

Sent. n.98/2013

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Ivan	DE MUSSO	Presidente
dott. Agostino	BASTA	Consigliere
dott. Luigi	IMPECIATI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 071926/R del registro di Segreteria promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dei signori:

- 1) **MONTAGUTI Ubaldo**, rappresentato e difeso dall'avv. Mario RACCO, presso il cui studio in Roma, via Ugo de Carolis n. 101 è elettivamente domiciliato;
- 2) **PICCININ Giovanni Pietro**, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Teresa FONZI e dall'avv. Marina MILLI ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo difensore in Roma, via Zara n. 13;
- 3) **DAL MASO Maurizio**, rappresentato e difeso dall'avv. Luca PETRUCCI e dall'avv. Fabrizio MATTEINI ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo difensore in Roma, via Premuda n. 6;
- 4) **RICCIARELLI Giuseppe**, rappresentato e difeso dall'avv. Boris VITIELLO e con il difensore elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18 presso lo studio del sig. Gian Marco Grez;

5) **COSSIGA Giovanni**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

6) **MAZZETTI Andrea**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

7) **COCCIMIGLIO Antonio**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

8) **CICCOLINI Tullio**, rappresentato e difeso dall'avv. Tiberio GULLUNI, presso il cui studio in Roma, via L. Settembrini n. 30 è elettivamente domiciliato;

9) **GIORDANI Antonio**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

10) **TOMASINI Stefano**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

11) **DI ODOARDO Elio**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

12) **ANTONELLIS Antonio**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

13) **CARUSO Corrado**, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Michele GENTILE, presso il cui studio in Roma, via G.G. Belli n. 27 è elettivamente domiciliato;

visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale presso questa Corte in data 25.5.2012;

esaminati gli atti ed i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 13 novembre 2012, con l'assistenza del segretario dott.ssa Anna Sarina PONTURO, il relatore dott. Luigi IMPECIATI, il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale dott. Antonio GIUSEPPONE e gli avv.ti VITIELLO, RACCO, GENTILE, GULLUNI, MATTEINI e MILLI per i convenuti

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con l'atto di citazione in esame la Procura Regionale ha evocato in giudizio i signori

MONTAGUTI Ubaldo, PICCININ Giovanni Pietro, DAL MASO Maurizio, RICCIARELLI Giuseppe, COSSIGA Giovanni, MAZZETTI Andrea, COCCIMIGLIO Antonio, CICCOLINI Tullio, GIORDANI Antonio, TOMASINI Stefano, DI ODOARDO Elio, ANTONELLIS Antonio e CARUSO Corrado per sentir pronunciare la loro condanna “in concorso tra loro ( in subordine partitamente)” al pagamento della complessiva somma di €. 452.100,00 in favore dell’Azienda Policlinico Umberto I, quale risarcimento del danno alla stessa Azienda causato per effetto dei provvedimenti assunti nel periodo 2005/2009, di seguito illustrati.

Assume il Requirente che sarebbero emersi “elementi che appaiono idonei a giustificare la loro citazione in giudizio dinanzi alla Sezione Giurisdizionale per il Lazio” in quanto MONTAGUTI, PICCININ e DAL MASO, nella loro qualità, rispettivamente di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario avrebbero concorso – con il parere favorevole del Collegio sindacale - ad emanare una serie di delibere (n. 165/2005, n. 511/2006; n. 54/2007; n. 771/2007; n. 1425/2008; n. 990/2009 e n. 1183/2009) con le quali è stato deciso di conferire – con la prima – e prorogare – con tutte le altre – un incarico di consulenza al dott. Giuseppe RICCIARELLI, incarico ritenuto dal P.M. solo genericamente descritto e, quindi, in contrasto con quanto disposto dall’art. 3 della delibera aziendale n. 43/2005, riguardante la predisposizione, adozione ed attuazione di un atto aziendale di diritto privato per la riorganizzazione amministrativa della stessa e in costante collaborazione con la Direzione generale.

Il pagamento di ogni singolo conferimento avrebbe dovuto seguire la presentazione di una relazione scritta al Direttore generale il quale, previa approvazione della stessa, avrebbe dovuto, poi, autorizzare il pagamento.

Tale relazione non sarebbe mai stata presentata e, ovviamente, approvata.

Oltre a ciò, il Requirente, con motivazioni sovrapponibili per ciascuna delibera, contesta ai suddetti MONTAGUTI, PICCININ e DAL MASO, con il concorso del Collegio Sindacale che avrebbe reso parere favorevole su ogni determinazione, l’illiceità di ogni provvedimento per contrasto con l’art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001, in relazione all’indeterminatezza dell’oggetto, alla

mancata verifica della idoneità delle risorse umane interne a svolgere il medesimo incarico, nonché al pagamento di quanto previsto in assenza di prestazione.

Al dott. RICCIARELLI, ritenuto pienamente assoggettabile alla giurisdizione di questa Corte, ancorché formalmente egli sia stato nominato “consulente”, viene contestato di aver indebitamente percepito le somme di volta in volta deliberate, pur non avendo prestato alcuna opera in esecuzione di esse oppure di un contratto che, parimenti, non risulterebbe essere stato mai stipulato.

Nello specifico viene contestata l’approvazione (e il conseguente danno erariale emergente) della:

- a) Delibera n. 165/2005, dell’8 novembre 2005, per mesi sei, per un importo di €. 30.000,00 oltre IVA;
- b) Delibera n. 511/2006, del 5 ottobre 2006, per la proroga dell’incarico dal 13.5.2006 al 12.11.2006 e per un importo di €. 30.000,00 oltre IVA;
- c) Delibera n. 54/2007, del 1° febbraio 2007, per la proroga dell’incarico dal 13.11.2006 al 12.5.2007 e per un importo di €. 30.000,00 oltre IVA;
- d) Delibera n. 567/2007, del 18 ottobre 2007, per la proroga dell’incarico dal 12.5.2007 al 31.8.2007 e per un importo di €. 17.500,00 oltre IVA;
- e) Delibera n. 771/2007, del 21 dicembre 2007, per la proroga dell’incarico dall’1.9.2007 al 31.8.2008 e per un importo di €. 96.000,00 oltre IVA;
- f) Delibera n. 1425/2008, del 2 ottobre 2008, per la proroga dell’incarico dall’1.9.2008 al 31.8.2009 e per un importo di €. 96.000,00 oltre IVA;
- g) Delibera n. 990/2009, del 12 novembre 2009, per la sanatoria della proroga dell’incarico già svolto nei mesi di settembre ed ottobre 2009 e per un importo di €. 14.000,00 oltre IVA;
- h) Delibera n. 1183/2009, del 16 dicembre 2009, per la proroga dell’incarico dall’1.11.2009 al 31.7.2010 e per un importo di €. 63.000,00 oltre IVA;

Il Requirente, ritenendo l’illiceità dei provvedimenti che precedono per contrasto con

l'art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001 e della Delibera n. 43/2005 a causa del mancato accertamento di reali necessità degli uffici, della mancata indicazione dei criteri per la determinazione del compenso, per la violazione del dichiarato divieto di proroga degli incarichi e del disposto dell'art. 1, comma 187 della legge n. 266/2005 nonché in relazione alla mancata stipula di un contratto di collaborazione, chiede la condanna dei responsabili, individuando tra questi anche i componenti del Collegio Sindacale che avrebbero reso parere favorevole alle summenzionate delibere e specificatamente: Verbale n. 61: sigg. Cossiga, Ciccolini, Coccimiglio e Mazzetti; verbale n. 94: Cossiga, Ciccolini, Coccimiglio Tomasini e Mazzetti; verbale n. 106 Cossiga, Ciccolini, Coccimiglio Tomasini e Mazzetti; verbale n. 108: Cossiga, Ciccolini, Coccimiglio e Mazzetti; verbale n. 3: Cossiga, Di Odoardo, Giordani e Tomasini; verbale n. 9: Cossiga, Antonellis, Caruso, Di Odoardo e Giordani; verbale n. 10: Cossiga, Antonellis, Caruso, Di Odoardo e Giordani; verbale n. 28: Cossiga, Antonellis e Di Odoardo; verbale n. 51 Cossiga, Antonellis, Caruso e Giordani; verbale n. 56: Cossiga, Antonellis, Caruso, Di Odoardo; verbale n. 59: Cossiga, Antonellis, Caruso, Di Odoardo e Giordani.

