



REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

Composta dai sigg. Magistrati:

Dott. Antonio CIARAMELLA	Presidente
Dott. Anna BOMBINO	Consigliere Rel.
Dott. Alessandra SANGUIGNI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in materia di responsabilità iscritto al
n. 80217 del registro di segreteria promosso dal sig.
Procuratore regionale nei confronti di:

1) Massimo MICHELI (CF:MCHMSM63B17H501Z), nato a Roma
il 17.2.1963 ivi residente alla via Filippo Meda
n.43, rappresentato e difeso dall'avv. Dario Imparato
ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in
Roma alla via Boezio n.16;

2) Francesco DELL'ORSO (CF:DLLFNC59S21H501B), nato a
Roma il 21.11.1959 ivi residente alla via Nomentana
n.861, rappresentato e difeso dall'avv. Dario
Imparato ed elettivamente domiciliato presso il suo

studio in Roma alla via Boezio n. 16;

Visto l'atto di citazione e i documenti tutti di causa;

Uditi all'udienza pubblica del 9 aprile 2024, con l'assistenza del segretario Daniela Martinelli, il relatore cons. Anna Bombino, il procuratore regionale dott. Rotolo Emanuela, l'avv. Dario Imparato per i convenuti;

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione del 24 novembre 2023, il Procuratore regionale chiamava in giudizio i convenuti, come generalizzati in epigrafe, per chiederne la condanna, in favore dell'ASL Roma 2, al pagamento di €. 42.000, o alla diversa somma ritenuta di giustizia, oltre ad interessi legali e rivalutazione monetaria dalla data dell'evento al saldo effettivo e alle spese di giudizio.

2. Il Procuratore regionale rilevava, in sede di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza di condanna nei confronti del prof. Vaia, emessa dalla Sez. III di appello di questa Corte dei Conti del 28 dicembre 2018 n. 479, l'avvenuta compensazione tra il credito vantato dall'Azienda sanitaria locale Roma 2

(ex Roma C), in forza del suddetto titolo esecutivo, e il credito riconosciuto al prof. Francesco Vaia per effetto di un accordo di mediazione, stipulato in data 18 gennaio 2022, ritenuto carente di motivazioni, per cui avviava apposita istruttoria.

3.Dalle indagini espletate è emerso che il prof. Vaia, Direttore sanitario della ASL Roma C per il periodo dal 21 gennaio 2002 al 6 settembre 2005, aveva chiesto alla ASL di appartenenza da un lato il riconoscimento del trattamento economico integrativo per il raggiungimento degli obiettivi aziendali stabiliti per il direttore generale e amministrativo dalla DRG 449/2003; dall'altro, i compensi di Presidente del Collegio medico-legale ASL Roma C, in virtù della nomina disposta con ordine di servizio del 25 gennaio 2002, nell'ambito della convenzione stipulata ex art. 84 DPR 20 maggio 1987 n.270 tra la ANMU (poi AMA) e l'allora USL Roma VI (poi ASL C) per l'accertamento dell'idoneità fisica dei lavoratori.

3.1.Con lettera raccomandata AR del 14 marzo 2017, il prof. Vaia intimava all'Azienda il pagamento del trattamento economico integrativo spettante per gli anni dal 2002 al 2005, nell'importo di €. **63.741,22**, oltre interessi dal giorno del pagamento.

3.2.Con successiva nota del 20 novembre 2019, l'interessato chiedeva la liquidazione di parte dei corrispettivi ancora dovuti per l'incarico di Presidente del Collegio medico-legale di AMA dal 2002 al 2005, ed allegate le fatture emesse ai sensi della Convenzione, che veniva riscontrata con nota prot. n.217504 del 9 dicembre 2019 dell'UOC Bilancio comunicando l'assenza di partite debitorie nei confronti del prof. Vaia.

3.3.Con successiva missiva del 16 dicembre 2020, l'interessato rinnovava all'ASL entrambe le rivendicazioni economiche.

3.4.Con nota prot. 51867 del 9 marzo 2021, a firma congiunta dei vertici pro-tempore dell'ASL, si rappresentava che, in ragione del carattere vincolato del trattamento economico del Direttore Generale, Direttore sanitario e Direttore Amministrativo, non sarebbero spettati al prof. Vaia compensi per prestazioni svolte nell'ambito della convenzione AMA; con riferimento alla retribuzione integrativa, invece, l'Azienda precisava di avere già corrisposto al prof. Vaia con le competenze degli anni 2003, 2004 e 2005 tali somme e che null'altro era dovuto.

3.5.Con missiva del 24 giugno 2021, l'interessato

contestava la suddetta nota e rilevava che gli obiettivi aziendali erano stati raggiunti non già nella quota del 20% indicata dall'ASL ma nella loro interezza e che i compensi spettanti quale Presidente della Commissione medica presso AMA costituivano il corrispettivo di una attività professionale svolta in favore di Ente terzo non appartenente al Servizio sanitario nazionale. In ogni caso, rilevava che il procedimento avviato dall'USL Roma C con nota prot. C/030393 del 7 luglio 2006 per l'accertamento della sua posizione economica non era ancora concluso.

Nello specifico, l'ASL Roma C aveva comunicato l'avvio del procedimento finalizzato "all'accertamento della posizione economica del Vaia in relazione al recupero dei compensi corrisposti, in qualità di Direttore sanitario aziendale, nel periodo dal 21.1.2002 al 6.9.2005, non conformi alla Delibera della Giunta regionale n.2000 del 21.12.2001", procedimento mai concluso dall'Amministrazione.

