione, né appare probante a tal fine la circostanza che il G facesse parte del Centro Internazionale di Studi Imprenditoriali (C.I.S.I.), ove, va detto per inciso, svolgeva, sempre su designazione dell'allora Assessore della Programmazione (cfr. allegato n° 4 alla memoria di costituzione del M), le funzioni di Segretario, pur essendo la Fondazione dotata di apposito Comitato Tecnico Scientifico.

Se ne deduce quindi che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa, e proprio in ragione della estrema complessità che l'incarico, almeno teoricamente, presentava, il G non disponesse di professionalità specifica.

Appare infine priva di pregio, sempre con riferimento ai presupposti richiesti per il ricorso ad

incarichi esterni, la circostanza che fosse stato l'organo politico a manifestare l'urgenza che si procedesse all'affidamento dell'incarico al fine di non perdere le risorse a co-finanziamento comunitario di cui alle misure 4.10 e 4.11.

Fermo restando che, come si avrà modo di vedere allorquando si tratterà degli esiti della consulenza, ben poca incisività, nel processo di attribuzione di tali finanziamenti, possa essere ricollegata all'elaborato presentato dal G, sul punto non possono che condividersi le osservazioni del Pubblico Ministero, in ordine alla vigenza del principio della separazione tra organi politici e gestione amministrativa, cui indubbiamente l'incarico in questione deve essere riferito. Il che, tradotto in altri termini, significa che di fronte anche a manifestate linee di indirizzo (perché tali non possono che essere), o ad esigenze rappresentate dall'organo politico, la struttura amministrativa gode di piena autonomia in ordine alla necessità, tempi e modi delle azioni conseguenti, rimanendo vincolata all'osservanza dei ben noti principi che tali azioni regolano, ovvero la trasparenza, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza. Alla luce di tali circostanze non può trovare ingresso, in quanto irrilevante ai fini della decisione, la dedotta prova testimoniale, la quale, come correttamente puntualizzato dal Pubblico Ministero, appare inoltre diretta ad acquisire elementi che, a prescindere dalla loro incidenza nella contestata fattispecie di danno erariale, appaiono in contrasto con documenti versati al fascicolo di causa (come l'asserita carenza di organico), o ancora, dovevano debitamente precedere e documentare la fase decisionale dell'affidamento dell'incarico.

Anche con riferimento agli esiti della consulenza non possono che essere condivise le conclusioni cui è giunto il Procuratore Regionale.

Infatti, ai sensi dell'art. 2 dell'atto convenzionale, il consulente doveva garantire consulenza, assistenza, collaborazione e supporto scientifico all'Amministrazione Regionale – ed in particolare all'Assessorato dell'Agricoltura – per i seguenti compiti: a) *elaborazione di uno studio che **concreti** le azioni volte al potenziamento del marketing e delle attività ad esso connesse per la promozione e la commercializzazione dei prodotti agro – alimentari sardi;* b) *relazione ed elaborazione dello*

*Statuto dell'Osservatorio Agro – alimentare, in collaborazione con le altre istituzioni pubbliche e private preposte alla internazionalizzazione delle imprese sarde, alla commercializzazione dei prodotti e alla creazione di valide azioni di marketing nel mercato europeo e internazionale.*

L'elaborato inviato dal G in esecuzione dell'incarico, intitolato “*Politiche di Marketing per le Aziende Sarde del Settore Agroalimentare*”, non pare rispondere, anche ad una lettura superficiale, all'oggetto della convenzione, laddove si consideri che lo scopo che, almeno teoricamente, ci si prefiggeva di raggiungere consisteva nella individuazione di **concrete azioni** volte al potenziamento del marketing e delle attività ad esso connesse per la promozione e la commercializzazione dei prodotti agro alimentari sardi.

Lo studio in argomento, composto di n° 47 pagine, contiene in larga parte una descrizione dello stato esistente, sia con riferimento alle diversificazioni delle produzioni, sia con riferimento alla strutturazione delle aziende del settore. Solo a partire dalla pagina 41 dello studio (aff. ai n° 44 e seguenti degli atti di causa), è dato rinvenire una qualche indicazione, di carattere generico, dei bisogni del settore stesso. Peraltro le azioni conseguenti proposte dal consulente valgono come indicazioni di larga massima su iniziative ancora tutte da studiare nella loro attuazione concreta, potendo in tal modo essere riassunte: a) miglioramento del sistema dei trasporti; b) possibilità di utilizzare i sistemi informatici delle Camere di commercio; c) costituzione di un ufficio export per le aziende agro alimentari di maggiore dimensioni; utilizzazione delle consulenze offerte da strutture esterne per quelle di piccole dimensioni; d) azioni promozionali: partecipazione a fiere; missioni economiche all'estero; promozione commerciale all'interno dei grandi magazzini; missioni in Sardegna di operatori stranieri; assistenza alla stampa; azioni promozionali.

