

# **Corte dei Conti - Giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale - Sezione Giurisdizionale Lombardia - Sentenza n. 405/2006 - Azienda Ospedaliera - Conferimento di incarico di consulenza libero-professionale - Illecito erariale per genericità**

**Autore:**

**In:** Giurisprudenza commentata

La decisione che si annota costituisce valido spunto per soffermarsi sulla fattispecie di danno erariale che discende dall'incarico affidato a soggetti esterni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte dei Conti ha così fissato per la nomina di consulenti esterni il rispetto dei seguenti principi:

1.

il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;

2.

l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto;

3.

l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità;

4.

l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'Ente;

5.

il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria;

6.

la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata;

7.

l'incarico non deve essere generico od indeterminato;

8.

i criteri di conferimento non debbono essere generici;

(cfr. sent. Sezione III Centrale n. 9/2003, Sezione III Centrale n. 279/2002, Sezione III Centrale n. 149/2004, Sezione Giurisdizionale Puglia n. 200/2001, Sezione Giurisdizionale Toscana n. 258/2003).

Vanno altresì rammentati i principi attinenti all'esecuzione dell'incarico di cui all'art. 6 del D.P.R. 338/94 che prevede una specifica valutazione dell'attività svolta del prodotto della stessa e dei risultati conseguiti; e all'art. 5, comma 2, che, a sua volta, prevede che i risultati devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta.

I giudici lombardi quindi, alla luce del predetto impianto normativo, ritengono che il conferimento di consulenze esterne, per poter rimanere ancorato a principi di legittimità e liceità delle relative scelte, deve essere caratterizzato da alto contenuto di professionalità ma soprattutto dalla necessità di inserire temporaneamente nell'organizzazione dell'Amministrazione, personale di provata competenza per fronteggiare esigenze particolari e non ordinarie cui non sia possibile adibire con risultati vantaggiosi, unità di personale già in servizio presso l'Ente.

Sul punto giova ricordare che gli incarichi esterni, sia di studio, ricerca e consulenza, sia di collaborazione coordinata e continuativa, devono intendersi ora suscettibili di affidamento non soltanto alla luce dei principi giurisprudenziali contabili, ma anche in relazione a quanto previsto dall'art. 1, commi 11°, 42° e 116° della Legge Finanziaria 2005, della Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 15/2005 n. 6/CONTR/05, della Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 15 marzo 2005 nonché, da ultimo, della Relazione della Corte dei Conti - Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 7/2005/G che ribadiscono l'eccezionalità dell'istituto della consulenza.

Infatti, stante il principio dell'autosufficienza dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, occorre per la legittima attivazione di contratti di collaborazione esterna, che essi siano volti a fronteggiare esigenze di carattere eccezionale e peculiare tali da esigere l'apporto di competenze professionali non esistenti nell'ambito della struttura amministrativa; parimenti, l'incarico non deve fungere da meccanismo elusivo tale da ampliare in modo surrettizio compiti organici e ruoli istituzionali della PA (\*\*\*\*\*).

Infine, in tale contesto è doveroso il richiamo alla recente circolare n. 5 del 21/12/2006, con la quale l'Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica prescrive le linee di indirizzo a cui le pubbliche amministrazioni dovranno attenersi in caso di affidamento di incarichi esterni o di ricorso a collaborazioni coordinate e continuative a soggetti estranei all'organizzazione ed alla compagine delle P.A. medesime, ribadendo fra l'altro che:

o

destinatari dell'incarico possono essere anche dipendenti pubblici purché non appartenenti all'amministrazione conferente per i quali vige il regime d'incompatibilità ex art. 53 del d. lgs. 165/2001;

o

le amministrazioni conferenti possono ricorrervi solo in via straordinaria e comunque per materie ed oggetti di propria pertinenza;

o

è obbligatorio motivare tale tipo di scelta.; e con riferimento a quest'ultimo parametro, le amministrazioni sono tenute in particolare a spiegare le ragioni per le quali non hanno potuto provvedervi in via ordinaria con le proprie risorse.

