



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

REPUBBLICA ITALIANA **sent. 210/2004**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZ. III GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai signori magistrati :

Dott Gaetano Pellegrino	Presidente
Dott Angelo De Marco	Consigliere
Dott Giorgio Capone	Consigliere rel.
Dott .Enzo Rotolo	Consigliere
Dott. Salvatore Nicolella	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al numero 18360 del registro di segreteria

promosso da

Gian Luigi Saraceni rappresentato e difeso dall'avvocato Gian Carlo Muccio

Contro

Il Procuratore regionale per la Liguria

Avverso

La sentenza n 502\2003 del 14 febbraio 2003 pubblicata il 26 maggio 2003 emessa dalla sezione giurisdizionale per la regione Liguria.



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

Vista la sentenza resa fra le parti del presente giudizio;

Visto l'atto d'appello e gli altri atti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 4 febbraio 2004 con l'assistenza del segretario signora Gerarda Calabrese il relatore consigliere Giorgio Capone nonché l'avvocato Gian Carlo Muccio e il Pubblico Ministero nella persona del vice procuratore generale Tommaso Cottone;

Ritenuto in

FATTO

Con l'appellata sentenza, la sezione giurisdizionale per la Liguria si è pronunciata sulle richieste formulate con l'atto di citazione della Procura regionale dell'8 maggio 2001 concernente una fattispecie di danno erariale sofferto dalla Asl n.5 "Spezzino".

I fatti di causa si riferiscono ad emolumenti percepiti da un geometra Maurizio Corona cui con delibera n.1493 del 30 dicembre 1995 veniva affidato l'incarico dal 1 gennaio al 30 giugno 1996, per la vigilanza del cantiere del Nuovo Ospedale Santa Caterina di Sarzana consistente in attività dirette alla sua conservazione nonché all'accompagnamento di visitatori (imprese interessate all'eventuale partecipazione a gare di appalto). Incarico prorogato fino al 31 dicembre 1996 con successiva delibera del 29 agosto 1996 con un costo complessivo per la struttura sanitaria di 52.400.000 lire.

Il procuratore regionale ha ritenuto detta somma erogata "sine titulo" posto che i provvedimenti di incarico erano stati adottati in contrasto con i rilievi dei revisori dei conti e nel presupposto di un'inesistente carenza di organico. Per l'accusa l'incarico poteva essere svolto da personale della



FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI SALERNO

ASL, anche non particolarmente dotato di cognizioni tecniche.

Il fatto illecito è stato ascritto al dottor Gian Luigi Saraceni per avere in qualità di direttore generale della struttura sanitaria conferito e successivamente prorogato detto incarico.

Il primo giudice, nel respingere l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha affermato che perché sussista un rapporto di servizio idoneo a radicare il potere di cognizione della Corte dei conti è sufficiente che il soggetto sia collocato in relazione funzionale con l'ente pubblico e svolga attività diretta a realizzarne i fini istituzionali e che in tale rapporto si è trovato il dottor Saraceni a seguito del contratto con la ASL. Egli ha altresì negato la fondatezza dell'eccezione di nullità della citazione perché priva dell'elencazione dei documenti probatori nella considerazione che per tale asserito vizio non è comminata la sanzione di nullità, limitata questa alle sole ipotesi previste dall'articolo 164 c.p.c.

Analogamente è stata ritenuta priva di pregio la doglianza circa la mancata estensione del giudizio al direttore amministrativo e sanitario della ASL. Sul punto il giudice ha rilevato che in caso di pluralità di condotte coinvolte nell'evento dannoso, tali condotte sono autonomamente valutabili ai fini dell'attribuzione della responsabilità per cui non era obbligato ad integrare il contraddittorio nei loro confronti.

Quanto all'eccezione di nullità dell'ordinanza istruttoria emessa all'udienza del 22 ottobre 2001, ne ha contestato la fondatezza in nome del potere "sindacatorio" del giudice contabile.