Le uniche azioni già attuabili, o sarebbe meglio dire già attuate, vengono elencate dal consulente alle pagine 45 e 46 dello studio, dove si dà conto della possibilità delle aziende di partecipare al *programma fiere* che il G riconosce già varato dall'Assessorato insieme alla Camere di Commercio, all'ERSAT e al Centro Estero Camerale, nel quale programma sono ricomprese **azioni mirate** (ma

sicuramente non individuate dal consulente) date dalla partecipazione alle fiere di Pechino, Bonn e Tokyo, già programmate, e il progetto di promozione dei marchi di qualità, per il quale si riconosce che trattasi di iniziativa a livello nazionale, già avviata e in corso di attuazione (unico altro riferimento è quello alla Borsa agroalimentare internazionale della Sardegna, già ospitata a Cagliari dalla Fiera Internazionale della Sardegna nel giugno 2003).

Le conclusioni, contenute alla pagina 47 dello studio, mantengono quel carattere di genericità e di proclama di principi ai quali si è già fatto cenno, come risulta dalla loro formulazione testuale che si riporta integralmente: *come si deduce dalle precedenti osservazioni, il quadro delle politiche di marketing necessarie all'internazionalizzazione delle aziende agroalimentari sarde è piuttosto ampio e complesso e il programma di incentivazione e consolidamento dell'attività di esportazione agroalimentare passa attraverso numerosi fattori, primo fra tutti una capillare informazione e formazione degli operatori del settore e una riorganizzazione delle attività produttive all'interno delle aziende per rafforzare la loro competitività sul piano internazionale.*

Viene pertanto arduo credere che uno studio di siffatta natura avrebbe potuto orientare, come sostenuto dalla difesa del M, la spendita dei fondi riferiti alle misure 4.10 (miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazioni dei prodotti agricoli) e 4.11 (commercializzazione di prodotti agricoli di qualità).

E, difatti, tale circostanza appare smentita dalle stesse produzioni difensive, allegate alla memoria di costituzione (n° da 10 a 13), contenenti uno stralcio dal Programma Operativo RAS, anni 2000-06, riferito proprio alla misura 4.11. Tale misura consente l'ammissibilità a finanziamento di una serie di spese, quali, ad esempio, quelle sostenute per le procedure di riconoscimento delle denominazioni d'origine, indicazioni geografiche protette *et similia*. Per l'anno 2003 il termine per la presentazione delle richieste di finanziamento era venuto a scadenza il 24 marzo 2003, quindi ben prima dell'affidamento dell'incarico al G, dal che se ne deduce che nessun apporto può essere stato arrecato, al fine di indirizzare la spendita dei fondi, dall'elaborato di cui trattasi. Non solo, dagli

stessi atti risulta che nel concreto, l'attuazione della misura 4.11 (unitamente a quella n° 4.10), dal 2002 è stata affidata all'ERSAT in forza di una convenzione stipulata con la Regione e divenuta effettiva a partire dal 5 settembre 2002. Dagli allegati sopra citati (in particolare il n° 10 e il n° 13), traspare di tutta evidenza che la migliore spendita dei fondi, che la difesa del M inopinatamente attribuisce al G, risulta conseguente allo snellimento delle procedure (in forza della richiamata convenzione), e al numero di domande di ammissione al finanziamento presentate. Infine, va specificato che la necessità di uno spostamento di fondi dalla misura 4.14 alla misura 4.11, attiene all'annualità 2002, in cui vi era stata l'approvazione di un numero di progetti (ad opera dell'ERSAT), di gran lunga superiore alle risorse disponibili, in un periodo in cui l'attività del G era ben lungi dal trovare esplicazione (termine per la presentazione domande per il 2002: 30 aprile 2002, cfr. allegato n° 10 alla memoria difensiva). Né si ritiene che una tale influenza l'elaborato in questione, o l'attività del G in genere, possa aver avuto per l'anno successivo, giacché dagli stessi documenti si evince che le procedure di emissione e pubblicazione dei bandi regionali (per l'ammissione ai finanziamenti), nonché di valutazione dei progetti presentati, risultavano già standardizzate ben prima dell'avvento del consulente.