Ulteriore interesse verso la pronuncia in esame, deriva altresì dalla circostanza che la P.A. in questione è un ente sanitario (azienda ospedaliera) amministrato, secondo la vigente disciplina, da differenti figure caratterizzate ciascuna per precipi compiti e competenze.

Infatti, il Direttore Generale ha la responsabilità complessiva della gestione e della direzione dell'Azienda ospedaliera, mentre il Direttore Sanitario e il Direttore Amministrativo coadiuvano il direttore generale nell'esercizio delle sue funzioni, partecipano - unitamente al direttore generale che ne ha responsabilità - alla direzione dell'Azienda, assumono dirette responsabilità delle funzioni attribuite alle loro competenze e concorrono, con la formulazione di proposte e pareri, alla formazione delle decisioni della Direzione Generale.

I giudici, avendo riscontrato che il contratto di consulenza in contestazione è stato sottoscritto solo dal Direttore Generale che ne è risultato peraltro l'esclusivo promotore, pronunciano condanna nei suoi confronti, e, contestualmente, assolvono il Direttore Amministrativo avendo quest'ultimo espresso in merito esplicito dissenso, se pur invano.

Segue la sentenza.

Sent. 405/2006

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

Dott.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

Presidente

Dott.ssa

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

Consigliere relatore

Dott.ssa

Adelisa

\*\*\*\*\*

1° Referendario

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 23452 del registro di segreteria promosso dalla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Lombardia con sede in Milano nei confronti di:

1) \*\*\*\*\*, nato a °°°°°°°° il °°°°°°°° ed ivi residente in Via °°°°°°°°°°;

2) \*\*\*\*\*, nato a °°°°°°°° il °°°°°°°° ed ivi residente in Via °°°°°°°°°°;

rappresentati e domiciliati l'uno - XXXXXXXX - presso lo studio legale degli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* in Via S. Tecla n. 5, Milano, l'altro YYYYYYYY - rappresentato e difeso dall'avv. \*\*\*\*\* del Foro di Brescia e con esso domiciliato presso lo studio \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* in Milano, Via Visconti di Modrone n. 7;

Visto l'atto di citazione del Procuratore Regionale presso questa Corte in data 19.1.2005;

Udite, nella pubblica udienza del 25.5.2006, la relazione del Consigliere \*\*\*\*\*, le conclusioni del Pubblico Ministero nella persona del dr. \*\*\*\*\*, la difesa degli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* per i rispettivi convenuti patrocinati;

Esaminati tutti gli atti ed i documenti di causa;

Ritenuto in

### FATTO

Con atto di citazione del 19 dicembre 2005 la Procura Regionale presso questa Corte dei Conti ha convenuto in giudizio i nominati in epigrafe per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Amministrazione Ospedaliera Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*, della complessiva somma di € 186.442,86 ciascuno per la parte di sua spettanza, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio:

Detto importo, secondo la tesi della Procura attrice, costituirebbe danno erariale in quanto pari al depauperamento patrimoniale subito dall'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*" a causa del conferimento di un incarico di consulenza libero-professionale.

I fatti storici, peraltro non contestati dai convenuti, sono stati compiutamente indicati dalla Procura attrice nell'atto di citazione (cfr. pagg. 1 - 5) che, tra l'altro, riproducendo i contenuti più rilevanti delle allegazioni processuali, deve intendersi qui costantemente richiamato.

Ciò premesso, ai fini del presente giudizio, si rappresenta in breve sintesi quanto segue: a seguito di una denuncia da parte del Collegio dei Revisori dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*, è stata attivata una istruttoria da parte dell'Ufficio Inquirente volta ad appurare la legittimità della consulenza conferita dalla suindicata Azienda Ospedaliera.