Il danno discenderebbe, come detto, per il Requirente, dalla mancanza di alcuna utilità derivante dalla omessa prestazione attuativa di ciascuna delibera, non seguita ritualmente da alcun contratto di prestazione di opera; opera che, ad avviso dello stesso attore, avrebbe potuto essere assicurata anche dai "diversi avvocati" che prestano servizio in Azienda.

In conclusione, ritenuto sussistente il dolo dei convenuti per la ripetuta violazione delle norme o, quanto meno, la colpa grave, ne chiede la condanna, in concorso tra loro (o in subordine pro quota) al pagamento di €. 452.100,00 oltre accessori di legge e spese di giudizio.

Con il patrocinio dell'avv. Mario Racco si è costituito il dott. MONTAGUTI il cui difensore, nella memoria depositata, dopo aver brevemente premesso che il P.M., nell'invito a dedurre aveva contestato l'asserita illegittimità delle delibere con le quali era stato conferito e rinnovato l'incarico di consulenza al dott. RICCIARELLI e che il dott. MONTAGUTI aveva reso proprie deduzioni, asseritamente ignorate dal Requirente, anche in punto di eccezione di prescrizione

per taluni dei mandati emessi oltre il quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre (30.1.2012) ha inteso richiamare la necessità dell'Azienda Policlinico "Umberto I" di dotarsi di un "Atto Aziendale" previsto dal D. Lgs. n. 517/99, con puntualizzazione di una serie complessa di previsioni regolamentari e definizioni organizzative.

Per la sua adozione, ad avviso della difesa, vi era la necessità di affidare l'incarico di redazione a persona in possesso di alta professionalità, non rinvenibile al proprio interno – come testimoniato da ricognizione effettuata all'epoca dal Direttore Amministrativo – e la scelta è caduta sul dott. RICCIARELLI, con decisione condivisa dal Collegio Sindacale, che ha convenuto anche sulle successive proroghe, dal 2008 inviate al presidente della Regione Lazio e l'ultima delle quali, in bozza, è stata inviata anche a questa Corte, che nulla avrebbe eccepito.

Confermata la professionalità del consulente, la difesa ha contestato l'asserita mancanza di atti redatti dal consulente medesimo, descritti invece, in maniera puntuale in un elenco allegato alla memoria, la mancanza di idoneo contratto, la mancanza di qualsiasi danno sia in ordine all'asserita mancanza di criteri per la determinazione del compenso che in ragione della quantità e qualità del lavoro svolto dal medesimo dott. RICCIARELLI.

Contestando da ultimo le conclusioni del P.M., anche in ordine a valutazioni riguardanti precedenti giudicati o alle dichiarazioni del dott. Capparelli, ha concluso per l'assoluzione del proprio assistito o, in subordine, perché sia accolta l'eccezione di prescrizione formulata.

Il dott. DAL MASO si è costituito con il patrocinio degli avv.ti Matteini e Petrucci i quali, nella loro memoria depositata il 24 ottobre 2012 hanno contestato l'assunto del Requirente sotto il profilo, in primo luogo, dell'asserita indeterminatezza dell'incarico svolto dal dott. RICCIARELLI in quanto, all'epoca l'Azienda aveva l'esigenza di "riportare a norma" il Policlinico sia da un punto di vista normativo che manageriale e, questo, attraverso la predisposizione del c.d. "Atto Aziendale" della quale è stato incaricato il dott. RICCIARELLI dopo che una verifica sulla sussistenza di risorse interne, effettuata dal dott. Barnaba, all'epoca Direttore Amministrativo, aveva dato esito negativo per la presenza di due soli dirigenti.

Le successive proroghe, ad avviso della difesa, sono state deliberate sempre previo assenso del Collegio Sindacale e, nel 2008, informando il Presidente della Giunta nonché, nel 2009, previa sottoposizione della bozza di delibera a questa Corte. L'Atto Aziendale risulta approvato con delibera n. 968 del 30 luglio 2010 e nulla può rimproverarsi al Direttore sanitario ma, eventualmente, ai vertici amministrativi se, come asserito dal Requirente nell'invito a dedurre, l'accertamento della regolare esecuzione degli incarichi formalmente spettava al dott. PICCININ e al dott. MONTAGUTI.

In ogni caso, ad avviso degli stessi difensori, la consulenza è stata eseguita con professionalità ed effettivamente ha avuto concretezza di atti e provvedimenti.

Contestata anche l'inconferenza del vincolo di spesa di cui alla legge n. 266/2005, l'addebitata mancanza di ricorso a procedura selettiva e le somme versate a titolo di IVA, i difensori hanno concluso per il proscioglimento del dott. DAL MASO o, in subordine, perché il Collegio faccia ricorso al proprio potere riduttivo.

Il dott. PICCININ, con l'assistenza degli avv.ti Maria Teresa Fonzi e Marina Milli si è costituito in data 23 ottobre 2012 e i difensori, nella loro memoria, premesso che la scelta del dott. RICCIARELLI è stata effettuata dal dott. MONTAGUTI con il dott. Barnaba, Direttore Amministrativo. Solo successivamente l'incarico è stato affidato al dott. PICCININ che, sulle successive delibere, avrebbe effettuato solo un controllo di legittimità, stante la ritenuta necessità, espressa dal Direttore generale, di prorogare l'incarico, permanendo le esigenze che ne avevano giustificato il conferimento.

In diritto, i difensori evidenziano la mancanza del richiesto elemento soggettivo con riferimento alle delibere assunte nel periodo 2006/2009, tutte assunte dal Direttore Generale, unico firmatario, con l'assistenza del Dirigente addetto al controllo della spesa e del responsabile del procedimento.

Il parere del Direttore Amministrativo e di quello Sanitario sarebbero stati resi solo come coadiutori del Direttore Generale e, nella specie, quello del dott. PICCININ riguardava solo la sussistenza della necessaria copertura economica.

Gli stessi difensori, poi, deducono anche la mancanza di colpa grave nella contestata violazione delle leggi, tutte invece puntualmente osservate nella complessa redazione dell'Atto Aziendale per cui, richiamando anche la sentenza SS.RR. n. 56/97, si nega ogni marcata violazione degli obblighi di servizio.

Negata altresì la sussistenza di danno erariale per l'utilità dell'opera del consulente e, quanto alla sua determinazione, la nullità della citazione per la estrema genericità delle relative conclusioni si conclude chiedendo, preliminarmente, una declaratoria di nullità dell'atto introduttivo e, nel merito, l'assoluzione del dott. PICCININ oppure che, ritenuto che il danno, semmai, ammonti ad euro 376.750,00, ripartirlo in proporzione alle singole responsabilità, applicando anche il potere riduttivo.

Il dott. Tullio CICCOLINI si è costituito con il patrocinio dell'avv. Tiberio Gulluni il quale, nella sua memoria, dopo aver brevemente ricordato le accuse mosse dal Requirente, in particolare, ai componenti del Collegio Sindacale, si è diffusamente soffermato sulla necessità, per le Aziende sanitarie e Ospedaliere, di dotarsi di un "Atto Aziendale di diritto privato" a seguito della loro trasformazione in Aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale.