Analogo discorso è a farsi per lo Statuto dell'Osservatorio Agroalimentare, il quale non è mai stato predisposto (come rilevato dal Pubblico Ministero), né risulta creato un organismo autonomo avente tale denominazione e necessitante di un proprio statuto.

Il documento richiamato ed allegato dalla difesa del M a giustificazione di tale attività, è costituito dallo statuto della S.r.l. Agrosarda (società di consulenza per l'analisi e la progettazione di interventi), approvato l'11 giugno 2004, in prossimità del riconoscimento dello *status* di agenzia governativa, effettuato con deliberazione di Giunta Regionale n° 28/36 del 16 giugno 2004.

A riprova della completa diversità degli atti (quello esibito e quello teoricamente richiesto al consulente), basti por mente alle seguenti circostanze: a) socio di maggioranza della Agrosarda s.r.l. era il Consorzio Interprovinciale per la Frutticoltura di Cagliari, Nuoro e Oristano (già ente

strumentale della Regione). Tale Consorzio è stato sciolto con l'art. 29 della legge Regionale n° 7 del 21 aprile 2005, cosicché la Agrosarda si è vista revocare il riconoscimento con deliberazione n° 5/8 dell'8 febbraio 2006, in quanto è venuto meno uno dei requisiti richiesti dalla legge Regionale 9 dicembre 2002, n. 23, ai fini del riconoscimento dello status di agenzia governativa, ovvero *l'essere di proprietà della Regione autonoma della Sardegna in modo diretto od indiretto attraverso quote di maggioranza*; b) nello statuto della società (articolo 4), si legge che la Agrosarda avrebbe dovuto implementare e garantire il funzionamento di un osservatorio permanente, inteso come **sistema informativo** organizzato tra settori agricolo, forestale, agroalimentare e quelli ad essi collegati, in grado di offrire uno strumento di supporto e consultazione per la programmazione strategica.

Trattandosi di sistema informativo (destinato alla raccolta di dati), appare logico ritenere che non necessiti di alcun statuto.

Ma, a ben vedere, si potrebbe giungere alla conclusione che tale statuto non fosse necessario affatto, posto che, come già rilevato, l'osservatorio agroalimentare era uno dei compiti rimessi al *Settore tutela della produzione, certificazione della qualità, associazione dei produttori, marketing*, che, in quanto sottoarticolazione del Servizio *tutela valorizzazione, marketing e programmazione economica*, si ricorda a meri fini di completezza della trattazione, rispondeva, così come tutti i settori, a criteri di razionalizzazione della distribuzione delle competenze e non necessitava neppure, per legge, di personale con qualifica dirigenziale.

La verifica dei presupposti di fatto e di diritto, come condotta nelle pagine che precedono, porta all'inevitabile conclusione che l'incarico al sig. G deve ritenersi conferito in difetto delle condizioni normativamente previste, in assenza dei presupposti necessari per il ricorso ad esperti estranei all'Amministrazione e privo di utilità. Deve quindi essere considerato illecito e produttivo di un danno ingiusto all'erario, che ha dovuto sopportare una spesa sostanzialmente inutile.

In ordine all'imputabilità del fatto, il Collegio ritiene che del pregiudizio patrimoniale subito dall'Amministrazione deve ritenersi integralmente responsabile il dott. M, il quale ha proceduto al

conferimento dell'incarico, alla stipula della convenzione e all'attestazione di regolare esecuzione dello stesso.

Sotto l'aspetto soggettivo, il comportamento del predetto dirigente, non può che ritenersi connotato da colpa gravissima, avendo egli disatteso i criteri fondamentali di una corretta gestione in tutte le fasi della vicenda, dall'affidamento dell'incarico, in cui non ha proceduto ad un'adeguata e preventiva valutazione circa la sussistenza dei presupposti necessari per il legittimo conferimento, al pagamento del corrispettivo al consulente, occasionato dall'attestazione di regolare esecuzione, per la quale non ha valutato il portato dell'attività svolta che, anche ad un sommario esame, si sarebbe presentato del tutto inadeguato al compenso pattuito e non corrispondente alle prestazioni richieste in convenzione.