Al riguardo è emerso che con delibera n. 3 del 3 gennaio 2003, sottoscritta oltre che dal XXXXXXXX - all'epoca dei fatti neo-Direttore Generale dell'Azienda - anche dal YYYYYYYYYY - allora Direttore Amministrativo dell'Azienda sopramenzionata - veniva affidata al dr. \*\*\*\*\* un incarico professionale volto "alla definizione ed attuazione delle strategie aziendali inerenti i servizi informativi, l'organizzazione, il marketing e la comunicazione" per un periodo di 5 anni (fino al 2007), con un compenso annuo lordo i € 65.000, più il rimborso delle spese documentate; importo da rideterminare ogni anno, con riferimento all'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

Sempre il Collegio dei Revisori, non ancora costituito alla data del suddetto incarico, ha accertato nella seduta del 7/8 giugno 2004, nel corso di una verifica contabile, che al dr. \*\*\*\*\* erano state corrisposte, a seguito di transazione le seguenti somme: € 54.166,66 a titolo di compenso per le mensilità gennaio -



ottobre 2003 (come da contratto); € 10.833,33 a titolo di compenso per le mensilità novembre - dicembre 2003, più le ulteriori somme di € 35.000 per progetti complessivi ulteriori, € 65.000 quale compenso per l'anticipata cessazione del rapporto di collaborazione, per un totale di € 165.000.

Erano stati altresì erogati € 6.700,00 per oneri previdenziali, € 8.500,00 per IRAP ed € 76,00 per INAIL, con un onere complessivo per l'Azienda Ospedaliera pari a € 180.276,00 a cui si aggiungono € 5.300,73 + 866,13 quali compensi (comprensivi dei relativi oneri fiscali) corrisposti all'avv. D'+++++, professionista esterno, quale compenso per l'assistenza legale fornita all'Ente nella controversia.

La somma complessiva pari a € 186.442,86 costituisce così, nell'articolazione appena prospettata secondo l'inquirente, danno patrimoniale arrecato all'Azienda Ospedaliera.

Specificamente la Procura attrice ha circoscritto una ipotesi di danno erariale nei seguenti termini: "Se può intendersi che nell'ordinamento italiano non sussiste alcun divieto di carattere generale per le Pubbliche Amministrazioni, di ricorrere a tale strumento contrattuale, devono comunque, per costante giurisprudenza, ricorrere alcune caratteristiche".

L'incarico non deve implicare - continua l'accusa - svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche ed alla stregua del D.P.R. 338 del 18.4.1994, la durata di un incarico non può superare quella annuale. Non deve rappresentare cioè strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali, il compenso deve essere proporzionato all'attività svolta e non determinato in maniera forfettaria. Il ricorso a consulenze esterne - conclude il Procuratore - deve essere legato alla straordinarietà del caso che, in quanto tale esuli dalle conoscenze dell'Ente o degli Uffici addetti o perché le strutture dello stesso siano insufficienti".

Partendo da queste premesse la parte pubblica giunge a rappresentare la mancata compatibilità con le condizioni sopra menzionate nel quadro interpretativo che la giurisprudenza contabile ha fornito del suddetto incarico, alla normativa di riferimento.

In particolare viene censurata la durata quinquennale dell'incarico, la genericità dell'oggetto - definire ed attuare le strategie aziendali inerenti i servizi informativi, il marketing, la comunicazione e l'organizzazione - tutte attività che attengono, nell'ottica accusatoria, ad attività istituzionale dell'Ente, nella specifica competenza del Direttore Generale e del Direttore Amministrativo quali compiti specifici ed inderogabili dei due dirigenti posti al vertice dell'Azienda.

La conferma delle valutazioni espone è stata la risoluzione del contratto, non appena adottato il primo provvedimento di organizzazione e funzionamento aziendale in data 25 giugno 2003 (che individuava le responsabilità e le competenze dei responsabili dello staff del direttore generale e degli altri uffici) con il venir meno dell'esigenza di avvalersi dell'opera del consulente.

Pertanto deduce il requirente "la convenzione che ha poi determinato la transazione con un esborso pari a

€ 186.442,86 (le cui componenti che hanno contribuito a costituirlo sono state dettagliatamente già descritte) non soltanto ha determinato esborsi spropositati ma si è rivelata ingiustificata e non vantaggiosa. Alcune

somme sono state corrisposte (€ 35.000) per esborsi eccedenti l'oggetto convenuto (una sceneggiatura, uno studio sull'impatto del traffico, 2 video cassette, un inserto di giornale); vengono altresì indicate le partecipazioni ad incontri di studio e viaggi a cui il consulente avrebbe preso parte e di cui non è stata rinvenuta alcuna documentazione probatoria".