Nel merito ha ribadito il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali devono avvalersi dei propri organi ed uffici e solo in taluni casi

(mancanza di personale qualificato idoneo, situazioni eccezionali non fronteggiabili con il personale interno e carenza di organico) possono ricorrere a terzi. Per il giudice, in fattispecie, l'incarico a un professionista privato non era giustificato in quanto le cognizioni tecniche richieste potevano rientrare nelle normali attribuzioni delle strutture burocratiche della ASL ed, inoltre, non era emersa alcuna carenza di organico che potesse legittimare la scelta. Per la guardiania si poteva ricorrere a personale ausiliario mentre, per quanto riguarda il compito di accompagnare all'interno della struttura eventuali visitatori, questo poteva essere assolto dall'ingegnere capo e dai suoi due collaboratori in rapporto di consulenza con la ASL.

Per il giudice l'accertata idoneità dell'ente a provvedere con la propria struttura all'espletamento dei compiti oggetto della consulenza non poteva essere messa in discussione dall'inadeguatezza dell'Ufficio tecnico espressa da un dirigente regionale, anzi andava addebitata a chi (come il direttore generale) avrebbe potuto in qualche misura porvi rimedio, senza ricorrere ad incarichi esterni.

Il giudice perciò ha riconosciuto nella condotta del dr Saraceni il rilievo della colpa grave per avere deliberato e confermato l'incarico, nonostante i rilievi dei revisori. Ha, tuttavia, ridotto l'addebito nella considerazione dell'apporto causale all'evento (calcolato in un terzo) del direttore sanitario e di quello amministrativo per avere espresso parere favorevole alla delibera.

Da qui la condanna nella misura soprariportata.

Nell'atto di appello il dottor Saraceni ripropone le eccezioni preliminari (difetto di giurisdizione, nullità della citazione per mancata allegazione di documenti e mancata integrazione del

contraddittorio e nullità dell'ordinanza istruttoria) con osservazioni analoghe a quelle già proposte in prime cure.

Nel merito, puntualizza che l'incarico affidato al professionista era di estrema complessità e implicante specifiche competenze; esso non si limitava ad una mera guardiania dovendosi svolgere in un cantiere “interrotto” di ampie proporzioni, costituito da un ospedale in gran parte già realizzato, dotato di impianti di grandi dimensioni e delicatezza. Giustificato pertanto, a suo dire, avere affidato “la conservazione della struttura” ad un geometra.

Afferma altresì l'insussistenza della colpa grave e sottolinea l'infondatezza del suo accertamento. In particolare nega che l'aver disatteso un “avvertimento” dei revisori possa far pervenire ad un giudizio censorio di tal genere. Sottolinea anzi che il rilievo non atteneva alla congruità della spesa bensì ad una presunta incompatibilità dell'incaricato con l'attività svolta.

Rileva l'infondatezza della prova acquisita a seguito della dichiarazione del funzionario regionale sul “dissesto” dell'Ufficio tecnico e della sua corresponsabilità e sostiene, in opposizione all'assunto del primo giudice, che in fattispecie ove si mirava alla tutela di “una grande opera” il ricorso a consulenze era ammissibile.

Insiste sulla necessità di riconsiderare la posizione del direttore amministrativo e di quello sanitario ai fini dell'addebito sottolineando che i medesimi non si erano limitati a fornire un mero parere, ma avevano partecipato alla formazione della delibera.

Conclude con la richiesta di accoglimento dell'appello.

Nelle conclusioni il Procuratore generale in via preliminare chiede che l'appello venga dichiarato



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

inammissibile per essere stato rivolto “alla Corte dei conti Sezioni unite in sede giurisdizionale” invece che alla sezione competente e chiede altresì la cancellazione di alcune frasi dell'appellante che nel gravame adombra una sostanziale attività persecutoria sia della procura territoriale che del collegio di prime cure fino a prospettare una aprioristica e fuori regola “volontà di condanna”.

Nega la fondatezza delle eccezioni preliminari, mentre nel merito non si discosta dalle considerazioni del primo giudice circa la necessità della sussistenza dei precisi presupposti riconosciuti in giurisprudenza per giustificare la consulenza di terzi estranei all'amministrazione. Ritiene, confermando le statuizioni del giudice, che anche in fattispecie sussistono gli elementi costitutivi della responsabilità (danno e colpa grave).