Richiamata la complessità del contenuto di tale "Atto", non ancora adottato dal Policlinico nel 2005, ovverosia al momento di insediamento della dirigenza soggetta all'odierno esame (pur sussistendo l'obbligo da circa cinque anni), la difesa ha ricordato come fu avvertita la necessità di provvedere alla sua adozione e, pertanto, dopo aver accertato l'assenza di adeguate professionalità interne, venne incaricato il dott. RICCIARELLI il quale, nei mesi successivi, provvide alla stesura di un primo "Atto" (nel gennaio 2006) che venne sottoposto a tutti gli organi competenti aziendali e sindacali, che indicarono la necessità di provvedere a numerose modifiche e adattamenti, recepiti in una nuova redazione, completata nel marzo 2007, epoca in cui intervenne, però, un Atto di indirizzo della Regione Lazio che modificava i precedenti criteri e rendeva necessaria una ulteriore stesura, alla quale si è provveduto con l'apporto continuo del consulente, resosi oltremodo necessario anche per i ripetuti aggiornamenti normativi medio tempore intervenuti.

Con la delibera n. 968 del 30.7.2010 si è definitivamente approvato l'Atto Aziendale, a completamento di alcune parti già stralciate, per centinaia di pagine.

L'incarico svolto dal dott. RICCIARELLI, la cui complessità ha giustificato le numerose proroghe, sarebbe stato, pertanto, assolutamente necessario per la emanazione di numerosi atti regolamentari e di attuazione, puntualmente allegati.

Ciò posto, la difesa del dott. CICCOLINI, ha contestato analiticamente talune censure mosse dal Requirente, alcune solo formali soffermandosi, in particolare, sull'infondatezza delle censure fondate sulla violazione dell'art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001, sulla mancata indicazione dei criteri per la determinazione del corrispettivo, la mancata approvazione del contratto, l'asserito divieto di proroga ma, soprattutto, sulla natura ed ampiezza degli effettivi poteri del Collegio Sindacale, non legittimato a censurare, nel merito, le scelte discrezionali dei vertici amministrativi ma chiamato a verificare la legittimità degli atti contemplati nell'art. 3 ter del D.Lgs. n. 502/92.

In ordine al danno erariale, rispetto alla cui contestazione ha eccepito la prescrizione quinquennale evidenziando come il dott. CICCOLINI sia stato componente del Collegio solo nel 2007, ne ha ricordato gli elementi costitutivi ricordando come vada rilevata l'ingiustizia della remunerazione che, nella fattispecie, non si è verificata.

Ha concluso chiedendo il rigetto della domanda risarcitoria formulata nei confronti del proprio assistito.

Con l'assistenza legale dell'avv. GENTILE si sono costituiti i signori CARUSO, GIORDANI, DI ODOARDO, ANTONELLIS, COSSIGA, TOMASINI, MAZZETTI, COCCIMIGLIO, tutti – anche se in tempi diversi – componenti del Collegio Sindacale dell'Azienda.

Nella memoria depositata in atti il difensore, ricordate sinteticamente le contestazioni rivolte dal Requirente ai componenti del Collegio Sindacale e, in particolare, le delibere oggetto di esame e i verbali con i quali il Collegio Sindacale ha espresso il proprio favorevole parere alla loro adozione, ha premesso un'analitica ricostruzione cronologica-normativa dell'obbligatorietà, per le

Aziende sanitarie e Ospedaliere, di dotarsi di un “Atto Aziendale di diritto privato” a seguito della loro trasformazione in Aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale.

Ricostruita, nella sua ripartizione, la complessità del contenuto di tale “Atto”, risultato non ancora adottato dal Policlinico nel 2005, nel momento in cui i vertici amministrativi oggi convenuti si sono insediati, la difesa ricorda come fu avvertita la necessità di provvedere alla sua sollecita adozione e, pertanto, dopo aver accertato l’assenza di adeguate professionalità interne da parte dell’allora Direttore Amministrativo dott. Barnaba, venne incaricato il dott. RICCIARELLI il quale, nei mesi successivi, provvide alla stesura di un primo “Atto” (nel gennaio 2006) che venne sottoposto a tutti gli organi aziendali e sindacali e, provveduto ad una nuova stesura – in base agli apporti ricevuti - nel marzo 2007, intervenne un Atto di indirizzo della regione Lazio che ne modificava i criteri e rendeva necessaria una ulteriore stesura, alla quale si è provveduto con l’apporto continuo del consulente, resosi necessario anche per i ripetuti aggiornamenti normativi medio tempore intervenuti e sulla base della decisione dei vertici aziendali e del Rettore di intervenire con la ristrutturazione in modo graduale.

L’Azienda ha, tra l’altro, deciso di rimodellare le articolazioni organizzative, adeguandole ai livelli di produzione delle prestazioni, in continua sinergia col Rettorato.

Con la delibera n. 968 del 30.7.2010 si è definitivamente approvato l’Atto Aziendale, a completamento di alcune parti già stralciate, per centinaia di pagine.

L’incarico svolto dal dott. RICCIARELLI, la cui complessità e continua necessità di adattamento ha giustificato le numerose proroghe, sarebbe stato, pertanto, assolutamente necessario per la emanazione di tutti i numerosi atti regolamentari e di attuazione, puntualmente descritti.

Ciò posto, la difesa ha contestato analiticamente le censure mosse dal Requirente, alcune solo formali soffermandosi, in particolare, sull’infondatezza di quelle fondate sulla violazione dell’art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001, sulla mancata indicazione dei criteri per la determinazione del corrispettivo, la mancata approvazione del contratto, l’asserito divieto di proroga ma, soprattutto,

sulla natura ed ampiezza degli effettivi poteri del Collegio Sindacale, non legittimato a censurare, nel merito, le scelte discrezionali dei vertici amministrativi, essendo chiamato a verificare la legittimità degli atti contemplati nell'art. 3 ter del D.Lgs. n. 502/92.

Ricordato come il Collegio Sindacale, all'epoca della prima delibera, fosse composto dai signori Cossiga, Ciccolini, Coccimiglio, Tomasini e Mazzetti, che nel 2007 si insediò il nuovo Collegio, nelle persone dei signori Cossiga, Di Odoardo, Giordani, Antonellis e Caruso, e di come abbia motivamente espresso il proprio avviso in ordine al conferimento dell'incarico e alle successive proroghe, la difesa, per quanto riguarda l'elemento soggettivo del danno erariale, rispetto alla cui contestazione ha eccepito comunque la prescrizione quinquennale dei pagamenti effettuati in esecuzione dei mandati emessi sino a tutto l'anno 2007, ne ha sottolineato l'inesistenza sia nella forma del dolo che della colpa grave.

Ha concluso instando per escussione testimoniale di funzionari del Policlinico Umberto I ed ha chiesto il rigetto della domanda risarcitoria formulata nei confronti dei suoi assistiti.

Il dott. RICCIARELLI si è costituito con il patrocinio dell'avv. Vitiello il quale, nella propria memoria depositata il 24 ottobre 2012, ha contestato, in via pregiudiziale, la giurisdizione di questa Corte a conoscere del comportamento del proprio assistito.

A tal fine ha espresso il suo contrario avviso in ordine alla ritenuta competenza fondata, secondo la tesi del P.M., su due pronunce, una della II Sezione Centrale (n. 256/08) ed una di questa Sezione (n. 26/2011), assertive della potestà cognitoria contabile in quanto le fattispecie colà esaminate sarebbero assolutamente diverse dalla posizione del dott. RICCIARELLI il quale avrebbe svolto il suo incarico di consulente con autonomia di mezzi e di organizzazione, senza alcun rapporto di servizio con la Direzione Generale dell'Azienda.

Quanto all'incarico affidato, la difesa del convenuto ha ricostruito l'iter normativo che ha portato all'obbligo dell'Azienda di dotarsi dell'"Atto Aziendale di diritto privato", la cui complessità e straordinarietà di contenuto è stata asseverata dalla giurisprudenza amministrativa in decisioni che ha puntualmente richiamato.