Espletata l'istruttoria la Procura ha notificato, ai sensi di legge, l'invito a dedurre a XXXXXXXX in qualità di Direttore Generale ed a YYYYYYYYYY in qualità di \*\*\*\*\* per aver controfirmato la delibera di conferimento dell'incarico.

Nelle controdeduzioni XXXXXXXX ha contestato l'illegittimità dell'atto d'incarico ....., <<soprattutto quanto non esisteva, come nel caso degli Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*, una struttura di esperti dotati di specifica competenza nella materia oggetto del contratto; la professionalità del consulente e l'impossibilità di predisposizione di strategie a breve tempo>>.

YYYYYYYYYY ha fornito giustificazioni per la firma apposta individuandola in una funzione burocratica certificativa, volta ad attestare che l'atto è formalmente perfetto, poché pur essendo l'azienda ospedaliera diretta in maniera partecipata dal direttore generale, dal direttore amministrativo e da quello sanitario, solamente il primo ne ha la responsabilità, mentre il direttore amministrativo ha responsabilità diretta legata alle funzioni a quest'ultimo attribuite alla propria competenza.

Chiamata la causa all'odierna pubblica discussione, premessa la conferma dell'impianto accusatorio da parte della Procura, tutte e due le parti interessate si sono richiamate al tenore degli scritti versati in atti.

XXXXXXXX - tramite il proprio legale - ha chiesto in via principale l'assoluzione ed in via graduata l'acquisizione dell'organigramma aziendale, preesistente il contratto stipulato con il precedente addetto stampa, nonché il Regolamento dell'Azienda Ospedaliera vigente al momento della nomina di XXXXXXXX.

Ha ribadito la legittimità della consulenza alla luce del quadro normativo vigente al momento dell'affidamento, la congruità dei compensi pattuiti, la tempestività dell'intervento da parte del Direttore Generale nella risoluzione del contratto medesimo.

YYYYYYYYYY infine ha, a sua volta, rappresentato l'assenza di profili di colpa grave, l'eliminazione dell'obbligatorietà del parere del Direttore Amministrativo per gli atti di competenza del Direttore Generale, l'impossibilità di avere qualche spazio e peso nella vicenda, essendo l'incarico proposto e voluto dal Direttore Generale, senza la possibilità di istruttoria alcuna.

Considerato in

## DIRITTO

L'ipotesi di danno portata all'esame del Collegio concerne, come si desume dalla esposizione in fatto, la problematica relativa al conferimento di incarichi e/o consulenze a personale estraneo all'Amministrazione, non improntata, secondo la tesi accusatoria riferita al caso di specie, al perseguimento di obiettivi di economicità ed efficienza ma rivelatasi produttiva di danno concreto a carico dell'Amministrazione Sanitaria; danno individuato nel costo sostenuto da quest'ultima a seguito di transazione per risoluzione anticipata di incarico professionale ad un consulente esterno "volto alla definizione ed attuazione delle strategie aziendali inerenti i servizi informativi, l'organizzazione, il marketing e la comunicazione per un periodo di 5 anni, con un compenso annuo lordo di € 65.000.

Si osserva, al riguardo, che il conferimento di incarichi e di consulenze a professionisti esterni all'Amministrazione è stato ed è tuttora oggetto di esame da parte della Corte dei Conti in sede giurisdizionale e di controllo proprio con la finalità di sanzionare la produzione di danno all'Erario derivante da spese improduttive e non giustificate attribuite a soggetti estranei all'Amministrazione.

La fattispecie in esame va quindi valutata nel quadro della più generale e complessa tematica di consulenze ed incarichi a personale estraneo alla P.A..

E' vero che nell'ordinamento italiano non sussiste alcun divieto, di carattere generale per le Pubbliche Amministrazioni di conferire a soggetti estranei incarichi professionali ma il ricorso a tale strumento convenzionale è subordinato alla sussistenza di una serie di presupposti e requisiti, quali individuati dal D.P.R. 18 aprile 1994 n. 338, normativa applicabile a tutti gli enti pubblici (ad eccezione degli Enti Locali disciplinati dalla legge n. 142/90 poi modificata nell'attuale T.U. n. 267/2000).