Pertanto il dott. M risulta attualmente debitore, nei confronti dell'Amministrazione Regionale, della somma di € 19.908,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia, nei sensi che verranno espressi.

#### **-Convenzione del 29 dicembre 2003.**

L'incarico sopra descritto veniva poi confermato al professionista già individuato, ad opera del dott. M (cfr. determinazione del 14 ottobre 2003, n° 1508/2003), poiché, in ragione della brevità del periodo della precedente convenzione, della *complessità delle materie oggetto della stessa* e dei *risultati vantaggiosi sinora raggiunti per l'Amministrazione*, aveva ritenuto la necessità di *proseguire il rapporto di collaborazione successivamente alla scadenza prevista*.

Peraltro l'oggetto della consulenza, quale risultante dal preambolo della determinazione e dalla convenzione all'uopo stipulata, diverge da quello precedentemente affidato, essendo derivato dall'asserita *urgenza di informare gli utenti sulle varie misure, gestite dall'Assessorato, del Programma Operativo Regionale e sulle iniziative finanziate con i fondi regionali di cui alla L.R. 21/2000 oltre che di rendere noti i vari bandi e relative scadenze e di attuare iniziative specifiche ai fini della valorizzazione dei prodotti zootecnici e dell'agro – alimentare*, e concretandosi nelle

seguenti attività: a) *collegamento – coordinamento degli organi di stampa, con il compito di divulgare tutte le informazioni che il Direttore Generale e i Servizi dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro – Pastorale desiderano siano portate a conoscenza degli interessati*; b) *controllo della pubblicazione delle notizie sia riguardo al contenuto che alla forma, curando anche l'aspetto grafico e scegliendo, grazie ai rapporti particolari che per la sua qualità di pubblicista gli sono riservati dai colleghi, i migliori canali da utilizzare presso i mass-media.*

In ordine alla presenza dei presupposti necessari ai fini dell'affidamento dell'incarico in questione, così come sui requisiti professionali dell'esperto individuato, non possono che richiamarsi le considerazioni già svolte con riferimento alla prima convenzione. In tale caso, peraltro, visti i compiti affidati al G deve essere espressamente rimarcato che, nello stesso periodo la Direzione Generale (cfr. DPGR n°58 del 20 maggio 2003 e n° 78 del 31 luglio 2003, aff. 171 e seguenti), si vedeva assegnati, come ufficio di staff, n° 2 dirigenti, i quali, tra gli altri compiti, avevano quello specifico di curare la **comunicazione interna ed esterna**.

Né si ritiene determinante, ai fini dell'espletamento delle attività demandate, la qualifica di giornalista pubblicista del G stesso, laddove si consideri che il compito teoricamente attribuito si risolve, sostanzialmente, nella trasmissione agli organi di stampa dei comunicati dell'Assessorato, per i quali, preme sin d'ora sottolineare, data anche l'estrema sinteticità dei comunicati versati in atti dalla difesa del M, non erano richiesti né particolari forme grafiche, né la ricerca di particolari canali di trasmissione.

Con riferimento a tale consulenza, il Procuratore Regionale ha sottolineato la mancanza di qualsivoglia elaborato, il che precluderebbe la valutazione dell'attività svolta.

A ben vedere, l'oggetto stesso dell'incarico, lungi da rivestire i prescritti caratteri dell'urgenza e della alta professionalità, non individua un ambito di intervento del consulente connotato da oggetti ben definiti, che si discosti dalla normale attività di divulgazione delle iniziative dell'Assessorato.

Non si è quindi in presenza di un' esigenza sopravvenuta o eccezionale cui far fronte con

professionalità o capacità non prevedibili, ma di una ordinaria e continuativa funzione, per l'esercizio della quale l'Amministrazione avrebbe potuto avvalersi del personale in servizio.

Tale conclusione appare avvalorata dall'esame degli esiti della consulenza, per i quali vanno condivise le censure mosse dall'attore in ordine all'inconsistenza dei risultati ottenuti dal G, inconsistenza resa palese già dalla semplice lettura delle "informative trimestrali" da lui predisposte e trasmesse all'Amministrazione, la cui brevità consente di riportarne alcuni passi essenziali.