Complessità che sarebbe dimostrata da tutte le prestazioni preliminari e strumentali all'adozione dell'Atto richiamato, con necessità di continui raccordi con l'Ateneo e con la predisposizione di numerosi provvedimenti, in disparte il fatto che a seguito di un nuovo indirizzo in materia, nel 2007, della regione Lazio si era dovuto provvedere a mutare significativamente gli atti predisposti, la cui mole appare svalutata nell'atto di citazione, omettendo di considerare che si tratta di un documento di circa 900 pagine, di XIII titoli e 12 allegati.

Incomprensibile sarebbe, pertanto, l'accusa di attività inesistente.

Sulla liceità e correttezza della procedura seguita per il conferimento e successive proroghe dell'incarico in esame, la difesa del dott. RICCIARELLI la difesa esprime l'avviso che essa sia stata legittima, anche alla luce dei parametri dell'art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001 e della sentenza di questa Sezione già citata.

In conclusione, eccetta la prescrizione del danno in relazione ai mandati emessi nel quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre (29.3.2012), si insiste perché sia dichiarato il difetto di giurisdizione e, nel merito, che sia assolto il convenuto da ogni addebito.

In via istruttoria si chiede escussione testi.

All'odierna udienza il P.M. ha insistito per l'accoglimento della domanda attrice richiamando i pagamenti effettuati senza la previa presentazione di una relazione da parte del consulente e con il colpevole contributo del Collegio sindacale che avrebbe espresso parere favorevole ignorando le illegittimità commesse.

Sul piano, poi, dell'attività esplicata, il Requirente ha assunto sia la giurisdizione di questa Corte nella materia *de qua* che l'illiceità dell'incarico conferito e delle successive proroghe, non essendoci peraltro né prescrizione del diritto risarcitorio né nullità dell'attività istruttoria e dei conseguenti atti formati dallo stesso Requirente. Nel merito, l'attività del dott. RICCIARELLI sarebbe priva di qualsiasi oggettivo riscontro e, come tale, illecitamente compensata. Ha confermato la richiesta di condanna, a titolo di dolo, dei convenuti.

L'avv. Vitiello, difensore del dott. RICCIARELLI ha confermato, in premessa, la

peculiarità della posizione del suo assistito, consulente e non collaboratore a progetto o con contratto di co.co.co..

Quanto al lavoro svolto dal medesimo il difensore si è lungamente soffermato sulla complessità delle prestazioni fornite, peraltro in un contesto di delicatezza di rapporti istituzionali all'interno dell'Università e del Policlinico. A lui deve essere ascritta la paternità del Piano aziendale e non alla dott.ssa Campo che ha, invece, solo redatto la delibera di approvazione.

Nel confermare l'eccezione di prescrizione per i fatti addebitati e allocabili, temporalmente, prima del 2007, ha insistito per l'assoluzione del proprio assistito.

L'avv. Racco, difensore del dott. MONTAGUTI ha, da parte sua, confermato quanto già dedotto in atti circa la necessità della nomina di un consulente per la redazione dell'Atto aziendale, atto complesso e che ha richiesto numerosi e qualificati interventi.

L'avv. Gentile, rappresentante dei componenti del Collegio sindacale, ha contestato, in toto, la dedotta illiceità della delibera di conferimento dell'incarico al consulente e le successive proroghe, trattandosi di attività estremamente complessa e prolungata nel tempo.

Ha ricordato come, peraltro, dal 1999, momento della sua previsione normativa, al 2005, l'atto aziendale non era stato redatto né affrontata la relativa problematica, certamente non risolvibile con un singolo atto o una singola relazione, come dedotto dal P.M., o realizzabile da altri professionisti, dei quali non sarebbe stata dimostrata la capacità professionale a redigerlo.

Ha concluso chiedendo l'assoluzione dei propri assistiti.

Anche gli avv.ti Gulluni, Matteini e Milli, per i rispettivi patrocinati, hanno sostanzialmente dedotto la legittimità dell'incarico, ampiamente dimostrata negli atti defensionali e, in caso di dubbio, dimostrabile con escussione testimoniale. Nel fare, pertanto puntuale richiamo alle loro memorie, hanno concluso per il rigetto della domanda attrice.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Prima di procedere ad una valutazione, nel merito, della pretesa del Requirente, il Collegio deve risolvere alcune questioni pregiudiziali e preliminari poste dalle parti convenute.

In primo luogo va risolta quella avanzata dalla difesa del dott. RICCIARELLI circa la mancanza di potestà di *ius dicere*, nei suoi confronti, da parte di questa Corte.

La denunciata carenza non appare fornita di idoneo fondamento.

In effetti, la prospettazione di parte convenuta trova un proprio riferimento in un indirizzo giurisprudenziale certamente risalente e oggi completamente superato dalle più recenti pronunce, non solo di questa Corte ma soprattutto della Suprema Corte di Cassazione.

Nel senso indicato dalla difesa si erano pronunciate, ad es. la Sezione Giurisdizionale Sicilia (sent. n. 65/98) e questa Sezione (sent. n. 1792/2006), ma l'orientamento è poi mutato, non solo nei casi in cui si è ravvisata comunque la sussistenza di un rapporto di servizio per la particolare qualificazione del collegamento esistente tra P.A. e consulente (ad es. il consulente o ausiliario del giudice, v. Sez. Giurisd. Toscana n. 360/2008 e Sez. Giurisd. Lombardia n. 553/2006), ma anche per il diverso apprezzamento che si è operato in ordine all'efficacia lesiva per le pubbliche finanze dei comportamenti che si inseriscono, funzionalmente, nell'attività istituzionale della P.A (Sez. Giurisd. Friuli V.G. sent. n. 98/2009 e II Sez. C.A. n. 472/2010).

La conclusione, sul punto, cui si è oggi pervenuti è che non può essere posto in dubbio che la cognizione della fattispecie in esame si pone all'interno dei confini di giurisdizione, così come, anche, precisato dalla Suprema Corte di Cassazione.

Quei Giudici, dopo aver premesso che” *La giurisdizione della Corte dei conti in tema di danno erariale non dipende dalla natura o qualità del soggetto che ha causato il danno, ma da quella di chi l'ha patito; da ciò consegue che può essere devoluto al giudice contabile anche il giudizio sulla condotta del privato imprenditore che abbia distratto finanziamenti pubblici a lui erogati con vincolo di scopo.*(Cass. civ. SS UU n. 4511/2006) e che “*Presupposto per la responsabilità amministrativa è l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce tale danno, la quale è configurabile non solo quando intercorra un rapporto di impiego in senso proprio, ma anche quando sia ravvisabile comunque un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, pur se estraneo alla P.A., venga investito, anche di fatto,*

*dello svolgimento in modo continuativo di una data attività in favore della pubblica amministrazione” (Cass.civ. SS.UU. n. 22652/2008), hanno altresì ritenuto che “Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può anche essere un privato o un ente pubblico non economico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Ne consegue che qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla p.a., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile”. (Cass. civ. SS.UU. n. 20434/2009).*

Orientamento che, *a contrariis*, emerge anche da Cass. civ. SS.UU. n. 9846/2011, secondo cui *“La giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale non sussiste in caso di illegittima percezione o utilizzazione di contributi o finanziamenti pubblici istituiti per ragioni di solidarietà sociale, come quelli volti a indennizzare i soggetti (imprenditori e non) che abbiano subito danni in conseguenza di gravi calamità naturali; in tal caso, infatti, deve escludersi l'esistenza di un collegamento funzionale del privato beneficiario con la p.a. e, quindi, la sua compartecipazione alla realizzazione di un programma finalizzato al perseguimento di un pubblico interesse”.*

La difesa del dott. RICCIARELLI contesta proprio la sussistenza di un rapporto di servizio con l'Amministrazione, assumendo che lo stesso avrebbe organizzato il lavoro commissionatogli con autonomia di mezzi anche se, per il corretto espletamento, doveva avere rapporti quantomeno continui con i dirigenti ed i vertici aziendali.