Le norme appena menzionate hanno ricevuto estesa interpretazione giurisprudenziale da parte della Corte dei Conti che ha valorizzato i criteri indicati dal legislatore così delineando una giurisprudenza uniforme in materia sia in sede giurisdizionale che in sede di controllo (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 6 del 15.2.2005) trovando riscontro in alcune pronunce anche del giudice amministrativo.

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha così fissato per la nomina di consulenti esterni il rispetto dei seguenti principi:

- a) il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;
- b) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto;
- c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità;

- d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'Ente;
- e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria;
- f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata;
- g) l'incarico non deve essere generico od indeterminato;
- h) i criteri di conferimento non debbono essere generici;

(si vedano a questo proposito la sentenza n. 9 Sezione III Centrale dell'8.1.2003, Sezione III Centrale n. 279 del 9.9.2002, Sezione III Centrale n. 149 del 20.2.2004, Sezione Giurisdizionale Puglia n. 200 del 14.3.2001, Sezione Giurisdizionale Toscana n. 258 del 2.4.2003).

La giurisprudenza contabile si è soffermata anche sui principi attinenti all'esecuzione dell'incarico. L'art. 6 del D.P.R. 338/94 sopramenzionato prevede infatti una specifica valutazione dell'attività svolta del prodotto della stessa e dei risultati conseguiti. L'art. 5 comma 2 prevede che "i risultati devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta.

Dal predetto impianto normativo si può dunque ritenere che il conferimento di consulenze esterne, per poter rimanere ancorato a principi di legittimità e liceità delle relative scelte, deve essere caratterizzato da alto contenuto di professionalità ma soprattutto dalla necessità di inserire temporaneamente nell'organizzazione dell'Amministrazione, personale di provata competenza per fronteggiare esigenze particolari e non ordinarie cui non sia possibile adibire con risultati vantaggiosi, unità di personale già in servizio presso l'Ente.

Premesso quanto sopra, il Collegio procede ora a verificare, nel quadro interpretativo fornito dalla giurisprudenza contabile così come appena menzionato, la sussistenza delle condizioni richieste in relazione all'incarico in argomento.

La posizione dei due convenuti sarà poi esaminata dal Collegio alla stregua del loro apporto causale e delle peculiari posizioni rivestite dagli stessi nella struttura dell'Azienda Ospedaliera.

Il Collegio condivide e fa propri gli spunti di riflessione sviluppati dalla parte pubblica sul carattere assolutamente generico dell'incarico avente ad oggetto il compito di definire ed attuare le strategie aziendali inerenti i servizi informativi, il marketing, la comunicazione e l'organizzazione.

Le attività di cui all'art. 1 del disciplinare si riferiscono ad attività istituzionale dell'Azienda Ospedaliera, in particolare per ciò che attiene alla definizione ed attuazione delle strategie aziendali in tema di

comunicazione, organizzazione e servizi informativi.

Nelle deduzioni difensive, il legale del XXXXXXXX nel tracciare il quadro esistente al momento dell'incarico rappresenta come non ci fosse carenza di addetti ai sistemi informativi dell'Azienda (pag. 4) così per i settori marketing e comunicazioni mentre mancavano strategie di sorta nei settori monitorati.

Ugualmente condivisibile e pertinente sul punto la considerazione che si tratta di attività che rientrano nella competenza del Direttore Generale e di quello Amministrativo e di tutta la struttura dirigenziale dell'Azienda.

Quanto al marketing è difficile ovvero non appare chiaro il riferimento ad un'Azienda Ospedaliera.

Le conclusioni del Procuratore Regionale trovano conferma nella risoluzione anticipata del contratto.

Appena 6 mesi dopo tale conferimento, il 25 giugno 2003, con del. n. 727, è stato approvato il piano di organizzazione e funzionamento aziendale, che individuava competenze e responsabilità degli addetti agli uffici e dello staff del Direttore Generale.

La presa d'atto del Direttore Generale ed il proprio riconoscimento che fosse venuta meno l'esigenza di avvalersi della collaborazione del dr. \*\*\*\*\* è una conferma - quanto meno - della cattiva capacità di programmazione e di analisi del contesto organizzativo.