E così, nella prima relazione, datata 6 aprile 2004, il G riferisce di aver curato la diffusione dei regolamenti dei bandi relativi al POR; la predisposizione del materiale documentale relativo alla partecipazione delle strutture dell'assessorato a fiere ed esposizioni di importanza nazionale ed internazionale quale il Vin Italy; attività di *sensibilizzazione* degli organi di *stampa richieste dall'Assessorato in sede di predisposizione della prossima legge finanziaria e di bilancio*; repliche e rettifiche da rendere alla stampa e argomenti da sottoporre all'Assessore nel corso della sua partecipazione a trasmissioni televisive e radiofoniche; *diffusione notizie in merito alla programmazione a valere sui fondi FEOGA sulla stampa specializzata* (ma non vengono indicate le testate giornalistiche definibili come tali); redazione *dei capitoli degli adempimenti informativi da sottoporre alle testate radio – televisive – giornalistiche* beneficiarie di interventi di pubblicità istituzionale.

Nella seconda relazione, datata 30 giugno 2004, riferisce di aver svolto: uno screening continuo presso gli organi di stampa dei messaggi informativi emanati dall'Assessorato, in particolare per consentire la partecipazione degli interessati alle gare bandite dall'assessorato in relazione al POR 2000 – 2006; controllo della pubblicazione delle notizie curando l'aspetto grafico etc..(viene pedissequamente ripetuto il contenuto della convenzione); cura del dettaglio delle convenzioni stipulate dall'assessorato con gli organi di stampa nell'erogazione dei fondi per la pubblicità istituzionale.

La rilevata inconsistenza delle attività già come descritte (senza alcun riferimento concreto), dal

professionista incaricato, emerge con ancora più marcata evidenza laddove si consideri che: a) la documentazione allegata dalla difesa del M a riprova dell'attività svolta dal G è relativa a pubblicazione di annunci (spesso tra gli “annunci legali” o gli “annunci commerciali”, e quindi a pagamento), sui quotidiani maggiormente diffusi in Sardegna, ovvero L'Unione Sarda e La Nuova Sardegna (le testate giornalistiche sono sempre le stesse); b) si tratta di normale e ripetuta attività di Istituto, attuata attraverso comunicazioni e richieste standard, che dalla documentazione esibita ad altri fini dalla stessa difesa, risulta essersi svolta con le medesime modalità fin dagli anni 2000 – 2001 (cfr. rapporto annuale di esecuzione POR, allegati da 10 a 13 della memoria difensiva); c) tutta la documentazione esibita afferisce ad avvisi o comunicati redatti dai responsabili dei diversi servizi, i quali, ai fini della pubblicazione sui mezzi di stampa, inoltravano **direttamente** apposita richiesta di pubblicazione presso i quotidiani più sopra elencati non alla Direzione dell'Assessorato all'Agricoltura, bensì alla Direzione dell'Assessorato Affari Generali, istituzionalmente competente; d) data la standardizzazione delle procedure, vigente da lungo tempo, in relazione alla pubblicazione degli avvisi e dei bandi per le domande di ammissione a finanziamento, non si capisce proprio quale attività abbia nel concreto svolto il G. Né può ritenersi, come dedotto dalla difesa del M, che egli svolgesse un compito di *correzione ed integrazione dei comunicati*, in ragione sia della ripetitività, avuto riguardo alla forma e alla sostanza, che dell'estrema semplicità di tali atti.

Non appare fornito alcun supporto probatorio in ordine ad ulteriori attività che la difesa del M asserisce essere state svolte dal G (fare in modo che le notizie sull'attività dell'Assessorato fossero inserite in un vero e proprio articolo e organizzazione di conferenze stampa, dietro richiesta dell'organo politico, in relazione ad eventi o iniziative di specifica rilevanza), né, circostanza viepiù rilevante, delle stesse risulta traccia all'atto della verifica della esecuzione della prestazione. Tali osservazioni sono state in parte riprese dalla difesa del dott. L, secondo la quale il G avrebbe sostanzialmente svolto le funzioni di addetto stampa dell'Assessore (come implicitamente

lascerebbe intendere lo stesso professionista).