Ma ad avviso del Collegio è la stessa prospettazione di parte convenuta che dimostra come un vero e proprio rapporto di servizio si fosse instaurato.

Infatti l'opera del dott. RICCIARELLI, a voler dar credito alla tesi difensiva, va qualificata non come mera produzione di una relazione o di un elaborato, frutto di un solitario lavoro svolto al di fuori del contesto aziendale ma come partecipazione, in qualità di esperto esterno, ad una serie

continua e coordinata di atti – per l’elaborazione, modifica ed aggiornamento dei quali vi è stata una continua interazione con dirigenti e direttore generale – che ne hanno giocoforza comportato un inserimento fattuale nell’organizzazione.

Non si tratta, ad avviso del Collegio, di dare risalto ad elementi formali, tipo la disponibilità di una stanza vicina a quella del Direttore Generale, ma a componenti sostanziali e strutturali del rapporto di collaborazione. E questi evidenziano come la interazione sia stata assolutamente costante, mai spuria o episodica, necessaria e mai incidentale, incisiva e mai superflua nell’assicurare che l’Atto aziendale, frutto di continui aggiornamenti, modifiche e trattative fosse via via conforme non solo ai parametri legali ma anche alle aspettative o aspirazioni delle varie categorie interessate.

Sulla continua partecipazione del dott. RICCIARELLI alle varie fasi evolutive della redazione dell’Atto Aziendale non solo convergono le dichiarazioni e ricostruzioni degli altri convenuti e del dott. Capparelli, ma è la stessa architettura difensiva che, in qualche modo, la presuppone allorché parla di un “Atto aziendale” di straordinaria complessità che ha richiesto, da parte dello stesso consulente, una serie di “prestazioni preliminari, essenziali per giungere al risultato finale (pag. 14).

Appare quindi al Collegio contraddittorio l’assunto che vuole accreditare, da un lato, la figura del consulente RICCIARELLI come professionista che, ricevute le necessarie istruzioni elabora, in solitudine e in piena autonomia, il documento richiesto e dall’altro (per giustificare la legittimità del conferimento e delle proroghe) se ne evoca la laboriosa e sofferta redazione in un contesto di continui interventi e interrelazioni con i vertici aziendale e con gli organismi universitari.

Come detto, però, quello che deve essere correttamente risaltato non è la sola presenza di indicatori formali ma il nucleo sostanziale del rapporto instauratosi tra Amministrazione pubblica e consulente, così da verificare se egli abbia o meno fattivamente partecipato alla formazione della volontà della P.A. nella ricerca o raggiungimento di obiettivi istituzionali.

E la risposta a questo quesito – che per quanto detto appare perfino pleonastico – non può che essere affermativa, con la conseguenza che, nella fattispecie, non dubita il Collegio di avere giurisdizione sulla valutazione se il dott. RICCIARELLI, nell’esecuzione del rapporto di servizio

instaurato con l'Azienda Policlinico Umberto I, abbia o meno causato un danno erariale.

Risolta, nel senso che precede, la questione pregiudiziale, deve essere ora affrontata la dedotta nullità dell'atto di citazione, così come proposta dalla difesa del dott. PICCININ.

In sostanza, nella memoria costitutiva e nel contesto di motivazioni riguardanti l'errata determinazione del danno erariale, si assume che l'atto di citazione sarebbe nullo per la genericità delle conclusioni.

E' opinione del Collegio che la nullità invocata non solo sia mal posta ma anche che la sua richiesta sia immotivata.

Come noto, i principi generali che disciplinano la nullità degli atti processuali sono rinvenibili nei tre commi di cui si compone l'art. 156 c.p.c., ove vi sono altrettante regole che, con plastica definizione, sono state indicate come ad andamento "sinusoidale" perché, dopo la previsione di un principio generale (nel primo comma), la norma contiene, nel secondo comma, un "ampliamento" dello stesso, per poi restringere, sin quasi ad annullarla (nel terzo comma), l'effettiva operatività nel processo della stessa nullità.

Nello specifico, ma con un ovvio collegamento funzionale con la previsione che precede, l'art. 164 c.p.c. indica le cause di nullità proprie dell'atto di citazione nei due diversi settori o parti, la *vocatio in jus* e l'*editio actionis*.

La difesa sembra voler fare riferimento a quest'ultima, ovvero la mancata o carente rappresentazione del contenuto della domanda rivolta (al giudice) contro il convenuto, così da pregiudicargli il diritto a dispiegare un'efficace difesa e al giudice di avere esaurienti elementi di giudizio.

In particolare il riferimento è al 4° comma dell'art. 164 c.p.c. allorché si commina la sanzione "se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito nel n. 3) dell'art. 163 ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al n. 4) dello stesso articolo".

Ora, se questo è il senso della evidenziata nullità si deve dire, in primo luogo, che l'art. 163 n. 4) c.p.c. non specifica quale dev'essere il grado di compiutezza delle conclusioni avanzate ma che tale

puntualità può essere agevolmente ravvisata ove si colleghi l'elemento "conclusioni" al requisito fondamentale per cui l'atto deve essere munito di adeguato scopo ed il cui raggiungimento preclude la declaratoria di nullità ex art. 156, 3° comma, c.p.c..

La conseguenza è che l'elemento formale delle conclusioni deve essere parte del contenuto della domanda e sarà rimessa alla valutazione del giudicante la verifica della loro congruità e corrispondenza con il *petitum* sostanziale.

Una "genericità" delle stesse non comporta, quindi ed *ipso facto*, la nullità della domanda, ovviamente se questo non trasmoda in un vizio di assoluta confusione o intellegibilità della domanda, ma un giudizio (negativo) di merito sulla pretesa avanzata.

In secondo luogo e in aderenza alla fattispecie in esame, le conclusioni del P.M. non appaiono assolutamente generiche ma sufficientemente analitiche, tali da consentire alla difesa di replicare puntualmente alle argomentazioni accusatorie.

Ne consegue che la richiesta di declaratoria di nullità, peraltro non sufficientemente indicativa dei punti di censura che affliggerebbero l'atto di citazione nella sua parte conclusiva, va respinta.

Ugualmente non interamente condivisibile è l'eccepita prescrizione dell'azione e del correlato diritto risarcitorio.

Da parte delle difese si eccepisce che parte del danno contestato sarebbe ormai prescritto in quanto il primo atto di interruzione sarebbe tardivamente intervenuto rispetto alla delibera di conferimento dell'incarico (del. n. 165 dell'8.11.2005) o, quantomeno, rispetto all'avvenuto pagamento del *quantum* stabilito.

In ordine a tale eccezione deve dirsi che essa appare condivisibile solo in relazione all'avvenuta liquidazione al consulente della somma di €. 8.000,00, a seguito di mandato n. 62 del 16.1.2006.

Deve rilevarsi, a tal proposito, che la giurisprudenza di questa Corte ritiene (cfr. I sez. C.A. n. 358/2007) che in fattispecie dannose connotate da dolo dei soggetti agenti, come quella che ci occupa con riferimento alla contestazione del P.M., trova applicazione l'art. 1310 c.c. per cui l'interruzione

determinata dalla prima notifica dell'invito a dedurre al convenuto COSSIGA (24.1.2011) si estende a tutti gli altri coobbligati (cfr. Cass. II sez. civ. sent. n. 1406/2011) con la conseguenza che la contestazione del danno deve considerarsi utilmente e tempestivamente effettuata in relazione alle somme liquidate con i successivi mandati.

Nel merito della domanda attorea il Collegio osserva quanto segue.

Il Requirente ha chiesto la condanna dei convenuti in relazione ad un incarico di consulenza, più volte prorogato, strutturando la sua pretesa su alcuni cardini di illegittimità/illiceità che ha, in maniera estremamente sintetica, dichiarato di aver "accertato" o di aver "ritenuto".