All'odierna udienza, parte appellante dichiara di rinunciare all'eccezione di nullità di citazione per mancata allegazione di documenti, ribadisce le altre eccezioni preliminari mentre nel merito ribadisce che non esistono elementi di responsabilità a suo carico.

Il Pubblico ministero chiede la cancellazione ex articolo 89 c.p.c. delle frasi irriguardose contenute nel gravame (concorda sulla richiesta il difensore) e rinuncia alla richiesta di declaratoria di inammissibilità dell'appello, respinge come infondate le eccezioni di rito formulate nel gravame mentre, nel merito, chiede la conferma della sentenza. Il difensore rinuncia all'eccezione di nullità della citazione per mancata allegazione di documenti, ripropone le altre eccezioni, concludendo con l'affermazione di non responsabilità.

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, va esaminata la richiesta della Procura generale rivolta ad ottenere la cancellazione, ai sensi dell'art. 89, 2c. cpc di alcune frasi contenute nell'atto di gravame.

Rileva, infatti, il Procuratore generale che la difesa ha adombrato, in più occasioni, una sostanziale attività persecutoria della Procura regionale attrice, prima, e della Corte territoriale poi fino a spingersi alla prospettazione di una aprioristica volontà di condanna del giudice d primo grado, che avrebbe ignorato cose, fatti e regole processuali. Ed è seguita l'indicazione di una serie di frasi (nell'ambito del paragrafo V° pag. 54, righe da 13 a 16; pag. 58 righe da 3 a 5 e da 23 a 24; pag. 60 da righe 10 a 11; nell'ambito del paragrafo VI° pag. 61 righe 21 e 25) ritenute appunto irrilevanti.

La richiesta, sulla quale peraltro lo stesso difensore concorda, va accolta.

Come dispone l'art. 89, 2° c., del cpc le espressioni contenute negli atti difensivi non devono eccedere, sia nella forma che del contenuto, i limiti di un civile esercizio del diritto di difesa.

Nell'occorso il difensore nel gravame ipotizzando un prospettazione dei fatti sia da parte della Procura territoriale che del Collegio di prime cure, sostanzialmente arbitraria perché mirante alla "punizione ad ogni costo" del ricorrente è andato oltre i limiti di una corretta e decorosa manifestazione di dissenso.

Pertanto, le frasi censurate vanno cancellate.

Del tutto infondata si palesa l'eccezione di difetto di giurisdizione: nessun dubbio sussiste, infatti, sulla natura pubblicistica dell'ente danneggiato, né sul fatto che il direttore generale abbia esercitato all'interno dell'organizzazione burocratica della ASL un "munus publicum" per cui del tutto irrilevante va considerata la circostanza che il rapporto contrattuale fra gli stessi instaurato

abbia natura privatistica.

Del pari priva di pregio è la censura di nullità del giudizio per mancata integrazione del contraddittorio nei confronti di altri funzionari della ASL.

La responsabilità amministrativa è personale e non sussiste obbligo alcuno del giudice di stabilire che, nel caso di più compartecipi all'evento dannoso, tutti debbano essere evocati in giudizio. Il Collegio può valutare le singole posizioni ed autonomamente determinare a chi debba essere ascritto l'addebito. Nel caso di specie, va ricordato, il Collegio non ha ritenuto estranei ai fatti il direttore amministrativo e quello sanitario posto che ne ha valutato l'apporto causale alla produzione del danno stabilendone la misura ad un terzo. Nel suo prudente apprezzamento ha valutato che il parere reso da costoro non fosse sufficiente a trasformare la loro posizione in quella di compartecipi all'evento dannoso livellandola a quella del direttore generale.

Segue la stessa sorte l'eccezione di radicale invalidità del procedimento a causa dell'irritualità dell'ordinanza; l'acquisizione delle prove -d'ufficio- è ammissibile nel giudizio contabile in virtù del principio sindacatorietà inteso come potere-dovere del giudice di acquisire elementi o mezzi istruttori utili per la decisione ed al fine di integrare gli elementi probatori indicati dalle parti.