Sul punto va osservato che l'affidamento degli incarichi ad opera della struttura amministrativa soggiace ai limiti e presupposti più volte ripetuti, né può essere utilizzato tale strumento negoziale al fine di consentire lo svolgimento di funzioni che dalla legge risultano regolate in maniera differente.

Come è noto, difatti, nell'ambito dell'ordinamento delle regioni in genere, la figura del portavoce o dell'addetto stampa rientra normalmente (così come le segreterie politiche, l'ufficio di gabinetto, i consiglieri politici e diplomatici del presidente, il controllo strategico), nei cosiddetti uffici di *staff*, la cui denominazione varia da regione a regione ("strutture amministrative di supporto agli organi elettivi", "strutture di diretta collaborazione", "strutture organizzative speciali"; "strutture di supporto", "strutture speciali di supporto").

In particolare il Legislatore regionale ha previsto la costituzione (cfr. legge regionale 14 giugno 2000, n. 6, art. 16), di Uffici ausiliari degli organi di direzione politica, stabilendo che *il Presidente della Giunta e gli Assessori, per l'esercizio delle competenze loro attribuite, possono avvalersi di dirigenti in posizione di staff ai sensi dell'articolo 26 della legge regionale n. 31 del 1998.*

Gli uffici di staff non possono esercitare funzioni amministrative e gestionali, né interferire con le strutture della c.d. "macchina amministrativa", dovendo operare invece, come "tramite" tra i direttori dei dipartimenti e gli organi politici. Essi costituiscono cioè il "punto nodale" tra l'attività politica di programmazione e di controllo e quella di gestione amministrativa. Tale principio ispiratore si rinviene anche nella normativa più sopra richiamata, in quanto, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n° 31/1998, *il dirigente alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta o di un Assessore, nel rispetto delle norme di legge che disciplinano la composizione e le funzioni degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, svolge compiti di a) studio delle questioni di natura scientifica, tecnica, economica e giuridica nelle materie di competenza; b) predisposizione di documenti, relazioni, pareri e proposte; c) elaborazione di schemi di disegni di legge e di atti*

*generali; d) collaborazione alla definizione di obiettivi e strategie di intervento.*

Nel caso di specie l'Assessore, come risulta dagli atti di causa, aveva già un proprio staff composto da due dirigenti e da un ufficio di gabinetto (aff. n° 174, decreto PGR n° 78/2003), di talché per dono di pregio, a fronte di una asserita necessità ed urgenza di una consulenza specifica, le deduzioni difensive tese a dimostrare (ora per allora, dal momento che quando è stato erogato il compenso tali emergenze probatorie risultavano del tutto assenti), che l'attività del consulente sia stata svolta nell'interesse precipuo dell'Assessore e non in quello dell'Amministrazione, quasi a volerne inferire una sorta di finalità "politica", con ovvio sviamento degli strumenti, azioni e compiti rimessi alla struttura amministrativa.

Ne consegue che non possano trovare ingresso le dedotte prove testimoniali, da considerarsi in ogni caso irrilevanti, giacché all'atto dell'attestazione della regolare esecuzione della prestazione nulla vi era a riprova dell'espletamento dei compiti rimessi al consulente se non le scarse relazioni già riportate, né è stato fornito, per tutte le ragioni previamente espresse, alcun supporto documentale, ancorché minimo, delle presunte attività svolte dal professionista incaricato. A non voler considerare l'estrema genericità, nei risultati se non nel conferimento, della consulenza in questione, in chiaro contrasto con il principio che vuole che il ricorso all'esterno possa essere effettuato da una P.A. esclusivamente per oggetti specifici e durata limitata.

Ne consegue che anche le somme erogate al G per il secondo incarico, di importo pari a € 20.035,32, alle quali non è dato ricollegare alcuna utilità, costituiscono danno erariale.

Del pregiudizio erariale come sopra quantificato devono essere chiamati a rispondere il dott. Antonio M e il dott. Giovanni L, il cui comportamento appare connotato, sotto l'aspetto soggettivo e alla luce degli elementi probatori in atti, da colpa grave.

Infatti la condotta dei medesimi non è risultata conforme al dettato normativo, essendosi discostati con evidente e inescusabile leggerezza dal modello organizzativo previsto dal sistema e che entrambi, per la posizione rivestita, avrebbero dovuto ben conoscere.

Sul punto valgono le considerazioni già espresse con riferimento alla prima convenzione.