In particolare:

a) nella delibera n. 165/2005 non sarebbe stata indicata la norma legittimante (citata, invece, nel contratto di consulenza);

b) l'oggetto dell'incarico contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 3 della delibera dell'Azienda Policlinico Umberto I n. 43 del 23 settembre 2005;

c) il pagamento sarebbe dovuto conseguire alla presentazione di una relazione finale, così come previsto dall'art. 4 della citata delibera n. 43/2005;

d) il conferimento sarebbe illecito per indeterminatezza dell'oggetto e per contrasto con l'art. 7 comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001, stante il mancato, previo accertamento di risorse utili e disponibili in seno alla medesima struttura;

e) mancata effettuazione, da parte del professionista incaricato, di alcuna delle prestazioni previste in delibera e nel contratto;

f) per le successive delibere di proroga, illiceità della proroga stessa, inammissibile se non in casi eccezionali, non rinvenibili nella fattispecie;

g) mancata stipula del contratto che l'amministrazione avrebbe illecitamente prorogato;

h) mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005;

Alla concretizzazione del danno derivante dai provvedimenti amministrativi e dagli atti di diritto privato conseguenti avrebbero concorso, oltre al Direttore generale dott. MONTAGUTI e il

consulente dott. RICCIARELLI, anche il direttore amministrativo e quello sanitario.

Questi ultimi poiché (v. pag. 3 atto di citazione e successive annotazioni ripetute pedissequamente) “la proposta di conferimento dell’incarico, tra gli altri, *può* essere fatta dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario” e, in tal senso, avrebbero concorso all’emanazione delle delibere di conferimento e proroga.

Parimenti responsabili sono stati reputati i componenti del Collegio Sindacale, al quale sono stati addebitati i pareri favorevoli espressi sulla legittimità dei provvedimenti ritenuti dal Requirente illegittimi/illeciti e produttivi, per il consulente, di un ingiustificato arricchimento a fronte di nessuna utilità ricevuta dall’Amministrazione, utilità “mai accertata (e non accertabile dal giudice contabile)” (cfr. pag. 15 atto di citazione).

Nell’adempiere alle prescrizioni poste dall’art. 163, n. 4 e 5 c.p.c., nonché dall’art. 1, co. 1 del R.D. n. 1038/33 il P.M. offre, oltre alla serie di considerazioni connesse ad accertamenti e convincimenti supportati da locuzioni tipiche di provvedimenti amministrativi, materiale probatorio documentale acquisito – non senza difficoltà per sua stessa ammissione ma per il reperimento del quale, o di altro, non ha ritenuto di fare ricorso a più incisivi poteri e mezzi istruttori – quale una lettera dell’avv. Baglio, del 27 dicembre 2010, la nota con cui sarebbe stata accertata la regolare esecuzione degli incarichi (asseritamente in modo illegittimo da parte del dott. PICCININ e dal dott. MONTAGUTI), le circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica (non menzionate ma qui giova il brocardo *jura novit curia*) e la delibera n. 43/2005 della medesima Azienda.

A fronte di siffatta prospettazione accusatoria e della allegazione di argomentazioni o documentazione probatoria il Collegio ritiene che la pretesa sia gravemente e insanabilmente affetta da carenza di prova sia in ordine all’indicata illegittimità/illiceità del conferimento e delle proroghe degli incarichi che del prospettato elemento psicologico, la cui sussistenza è stata formulata in modo generalizzato e indistinto per tutti i convenuti, senza una necessaria e doverosa differenziazione o analitica rappresentazione del contributo causale da ognuno fornito.

In particolare, il Requirente ha creduto di poter ravvisare la concretizzazione di un danno

erariale offrendo al Collegio una serie di elementi sintomatici, soprattutto sotto il profilo oggettivo della carenza di situazioni legittimanti che, forse, utili alla verifica della legittimità della delibera iniziale che delle successive proroghe, non appaiono appaganti sotto quello dell'evidenza dannosa delle condotte.

In primo luogo il Requirente indica come fonte di vizio (e quindi, evidentemente, di danno) la mancata indicazione nelle delibere n. 165/2005, n. 511/2006 e n. 54/2007 (punti A, C ed E dell'atto di citazione) della "norma di legge in base alla quale la decisione è stata assunta" anche se poi, nel corso della stessa citazione, dà avviso di avere perfettamente compreso la fonte normativa legittimante (art. 7, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001).

Quello che rileva, allora, è se omessa indicazione vi è stata e se tale eventuale omissione possa o abbia potuto incidere, in modo causalmente fattivo, nella causazione di un danno erariale.

La verifica effettuata porta il Collegio a concludere che la censura del Requirente è infondata in punto di fatto e di diritto.

In punto di fatto poiché, se effettivamente nella delibera n. 165/2005 non vi è formalmente richiamata la norma che precede - ancorché con l'ordinaria diligenza dell'ermeneuta essa possa essere facilmente individuata allorché nella stessa si fa espressa menzione (pag. 2) dell'"opportunità di avvalersi a supporto delle iniziative e delle decisioni della Direzione generale della consulenza e della collaborazione del dott. Giuseppe Ricciarelli" – la norma è chiaramente menzionata nello schema di "contratto di consulenza" allegato alla stessa e della quale è espressamente previsto che sia parte integrante.

Il contratto, peraltro, risulta sottoscritto in data 13.11.2005 e, quindi, appare erronea l'affermazione che un contratto di consulenza non sia mai stato stipulato.

In punto di diritto va ricordato come l'atto amministrativo in questione non è mai stato dichiarato annullato, giudizialmente o in via di autotutela, o radicalmente nullo.

E allora, a tal fine, va rammentato come l'art. 21 *quinquies* e ssgg. della legge n. 241/90 disciplinino tali fattispecie indicando non solo una puntuale delimitazione dell'area dell'annullabilità

di un provvedimento privo di requisiti formali o la sua nullità, ma anche che la stessa revoca di un atto *ab origine* lecito non comporta un risarcimento in senso proprio ma solo un indennizzo (ontologicamente diverso dal risarcimento, cfr. TAR Campania sent. n. 2977/2011).

E delineandosi, così, semmai, solo una fattispecie riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso.

Ma nella giurisdizione contabile si ha cognizione dei fatti dannosi *contra ius* e non delle condotte che, allo stato, appaiono *secundum ius*, anche se è indubitabile che questa Corte possa autonomamente procedere, al fine di verificare la sussistenza di un danno erariale, allo scrutinio dei presupposti legittimanti l'affidamento (Cass. civ. SS.UU. n. 10069/2011).

La qual cosa - e per la sola circostanza che mancherebbe un riferimento normativo - non sembra essersi verificata, alla pari della dedotta "illiceità del contratto", per indeterminatezza dell'oggetto (anche se poi, contraddittoriamente, si assume che il contratto non sarebbe mai stato stipulato - cfr. pag 9 e 11 della citazione -).

Il Requirente, poi, si duole del fatto che l'oggetto dell'incarico contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 3 della delibera n. 43/2005 nonché "ai provvedimenti connessi e conseguenti afferenti alla riorganizzazione amministrativa della stessa...". Rilevata la genericità di un siffatto, ultimo rinvio, va detto che l'art. 3 della citata delibera n. 43/2005 ammette la conferibilità di incarichi "a) per motivi di studio: svolgimento di attività diretta allo studio e alla soluzione di problemi di particolare importanza attinenti agli affari di competenza degli organi istituzionali dell'Azienda; b) per motivi di ricerca: per esigenze connesse con lo sviluppo di progetti di formazione e/o di ricerca preventivamente definiti; c) per consulenza: per acquisire pareri".

Ad avviso del Collegio la non pertinenza dell'incarico conferito al dott. Ricciarelli non emerge in quanto l'attività svolta dallo stesso appare rientrare nell'attività di studio e formulazione di soluzioni giuridiche, funzionali e organizzative connesse all'emanazione dell'Atto aziendale, atto che, come ampiamente dimostrato dai convenuti, si è rivelato essere provvedimento di estrema complessità ed articolarietà.