La riformulazione dell'organigramma (del n. 727 citata) - definito sempre nelle deduzioni - documento ancora incompleto ma utile, sta ad indicare che l'organizzazione ospedaliera era dotata comunque di figure professionali di vertice all'altezza dei compiti.

Ed infatti furono assegnati alla dirigenza esistente quei compiti previsti in capo al consulente (e ..... non avrebbe potuto essere diversamente perché appena 3 giorni dall'insediamento, il Direttore Generale ha conferito l'incarico di consulenza al \*\*\*\*\*).

Sotto il profilo della fronteggiabilità del compito di cui trattasi con le risorse umane interne all'Ente, occorre distinguere l'aspetto quantitativo da quello qualitativo.

Per ciò che concerne il primo profilo, esisteva all'interno dell'apparato dell'Ente personale in misura sufficiente, un elevato numero di funzionari, dirigenti ed appartenenti allo staff della Direzione Generale, (v. pag. 4 delle deduzioni difensive XXXXXXXX) che in un processo circolare - dall'alto verso il basso e viceversa - avrebbero dovuto e potuto collaborare con l'alta Dirigenza fornendo indicazioni e ricevendo attribuzioni e compiti (la situazione è chiara e non giustifica così la richiesta di ulteriore supplemento istruttorio avanzata dal convenuto circa la produzione del precedente organigramma e di altra documentazione).

Anche sotto l'aspetto qualitativo è giusta la riflessione svolta dalla parte pubblica: "Tutt'al più avrebbero potuto commissionarsi al consulente incarichi specifici che potessero consentire ai dirigenti di esercitare con più efficacia i compiti loro attribuiti".

Alla stregua di quanto enunciato si può affermare che il suddetto incarico non rivestiva il carattere della straordinarietà.

Si deve ritenere - dalla mancanza delle condizioni alle quali la legge e la giurisprudenza subordinano l'esercizio della facoltà di cui trattasi - che l'incarico non fu conferito con deliberazione adeguatamente motivata, in violazione della tempistica prevista dalla legge, ed ha determinato un esborso che appare sproporzionato ai vantaggi conseguiti dall'Azienda Ospedaliera.

Ciò premesso sul piano generale si passa quindi ad esaminare le posizioni dei due convenuti.

Per ciò che riguarda il Direttore Generale dott. XXXXXXXX non può non convenirsi con il Pubblico Ministero sulla preliminare valutazione di estrema gravità dei fatti posti in essere dallo stesso e da cui ha avuto origine il giudizio di responsabilità in discussione.

Il Direttore Generale - nell'organizzazione dell'Azienda Sanitaria - è soggetto che, alla stregua delle disposizioni normative vigenti - deve essere in possesso, oltre che di un diploma di laurea di "specifici e documentati requisiti coerenti rispetto alle funzioni da svolgere ed attestanti qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica ed amministrativa in enti o strutture pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno cinque anni (art. 1 decreto legge 27 agosto 1994 n. 512, convertito nella legge 17 ottobre 1994, n. 590) ovvero secondo l'art. 3 bis del d. l.vo 30 dicembre 1992 n. 502, aggiunto dall'art. 3 del D. L.vo 19 giugno 1999 n. 229, di "esperienza almeno quinquennale di direzione tecnica ed amministrativa in enti aziende, strutture pubbliche o private, in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, svolte nei dieci anni precedenti.

Questa "esternalizzazione di competenze sarebbe stata giustificata solo nell'ipotesi in cui si fossero riscontrate nell'organico dell'Ente gravi carenze qualitative o quantitative - come si è già rappresentato - tali da impedire al Direttore Generale di valersi del necessario ausilio della struttura interna (è compito dell'ufficio di direzione generale coadiuvare il Direttore Generale).

Lo stesso convenuto - come risulta da tutti gli atti di causa - non ha mai negato di aver posto in essere l'incarico di consulenza appena 3 giorni dopo il proprio insediamento, disponendo che si redigesse la delibera ed il contratto d'incarico (quest'ultimo firmato dal solo XXXXXXXX); così senza alcuna fase preparatoria istruttoria e senza possibilità di contraddittorio alcuno.