Occorre peraltro operare un distinguo tra i comportamenti osservati dai due Direttori Generali, in ragione della diversa incidenza ravvisabile nella causazione del nocumento patrimoniale.

Determinante a tal fine è stata la condotta tenuta dal dott. M.

In particolare va ricordato che egli ha provveduto sia alla individuazione del professionista che al conferimento dell'incarico, in assenza di una idonea e preventiva valutazione circa la sussistenza dei presupposti all'uopo necessari; ha previsto e voluto il protrarsi del rapporto di collaborazione con il G nonostante gli esiti poco felici della prima consulenza; ha infine occasionato il pagamento della prima tranche del corrispettivo al consulente, attestando la regolare esecuzione della prestazione, senza effettuare il pur minimo controllo, giacché nel caso in esame, l'inconsistenza dei risultati ottenuti dal G si sarebbe resa palese dalla semplice lettura delle "informative trimestrali" dallo stesso predisposte.

In ragione di tale condotta, connotata da colpa di estrema gravità, in quanto adottata in evidente contrasto con tutte le disposizioni e i principi che regolano il ricorso alle consulenze, il dott. M è tenuto a risarcire il danno arrecato all'Amministrazione regionale nella misura dell'80% dell'importo contestato, ossia **€16.028,26**.

Ma del pari connotato da colpa grave risulta essere il comportamento del dott. L, il quale ha provveduto ad apporre l'attestazione di regolare esecuzione della prestazione per il periodo 29 marzo – 28 giugno 2004, senza verificarne nel concreto l'effettivo svolgimento.

La prestazione, infatti, risulta caratterizzata dalla totale inconsistenza dei risultati, anche a voler considerare quanto asserito dallo stesso professionista. Attestando la regolare esecuzione della prestazione il predetto dirigente ha di fatto legittimato il pagamento del corrispettivo al consulente, senza che vi fossero, si ripete, attività documentate o da ritenersi legittimamente espletate. Peraltro, tenuto conto di tutte le circostanze evidenziate dalla difesa, tra le quali assume precipuo rilievo l'assunzione della carica di Direttore Generale ff. in prossimità della scadenza della convenzione, e

considerato il decisivo apporto causale del dott. M, la quota parte di danno da porre a carico del dott. L è valutata nella minor misura (rispetto al pagamento *autorizzato*, di importo pari a € 10.017,66), del 20% del totale del corrispettivo erogato al consulente, ossia **€4.007,06**.

La dott.ssa Angela Mari R deve invece essere mandata assolta da ogni addebito.

Secondo la prospettazione accusatoria ella avrebbe provveduto alla stipula della seconda convenzione senza rilevare, *come avrebbe dovuto e potuto fare nell'esercizio delle proprie attribuzioni*, l'insussistenza delle condizioni di legittimità per il conferimento della stessa, ma anzi avrebbe espressamente attestato le particolari professionalità del dott. G. Avrebbe poi adottato i relativi atti di pagamento.

In proposito va osservato che, come puntualmente posto in evidenza dalla difesa, non può ascriversi al predetto funzionario, all'atto della stipula della convenzione, il compito di valutare la professionalità di un esperto (già individuato), o di sindacare l'oggetto della convenzione.

Ciò sia in quanto l'atto in considerazione era stato adottato da un suo superiore gerarchico (ex art. 21 della legge regionale del 13 novembre 1998, n. 31, il quale dispone che *in ciascuna struttura organizzativa, il dirigente preposto alla struttura di più elevato livello è, limitatamente alla durata della preposizione, sovraordinato al dirigente preposto a quella di livello inferiore*), sia perché la dottoressa R, in quanto Direttore del Servizio Affari Generali, non sarebbe stata in grado di valutare le effettive esigenze del Servizio Tutela Valorizzazione, Marketing e Programmazione Economica, cui la prestazione era, almeno astrattamente, diretta.

Analogamente, in sede di esecuzione della convenzione, pur avendo adottato gli atti di pagamento, va sottolineato come la dott.ssa R vi abbia provveduto esclusivamente a seguito di apposita attestazione dei Direttori Generali, di talché le determinazioni a tal fine adottate assumono la connotazione di "atti dovuti" (in esecuzione di attestazioni rilasciate dai Direttori competenti a valutare il proficuo espletamento dell'incarico), ai quali pertanto non può essere ricollegata alcuna incidenza causale nel determinarsi del pregiudizio patrimoniale.