Anche qui ed in ogni caso, il P.M. assume solo un generico “contrasto” con la disposizione che precede, senza altro argomentare o dimostrare e senza addurre in quale modo il prospettato contrasto si sia riverberato in attività inutile – e quindi dannosa – per le pubbliche finanze.

Ulteriore motivo di censura addotto dall’attore è che il pagamento sarebbe dovuto conseguire alla presentazione di una relazione finale, così come previsto dall’art. 4 della citata delibera n. 43/2005 e che una relazione finale non è mai stata presentata.

Va detto, a tal proposito, che l’art. 4 della citata delibera n. 43/2005 non subordina il pagamento della consulenza alla presentazione di una relazione finale ma quest’ultima è prevista come strumento di verifica dei risultati conseguiti, indicati nella delibera di conferimento.

Orbene, posto che ritiene il Collegio che la verifica dell’attività svolta possa conoscere anche modalità diverse da quelle esemplificate (e non tassativamente ma solo ordinatoriamente enunciate) deve apprezzarsi la *ratio* che sottende ad una previsione di tal specie, ovvero l’esigenza che si possa e debba riscontrare, nel concreto, non solo la compiuta formalità della presentazione di un resoconto ma la sostanza dell’attività posta in essere, il conseguimento di risultati utili, la pertinenza e congruità tra quanto richiesto e quanto fornito, l’idoneità applicativa delle soluzioni prospettate ed altro.

Ora, le parti hanno ampiamente dimostrato che il dott. RICCIARELLI ha redatto l’Atto aziendale, non solo al termine di una laboriosa attività (non negata dal P.M. che ha centrato le sue doglianze solo sull’illegittimità delle proroghe, di cui si dirà appresso) ma con una ricchezza documentale e di contributi che pare difficile negare con obiettività e che il P.M. stesso non ha negato, limitandosi solo ad affermare – senza null’altro argomentare o dimostrare, neanche con un’escussione della teste sul punto – che l’atto che precede risulterebbe predisposto, quale estensore, dalla dott.ssa Stefania Campo (mentre più razionalmente la stessa ha steso la delibera di approvazione formale).

Sul punto, invece, il P.M. afferma che il dott. RICCIARELLI non avrebbe posto in essere alcuna prestazione ed evocando, a conforto, una lettera a firma dell’avv. Baglio, del 27 dicembre 2010, titolare dell’avvocatura aziendale.

Ma in disparte il fatto che una affermazione di così pregnante gravità meritava ben altri riscontri probatori (ad es. escussione testi sulla presenza ed assiduità del dott. Ricciarelli nei locali aziendali o alle riunioni) e che il P.M. si limita ad affermare che l'Azienda avrebbe fornito scarsa collaborazione (dimenticando i poteri istruttori a lui riservati dalla normativa di settore), nulla risulta in atti circa l'attribuibilità ad altri dell'Atto aziendale, non essendo chiaramente sufficiente a tale scopo né la firma della dott.ssa Campo quale estensore di una delibera né la lettera dell'avv. Baglio che si limita ad affermare che "agli atti dell'Avvocatura non è presente alcuna documentazione".

Altro punto centrale della censurabilità della complessiva azione amministrativa sottoposta alla cognizione di questo Collegio è l'asserita indeterminatezza dell'oggetto della delibera (e del successivo contratto) nonché l'intimo contrasto con la previsione dell'art. 7, commi 6 e 6 bis del D. Lgs. n. 165/2001 e con la delibera n. 43/2005 in ordine al mancato accertamento delle reali necessità dell'amministrazione conseguenti a carenze di personale in possesso di specifica professionalità e per non aver attivato le procedure comparative previste dal citato comma 6 bis.

Ricordato come la norma legislativa richiamata disponesse, nella sua originaria previsione che *"Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione"* e che, a seguito della novella introdotta dal D.L. 10 gennaio 2006 n. 4 e norme successive, l'originario comma 6 è stato sostituito con *"6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:*

*a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*

*b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*

*c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*

*d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.*

*Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.*

*Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto.*

*6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti,*

*procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.*

*6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6” va detto che le lamentate doglianze appaiono prive di sufficiente spessore..*

Le censure affermate dall'attore risultano, infatti, smentite dagli atti poiché, quanto all'asserita indeterminatezza dell'oggetto, la delibera n. 165/2005 dà ampiamente conto del contenuto della prestazione richiesta al dott. Ricciarelli allorché, in 19 righe della stessa e nel richiamo al contratto annesso, illustra e puntualizza i confini dell'attività consulenziale “Ritenuto che la predisposizione dell'atto aziendale rappresenti in particolare nell'ambito delle Aziende ospedaliere universitarie adempimento di assoluta rilevanza strategica e di notevole complessità sia in ragione dei contenuti e delle finalità previsti per il medesimo dalla normativa...”; quanto all'accertamento delle reali necessità non risulta smentita la circostanza addotta da controparte che nell'Azienda vi erano solo due dirigenti non in possesso di peculiari professionalità e che l'assenza di idonea qualificazione nel personale in organico era stata attestata dal Direttore Amministrativo dell'epoca (lettera prot. n. 30887 del 21.10.2005).

Il P.M., al riguardo, evoca la presenza di “diversi avvocati” ma non ne indica né il numero né le possibili esperienze professionali utili alla proficua redazione di un Atto aziendale.

Per quanto riguarda, poi, la mancanza di specificazione dei criteri di determinazione dell'incarico, valga qui ricordare che, ai sensi della Delibera n. 43/2005 il compenso colà previsto doveva essere rapportato a quello, aumentato del 10%, del dirigente DS (il P.M. non ha dimostrato alcunché atto a smentire l'eccedenza da tale parametro) ma in ogni caso i criteri erano esplicitati nel contratto, come asseverato dal Direttore Amministrativo nella lettera da ultimo richiamata.

Era onere dell'attore dimostrare l'illiceità dell'eventuale irragionevolezza o la non congruità di

eventuali scostamenti in eccesso.

Quanto, infine, al mancato rispetto del divieto di prorogare gli incarichi affidati, il Collegio ritiene che non sussista, nell'ordinamento, una preclusione in termini assoluti ma che, invece, esista la necessità, da rappresentarsi in modo rigoroso, di giustificare il prolungamento dei tempi (ed oneri) della collaborazione consulenziale.

I limiti di una tale possibilità si leggono, come indirizzo, nello schema di regolamento per il conferimento degli incarichi allegato alla circolare n. 2/08 del Dipartimento della Funzione Pubblica allorché, nel prevedere come normalmente inammissibile una proroga dell'incarico, lo si consente ove si “ravvisi un motivato interesse” alla proroga contrattuale “solo al fine di completare i progetti e per ritardi, non imputabili al collaboratore..”.

La stessa *ratio*, derivante dalla formulazione dell'art. 7 D. Lgs. n. 165/2001, è stata colta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 170/2011 la quale ha, correttamente, censurato una norma regionale che consentiva la proroga, anche ripetuta, dei contratti di collaborazione senza l'apposizione di un limite temporale (fattispecie diversa da quella oggetto di cognizione).

Orbene, a fronte del fatto che il P.M. ha assunto in citazione che “i casi assolutamente eccezionali” non sarebbero “riscontrabili nella fattispecie in esame” senz'altro aggiungere va detto, invece, che dalla documentazione in atti e dalle prospettazioni difensive – non contrastate – emerge che il dott. Ricciarelli è stato incaricato di predisporre l'Atto aziendale, del quale nei termini di cui a contratto aveva fornito una bozza da assoggettare ad approvazione ma che poi sulla stessa si è dovuti più volte intervenire con correzioni, modificazioni, integrazioni sino alla stesura definitiva.

Per la redazione di essi sono stati stipulati contratti successivi, tutti per un periodo sufficientemente brevi, indicativi della volontà di non conferire un incarico “permanente” o di durata indefinita.