Il Direttore Generale ha sempre posto a giustificazione della propria condotta la necessità dell'incarico legata storicamente al processo di aziendalizzazione degli Ente Ospedalieri così come ha ribadito la

congruità del compenso (rispetto al mercato) e della durata (rispetto all'impegno richiesto ed alla rinuncia ad alti incarichi) senza fornire adeguato riscontro probatorio (congruità del compenso e della durata, dichiarata ma non provata).

Il Collegio ritiene che non può esservi dubbio sul comportamento del XXXXXXXX: riveste i connotati della colpa grave, se non addirittura del dolo.

Ricorrono quindi tutti gli elementi costitutivi della responsabilità: l'elemento soggettivo dell'antigiuridicità della condotta e della colpa grave ravvisabile nel comportamento del dirigente generale, l'elemento oggettivo del danno ingiusto, il nesso di causalità.

La domanda attrice è pertanto meritevole di accoglimento.

Si passa quindi alla quantificazione del danno.

Tenendo conto dei servizi resi dal consulente quali emergono dalla documentazione allegata (piano di strategia dei laboratori dell'Azienda Ospedaliera, del management TEAM, ecc.), dalla circostanza che s'intrecciano nell'attività lavorativa del consulente alcuni elementi positivi e notevoli elementi negativi, non essendo comunque possibile procedere ad una determinazione ragionieristica dell'esatto ammontare del danno patrimoniale, appare logico e giuridicamente corretto far ricorso alla valutazione equitativa di cui all'art. 1226 del c.c..

Si reputa, pertanto, congruo fissare in € 95.000,00 l'onere risarcitorio relativo al danno provocato agli Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

Considerazioni assolute possono invece formularsi riguardo al dr. \*\*\*\*\* per un duplice ordine di motivi relativi ed alla qualifica rivestita da quest'ultimo ed alle modalità con le quali il contratto di consulenza fu concesso.

Quanto al primo aspetto, è noto che l'organizzazione e gestione delle Aziende Sanitarie prevede accanto al Direttore Generale, le figure dei direttori sanitario ed amministrativo legati al primo da un rapporto fiduciario perché da lui nominati (art. 3 comma 1 quater ed 1 quinquies d. lgs. 502/1992 e successive modifiche introdotte dal d. lgs. n. 517/93 d. lgs. n. 229/1999).

Il direttore generale - come sopra esposto- ha la responsabilità complessiva della gestione e della direzione dell'Azienda ospedaliera.

I direttori sanitario ed amministrativo coadiuvano il direttore generale nell'esercizio delle sue funzioni "partecipano, unitamente ad direttore generale, che ne ha responsabilità, alla direzione dell'Azienda, assumono dirette responsabilità delle funzioni attribuite alle loro competenze e concorrono, con la formulazione di proposte e pareri, alla formazione delle decisioni della Direzione Generale".

L'art. 3 del D. Lgs. 229/99 ha eliminato l'art. 3 del D. Lgs. 229/99 citato per il solo Direttore Amministrativo, l'obbligo di fornire parere obbligatorio al Direttore Generale sugli atti relativi alle materie di competenza.

In conformità alla linea argomentativa difensiva, il Collegio reputa che il D. Lgs. 502/1992 come successivamente modificato, abbia delineato la figura del direttore generale quale organo gestionale monocratico dell'azienda sanitaria, in coerenza con gli obiettivi di gestione ottimale delle risorse, di efficienza e di aziendalizzazione delle strutture sanitarie.

Il Direttore Generale non è quindi un primus inter pares rispetto ai direttori sanitario ed amministrativo; solo il Direttore Generale ha natura di organo dell'unità sanitaria, adotta l'atto aziendale, è responsabile della gestione complessiva, nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda, è responsabile della direzione dell'Azienda e ne ha la rappresentanza.

Viceversa il direttore sanitario ed amministrativo rivestono una posizione diversa e subordinata: coadiuvano il direttore nella direzione dell'azienda ed in relazione ai servizi di competenza, svolgono funzioni direttive (di cui assumono la responsabilità).