In ragione dell'assenza di responsabilità, sempre con riferimento alla posizione della dott.ssa R, deve tenersi conto, per il regolamento delle spese di giudizio, della norma di cui all'art. 10- bis comma 10, del DL 30 settembre 2005, convertito con modificazioni, nella legge del 2 dicembre 2005, n° 248, la quale stabilisce che "le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis del DL 23 ottobre 1996 n° 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996 n° 639, e dell'art. 18 comma 1 del DL 25 marzo 1997, n° 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n° 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del c.p.c., liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto.

Ne consegue che la Sezione deve provvedere d'ufficio (cfr. Cassazione, sentenza del 9 febbraio 2000, n° 1440) e sulla base degli atti di causa – non essendo stata formulata specifica istanza di parte e non essendo stata presentata l'apposita nota di cui all'art. 75 delle disposizioni di attuazione del c.p.c. - a liquidare onorari e diritti come per legge spettanti alla difesa della convenuta prosciolta nel merito, in applicazione degli articoli 5, e 6 e in conformità alle tabelle A (tavola V<sup>^</sup>) e B della vigente tariffa approvata con DM 8 aprile 2004, n° 127, facendo riferimento, per quanto riguarda il valore della causa, agli articoli 10 e seguenti c.p.c..

Peraltro, tenuto conto della natura e dell'oggetto della causa, delle difficoltà di non particolare rilievo e dell'attività in concreto svolta dal difensore, ritiene la Sezione che dette competenze possano essere liquidate nell'importo corrispondente al minimo di tariffa.

Venendo, infine, al conclusivo esame della posizione dei convenuti M e L, deve essere affermato che gli stessi risultano attualmente debitori, nei confronti dell'Amministrazione Regionale, rispettivamente della somma di **€35.936,26** il M, ed **€4.007,06** il L.

La somma da risarcire dovrà inoltre essere rivalutata, sulla base degli indici ISTAT, a decorrere dalla data del pagamento in favore del consulente (coincidente con l'emissione del mandato di pagamento), e sino alla data di deposito della presente sentenza.

Sulla somma rivalutata dovranno quindi essere corrisposti gli interessi nella misura legale, dalla data di deposito della presente sentenza e sino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza.

#### PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando:

**-assolve** la convenuta Angela Maria R dalla domanda attrice.

**-liquida e pone a carico** dell'Amministrazione Regionale, ai fini del rimborso previsto dall'art. 3, comma 2 -bis del DL 23 ottobre 1996, n° 543, convertito con legge 20 dicembre 1996, n° 639, la somma che detta amministrazione è tenuta a pagare per onorari e diritti di difesa alla convenuta prosciolta, dott.ssa R nella misura di euro **1.461,12** (di cui euro 845,00 per onorari; euro 435,00 per diritti ed euro 181,12 per spese generali), oltre IVA e CPA;

**-condanna** il dott. Antonio M al pagamento, in favore della Regione Autonoma della Sardegna, della somma di **€35.936,26** (diconsi euro trentacinquemila novecentotrentasei e ventisei centesimi), oltre a rivalutazione monetaria sulla somma sopra indicata, calcolata secondo gli indici I.S.T.A.T., a decorrere dalla data del pagamento in favore del consulente e sino alla data della presente sentenza, e agli interessi legali sulla somma rivalutata, a decorrere dalla data della presente sentenza e sino al pagamento.

**-condanna** il dott. Giovanni L, al pagamento, in favore della Regione Autonoma della Sardegna, della somma di **€ 4.007,06** (diconsi euro quattromilasette e sei centesimi), oltre a rivalutazione monetaria sulla somma sopra indicata, calcolata secondo gli indici I.S.T.A.T., a decorrere dalla data del pagamento in favore del consulente e sino alla data della presente sentenza, e agli interessi legali sulla somma rivalutata, a decorrere dalla data della presente sentenza e sino al pagamento.

b) condanna altresì i predetti convenuti al pagamento delle spese processuali, secondo le medesime ripartizioni, che sino alla presente sentenza si liquidano in Euro 1205,58

(diconsi euro milleduecentocinque/58 ).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2008.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Maria Elisabetta LOCCI

f.to Antonio VETRO

Depositata in Segreteria il 18/09/2008

Il Dirigente

f.to Paolo Carrus