Va da se, allora, che deve reputarsi come dato acquisito che l'Atto aziendale finale è il risultato di un lavoro che ha impegnato il consulente in un arco temporale significativamente lungo, reso tale dalla necessità di apportare le variazioni indicate e, quindi, compatibile con la previsione di dover completare il provvedimento generale con ritardi non imputabili al consulente stesso ma alla problematica dinamicità delle pretese delle componenti aziendali e universitarie.

Complessità e articolazione dell'attività che emerge dalla relazione del dott. Capparelli del 2.3.2012 il quale, poi, sentito dal P.M., ha però negato che quanto sottoscritto abbia rispettato il suo pensiero.

Smentita tardiva e non credibile, ad avviso di questo Collegio, al quale però suscita perplessità perché il dirigente lascia intendere, ma non afferma, che la sua volontà sia stata in qualche modo forzata. Ma di questo non c'è affatto riscontro, negli ulteriori (e anche nei precedenti) atti a sua firma né nell'attività istruttoria del P.M. il quale, si confida, se avesse ravvisato azioni penalmente rilevanti commesse nei confronti del dirigente ne avrebbe doverosamente messo a parte la competente Procura della Repubblica. Ma così non è stato.

Ma la complessità del progetto giustifica anche, ad avviso del Collegio, la mancata procedura di comparazione prevista dall'art. 7, comma 6 bis del richiamato D. Lgs. n. 165/2001 poiché, in disparte che la clausola è stata introdotta in epoca successiva al conferimento e che, *strictu sensu*, essa andrebbe riferita all'atto iniziale di attribuzione dell'incarico, v'è da dire che, a tutto voler concedere, non sono stati neanche introdotti dal Requirente motivi di censura sull'inidoneità del professionista prescelto.

Peraltro, una sua sostituzione in corso d'opera, senza una motivata ragione, avrebbe certamente comportato un plausibile disservizio con un altrettanto probabile aggravio di costi (che – per *incidens* - rendeva necessaria una motivazione assolutamente congrua).

Quanto a questi ultimi, altra censura del Requirente attiene al mancato rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 187 della legge n. 266/2005, norma che la difesa ritiene erroneamente invocata per la presente fattispecie.

Al riguardo questo Collegio ritiene, anche sulla base della richiamata circolare n. 2/2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica (e della precedente circolare n. 5/2006) che il contratto oggetto di cognizione sia effettivamente classificabile come un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, atteso lo stretto legame sussistente, per tutta la prestazione d'opera, con l'organizzazione e i fini del committente il quale conserva, se non un potere di direzione, certamente quello di costante verifica della rispondenza della prestazione alle proprie finalità istituzionali e di un effettivo coordinamento.

Va rilevato, però, che se il richiamo normativo appare pertinente, anche qui deve osservarsi come il Requirente, al di là dell'affermazione che “risulta non rispettato il disposto dell'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005...” nulla documenta al riguardo, così come sarebbe doveroso trattandosi di verificare il rispetto o meno di una misura percentuale correlata a precedente importo di spesa complessiva annua per analoga causale.

Ritiene il Collegio che agevole sarebbe stata una comparazione tra costo dell'incarico e dati di bilancio ma di ciò non vi è, in atti, alcun riscontro.

La carenza probatoria, però e come detto *ab initio*, non è limitata ad una sola contestazione ma avvolge, *in toto*, tutta la domanda attrice, recando così un *vulnus*, non altrimenti sanabile, alla conclusiva pretesa dell'attore.

E il convincimento del Giudice deve formarsi sul materiale probatorio comunque acquisito al processo, senza alcuna distinzione della parte che l'ha fornito o se è stato acquisito direttamente dal giudicante.

E', quella descritta dall'art. 2697 c.c., una "regola di giudizio", di modo che la decisione sia sempre possibile anche in assenza di alcuna prova. Essa si fonda sull'assunto che incombe all'attore l'onere di allegare i fatti che costituiscono il fondamento della sua domanda, ossia del diritto che con essa l'attore fa valere, e debba essere invece il convenuto ad allegare i fatti che fondano le sue eccezioni, ossia le ragioni di inefficacia, modificazione o estinzione di quel diritto.

Onere che, in caso di risarcimento del danno deve essere assolto con particolare cura atteso che *"L'istanza di risarcimento del danno nei confronti della P.A. è regolata dal principio dell'onere della prova ai sensi dell'art. 2697 c.c. per cui grava sul danneggiato l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi del danno per fatto illecito..."* (TAR Emilia Romagna , sez. I n. 725/2012) e anche che *"La domanda di risarcimento del danno non sostenuta dalle allegazioni necessarie all'accertamento della responsabilità dell'Amministrazione deve essere per ciò stesso disattesa. Deve rilevarsi, infatti, che sul danneggiato, ai sensi dell'art. 2697 c.c., incombe l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi della domanda di risarcimento del danno per fatto illecito, ovvero il danno, il nesso causale e la colpa. Il danneggiato, pertanto, al fine di ottenere il risarcimento dei danni provocati da illegittimo esercizio del potere amministrativo, deve provare in modo rigoroso l'esistenza del danno, non potendosi invocare in proposito il cd. principio acquisitivo, perché tale principio attiene allo svolgimento dell'istruttoria e non all'allegazione dei fatti, con la conseguenza che, sebbene la prova di siffatto danno e della sua entità può essere raggiunta mediante le presunzioni semplici ex art. 2729 c.c., è comunque ineludibile l'obbligo, a monte, di allegare circostanze di fatto precise."* (Cons. St. sez. V n. 1408/2011).

Dotato così il riparto del peso di dotazione della propria domanda di un valido ed oggettivo fondamento, sia fattuale che giuridico, al Giudice resta il compito di apprezzare quel "peso", qualitativamente ma anche corroborandolo, ove possibile, con presunzioni altrettanto solide (non mere illazioni).

Il risultato di una simile operazione, nel caso di specie, è quello che la citazione e le contestazioni ivi prospettate a carico dei convenuti, si sono dimostrate non sufficientemente fondate

su oggettivi riscontri, tali da concretizzare in questo Collegio il convincimento che, nella fattispecie oggetto di cognizione, vi sia stato – per effetto delle deliberazioni adottate – un concreto danno alle finanze pubbliche derivante dalla prestazione complessivamente fornita dal dott. RICCIARELLI.

Convincimento non raggiunto cui consegue, necessariamente, il rigetto della domanda attorea.

Restano, per l'effetto, assorbite - con le stesse motivazioni di carenza probatoria - le altre censure, ivi comprese quelle elevate ai componenti del Collegio Sindacale, al Direttore Amministrativo e a quello Sanitario dell'Azienda.

In conclusione, tutti i convenuti vanno mandati assolti dalle contestazioni loro elevate dalla Procura Regionale.

Per l'effetto deve procedersi, per ognuno dei convenuti e in assenza di specifica notula, alla liquidazione delle spese di difesa nella misura di €. 1000,00 (euro mille/00), oltre IVA e CPA.

P.Q.M.

la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio, definitivamente pronunciando

### **ASSOLVE**

i sigg. **MONTAGUTI Ubaldo, PICCININ Giovanni Pietro, DAL MASO Maurizio, RICCIARELLI Giuseppe, COSSIGA Giovanni, MAZZETTI Andrea, COCCIMIGLIO Antonio, CICCOLINI Tullio, GIORDANI Antonio, TOMASINI Stefano, DI ODOARDO Elio, ANTONELLIS Antonio e CARUSO Corrado** dagli addebiti formulati, nei loro confronti, nell'atto di citazione della Procura Regionale.

Per l'effetto, liquida a favore dei convenuti ed in assenza di notula, la somma di €. 1000,00 (euro mille/00), oltre IVA e CPA, per spese di difesa.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e le notificazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2012.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to dott. Luigi IMPECIATI

F.to dott. Ivan DE MUSSO

Depositato in Segreteria il 29 gennaio 2013

P. IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE  
GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

F.to Luigi DE MAIO