Quanto al merito la difesa si sforza di dimostrare la complessità dell'incarico affidato al professionista al fine di sottrarre al giudizio censorio il dottor Saraceni, sottolineando che l'attività commissionata poteva essere svolta solo se in possesso di particolari competenze e, a suo dire, la ASL non aveva nei propri ruoli personale a cui affidarla.

Dalla lettura della delibera emerge innanzitutto che l'input alla decisione è stato dato dalla



FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI SALERNO

segnalazione dell'ingegner Renato Raggi (a sua volta affidatario dell'incarico di completamento delle opere di completamento del nuovo ospedale di Sarzana).

L'esigenza di sottoporre il cantiere a periodici controlli e quella di accompagnare i visitatori nel cantiere (che il direttore generale ha ritenuto di far propria), pertanto, è frutto delle valutazioni personali di altro professionista privato che inoltre si è dato carico di suggerire il geometra Corona come idoneo a svolgere tale compito.

Del tutto pleonastica perciò è la constatazione contenuta nella delibera che l'incarico andava affidato ad un tecnico dipendente della USL, stante il fatto che la scelta era già stata operata nella persona del geometra Corona.

E' presumibile, e del resto è dimostrato in atti, che non vi sia stato alcun tentativo di individuare se alcuni fra gli addetti al personale fosse in grado di svolgere quell'attività. In ogni caso, la “accertata impossibilità, attese le note carenze di personale, di assegnare ai compiti di cui trattasi ad un dipendente dell'Azienda USL“ contenuto nella delibera non è dato reale.

Come osserva correttamente il primo giudice l'attività di vigilanza nel cantiere, peraltro diurna, e “diretta ad impedire il deterioramento della struttura” poteva essere facilmente svolta dal personale ausiliario della USL che disponeva di un apparato di 2450 dipendenti.

Per quanto riguarda, invece, l'altra attività quella di accompagnamento in cantiere di eventuali visitatori delle imprese interessate alla gara d'appalto sulla quale parte appellante si sofferma per dimostrare la peculiarità ed infungibilità dell'incarico va condivisa l'osservazione del giudice appellato secondo cui poteva eventualmente essere utilizzato per quel compito uno dei due



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

componenti lo staff dello stesso ingegner Raggi per le cui consulenze la USL sosteneva un costo annuo superiore a 120 milioni.

Il Collegio, pertanto ritiene certa la sussistenza del danno, derivata, come s'è visto, da un affidamento di un incarico pur in mancanza di presupposti legittimanti, fra cui quella determinante della carenza in organico dell'addetto idoneo a svolgerlo.

Del pari condivisibili le motivazioni della sentenza sulla gravità della colpa e non valgono a superarle le argomentazioni difensive che del resto in larga parte sono quelle esposte in primo grado.

Il giudizio sulla condotta non può prescindere dalla considerazione sulla posizione assunta all'interno della USL dal direttore generale, questi è certamente il dominus per quanto concerne l'assetto organizzativo della struttura e la distribuzione del personale; non è possibile ritenere che di fronte alla prospettiva di un privato, seppure consulente e cointeressato alla tutela del cantiere, il dottor Saraceni non si sia chiesto realmente se ci fosse qualcuno che potesse svolgere il compito poi affidato al geometra Corona.

Non solo; è apparso in maniera inequivoca, attraverso il rilievo dei revisori (verbale n 26 del 27 e 28 marzo 1996) che la delibera presentava alcuni profili negativi: l'incompatibilità (per essere il Corona dipendente di una ditta in lite con la USL), la possibilità di concretizzare con il medesimo un rapporto di lavoro subordinato e che la funzione di tecnico accompagnatore poteva essere svolta dallo stesso ingegner Raggi.

Nonostante la chiara fondatezza delle censure (non limitate all'incompatibilità come afferma nel



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

gravame), il direttore generale ha ritenuto di prorogare l'incarico a dimostrazione di ritenere più pregnante l'impegno preso con l'ingegnere Raggi che tener conto di indubbi profili di illegittimità della delibera che ne suggerivano la revoca.