Ciò significa che, per ciò che concerne i servizi di propria competenza, l'attività consiste essenzialmente nell'emanazione di direttive ed indirizzi di carattere più operativo e più specifico rispetto a quelli del direttore generale.

Alla stregua delle enunciazioni appena svolte consegue che la delibera di approvazione dell'incarico al dr. \*\*\*\*\* è atto che rientra tra quelli di competenza del direttore generale.

Peraltro il contratto di consulenza è stato firmato solamente dal direttore generale; "l'attività del manager verrà svolta in autonomia, senza alcun vincolo di dipendenza nei confronti dell'Azienda, il \*\*\*\*\*à tenuto a rispondere soltanto nei confronti del Direttore Generale ....."

Quanto al secondo aspetto, come si ricava da tutta la documentazione in atti, l'incarico rappresentò il prodotto di un'iniziativa unilaterale del Direttore Generale che il 3 gennaio 2003, appena 2 giorni dopo la propria nomina, manifestò la necessità e richiese la redazione immediata del disciplinare d'incarico e del relativo provvedimento deliberativo.

La non condivisione da parte di YYYYYYYYY fu esplicitata, anche se vanamente, ed è testimoniata dalle dichiarazioni del direttore sanitario e dalla responsabile degli Affari Generali, versate in atti.

L'insieme dei fatti come evidenziati comporta, per il Collegio, un giudizio assolutorio nei confronti del YYYYYYYYY, sotto il mero profilo della carenza di colpa grave.

P.Q.M.



La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

come sopra rappresentata

CONDANNA

il dr. \*\*\*\*\* al pagamento, a favore dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*, della somma di €. 95.000,00 (novantacinquemila) oltre rivalutazione monetaria e interessi legali che decorrono dalla data di deposito della sentenza.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si calcolano in .....

ASSOLVE

da ogni pretesa attrice, il dr. \*\*\*\*\*.

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

Per il regolamento delle spese legali, deve farsi applicazione del combinato disposto di cui all'art. 10 bis comma 10 del D.L. 30 settembre 2005 n. 203, convertito nella legge 2 dicembre 2005 n. 248: "le disposizioni dell'art. 3 comma 2 bis del D.L. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639 e dell'art. 18 comma 1 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67, convertito dalla legge 23 marzo 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 prosciolti ...", con l'art. 3 comma 2 bis del D.L. 543/1996, secondo il quale le spese legali sono a carico dell'amministrazione di appartenenza applicabile ai giudizi in corso, in quanto disposizione processuale. Peraltro questo giudice deve provvedere d'ufficio (Cass., 9 febbraio 2000 n. 1440) sulla base degli atti di causa, non essendo stata depositata l'apposita nota di cui all'art. 75 disp. att. c.p.c., a liquidare onorari e diritti come per legge spettanti alla difesa del convenuto prosciolti nel merito, in conformità alle norme ed alle tabelle A (tavola V<sup>^</sup>) e B della vigente tariffa approvata con D.M. 8 aprile 2004 n. 127, applicando per quanto riguarda il valore della causa, gli artt. 10 e 11 c.p.c..

Tenuto conto della natura della causa e del valore complessivo della stessa, ritiene il Collegio che dette competenze possano essere liquidate secondo il tariffario previsto dalle tabelle, mentre devono esser altresì liquidate le "spese generali" nella misura del 12,5% sull'importo degli onorari e dei diritti ripetibili di cui all'art. 14 del citato D.M.

Si liquida e si pongono a carico dell'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti di \*\*\*\*\*", ai fini del rimborso previsto dall'art. 3 comma 2 bis del decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543 convertito con legge 20 dicembre 1996 n. 639 quale somma che detta amministrazione è tenuta a pagare per onorari e diritti di

difesa al convenuto prosciolti l'importo di euro 4.549,00 (di cui euro 3.575,00 per onorari), oltre il 12,5% per le "spese generali" di cui all'art. 14 del D.M. 8 aprile 2004 n. 127.

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 25.5.2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Depositata nella Segreteria il 29.6.2006

Il Direttore della Segreteria

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sezione-giurisdizionale-lombardia-sentenza-n-4052006-azienda-ospedaliera-conferimento-di/>