L'elemento soggettivo a titolo di colpa grave, in conclusione, va configurato nei confronti del dottor Saraceni per avere avuto piena conoscenza dei vizi della decisione e della possibilità che venissero elusi i limiti cui era soggetto nel gestire le risorse pubbliche.

Diverso discorso deve farsi per la quantificazione del danno.

Non va, infatti, condivisa la valutazione dell'apporto causale all'evento del direttore sanitario ed amministrativo commisurato dal primo giudice ad un terzo del danno complessivo.

Effettivamente, come si evince dalla legge regionale n.42 del 1994 richiamata dall'appellante (e dalla legge istitutiva delle USL n.502 del 1992) il modello organizzativo ivi delineato non consente di ritenere che l'unico responsabile della gestione sia il direttore generale. Al suo fianco, infatti, sono state previste due figure di tecnici altamente qualificati di provata esperienza nello specifico settore (i coordinatori amministrativi e sanitari).

Di fronte alla scelta di ricorrere ad un professionista esterno, essi probabilmente dando per scontato per la disorganizzazione degli uffici, soprattutto quello tecnico, che era impossibile avanzare proposte diverse in tempi brevi circa l'eventuale utilizzo di personale interno, hanno espresso parere favorevole alla delibera .

Seppure il parere, mera dichiarazione di conoscenza peraltro non vincolante ,non ha certamente contribuito, per la sua natura, alla formazione dell'atto volitivo, purtuttavia gli ha dato via libera. Un



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

invito a rivedere la questione avrebbe potuto, infatti, distogliere il direttore generale dalla scelta che stava per intraprendere.

Siffatte considerazioni portano a ritenere che l'apporto causale all'evento dei due funzionari possa essere commisurato, più congruamente, al 60% dell'importo complessivo.

Inoltre, va considerato, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 della legge n 20 del 1994 come novellato dall'articolo 3 comma 1 bis della legge n.639 del 1996, nel giudizio di responsabilità amministrativa deve tenersi conto dei vantaggi “comunque” conseguiti dall'amministrazione.

Orbene, nell'occorso, è indubbio che l'attività espletata a seguito dell'incarico, ha senz'altro costituito un'utilità “aggiuntiva” alla USL che ha evitato di distogliere il personale che avrebbe dovuto impiegare per svolgere i compiti affidati con la contestata delibera.

Il quantum risarcitorio, pertanto, va ridotto di un ulteriore 10%.

Conclusivamente l'addebito nei confronti del dottor Saraceni va fissato in euro 8.118,70 (pari a lire 15.720.000) compresa rivalutazione monetaria.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Terza giurisdizionale centrale d'appello definitivamente pronunciando

ORDINA

Che ai sensi dell'art. 89 capoverso del c.p.c.ed a cura della Segreteria venga effettuata la cancellazione delle frasi irriguardose contenute nell'atto di appello e richiamate nelle conclusioni



**FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI e dei SERVIZI
SALERNO**

della Procura generale (nell'ambito del pragrafo V° pag. 54, dal righe 13 a 16; pag. 58 dal righe 3 a 5 e 23,24; pag.60 da righe 10 e 11; nell'ambito del paragrafo VI° pag. 61 da righe 21 a 25).

Nel merito

ACCOGLIE

In parte l'appello proposto dal dr. Saraceni Luigi e per l'effetto, lo condanna al pagamento in favore della Ausl n. 5 "Spezzino" al pagamento della somma di euro 8.118,70 compresa rivalutazione monetaria.

Sulle stesse somme competono gli interessi legali dalla presente pronuncia.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate fino alla pubblicazione della presente sentenza in euro 249,32 (diconsi EURO duecentoquarantanove e trentadue centesimi) sono a carico della parte soccombente.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 4 febbraio 2004.

L'ESTENSORE

f.to Giorgio Capone

IL PRESIDENTE

f.to Gaetano Pellegrino

Depositata in segreteria il giorno 29 marzo 2004

IL DIRIGENTE

f.to Dr. Rossana Bernardini