3.6. Con successiva nota prot. n. 0163772/2021 del 27 agosto 2021, a firma congiunta dei nuovi vertici aziendali (D.G. Casati, D.S. Camponi e D.A. Gambale), l'ASL RM2, pur riconoscendo la possibilità di superare le eccezioni formulate dall'Azienda nella

nota del 9 marzo 2021, precisava che non potesse "escludersi, in capo al prof. Vaia, una sostanziale acquiescenza nel far valere i propri diritti verso l'amministrazione medesima, come tale ostativa all'accoglimento di tutte le sue pretese, atteso il lungo tempo trascorso tra l'insorgere-in sua tesi- dei diritti in questione (anni 2002-2003 piuttosto che anno 2005) e il loro esercizio, che non pare potersi farsi risalire ad epoca anteriore al 2019",concludendo per il rigetto delle pretese dell'interessato.

3.7.Con istanza del 21 settembre 2021, il prof. Vaia avviava un procedimento di mediazione facoltativa, cui l'ASL comunicava in data 22.11.2021 di aderire, conferendo all'avv. Micheli, l'incarico per l'assistenza tecnica nel relativo procedimento e all'avv. Dell'Orso la rappresentanza legale dell'Ente, entrambi dell'avvocatura interna.

3.8.In adempimento dell'incarico, l'avv. Micheli (nota prot. n.0238167/2021 del 7 dicembre 2021), chiedeva all'UOC Gestione Economica delle Risorse Umane i dati in suo possesso e il conteggio delle somme ancora effettivamente dovute al prof. Vaia in relazione alle pretese avanzate dal medesimo.

L'UOC comunicava, quanto al trattamento economico integrativo relativo al periodo 2002-2004, che erano stati corrisposti euro **69.535,77**, a fronte di una richiesta di euro 63.741,12, con riferimento all'incarico di Presidente del Collegio medico-legale, per il periodo 2002-2005, che nessun compenso risultava corrisposto, a fronte di una richiesta di euro **38.551,52**.

3.9. Con l'e-mail del 15 dicembre 2021, l'avv. Micheli comunicava all'avv. Dell'Orso le ragioni per le quali aveva ritenuto di aderire all'accordo transattivo in ragione di elementi di natura sostanziale e delle probabilità di esito sfavorevole all'Amministrazione dell'instaurando giudizio civile.

Il legale precisava che l'Azienda aveva mutato la propria posizione in ordine al compenso per l'incarico di Presidente della Commissione medico-legale sulla base del richiamo all'art. 53 del d. lgs 165/2001 e dei principi affermati dalla Cassazione nella sentenza dell'11 novembre 2020 n.25369 per il Direttore generale dell'ASL, ritenuti estensibili anche al Direttore sanitario, mentre le indennità di risultato erano state corrisposte per la maggior parte all'interessato negli anni pregressi.

Quanto alla prescrizione, prospettata dall'Azienda nella nota del 27 agosto 2021, l'avv. Micheli esprimeva dubbi circa il suo accoglimento in sede civile in considerazione della mancata conclusione del procedimento avviato dall'USL con la nota del 7 luglio 2006, mai concluso, sia per il motivo della rinuncia sostanziale della prescrizione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2937 c.c., avendo l'Azienda corrisposto i compensi integrativi della retribuzione, ed ometto di sollevare eccezioni di prescrizione nella missiva del 9 marzo 2021. Pertanto, l'avv. Micheli comunicava all'avv. Dell'Orso un debito per i compensi integrativi verso Vaia di euro **7.868,2** per sorte capitale ed euro **2.300** per interessi; per i compensi AMA il credito di euro **38.817,19**, a fronte di una richiesta di euro 34.092,50, oltre a euro 9.665,26, a titolo di interessi.

3.10. Con deliberazione n.539 del 10 ottobre 2022, il Direttore Generale, dott. Casati, acquisito il parere favorevole del Direttore sanitario, dott. Giuseppe Gambale e del Direttore Amministrativo, dott. Cristiano Camponi, approvava la proposta dell'avv. Dell'Orso di riconoscere in favore del prof. Vaia, in

ottemperanza al titolo esecutivo costituito dal verbale di mediazione, sottoscritto il 18.1.2022, un credito omnicomprensivo di euro **42.000**, di cui euro 30.000 per sorte capitale ed euro 12.000 a titolo di risarcimento danni conseguente al ritardo nel pagamento; dall'altra si prendeva atto della rinuncia del Vaia alle residue somme maturate ma non richieste.

3.11. Con e-mail del 14 marzo 2022, la UOC Bilancio dell'ASL, posto che il prof. Vaia risultava ancora debitore dell'Azienda in forza della sentenza n. 479/2018 di questa Corte per la somma di euro **40.000**, di cui era stata versata la somma di euro 7.000, chiedeva di procedere alla compensazione delle somme reciproche e al pagamento della differenza di euro **9.000**. L'avv. Dell'Orso, previa accettazione del prof. Vaia, autorizzava la U.O. Bilancio al pagamento del suddetto credito ed azzeramento del debito derivante dalla pronuncia erariale.

4. Alla luce degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, la Procura emetteva l'invito a dedurre nei confronti degli avv.ti Micheli e Dell'Orso e dei vertici aziendali, dott. Casati, Gambale e Camponi, contestando agli stessi di avere

valutato positivamente la sussistenza dei presupposti per concludere l'accordo di mediazione ed averlo sottoscritto da ritenersi foriero di danno erariale nei confronti dell'ASL.

I presunti responsabili hanno depositato deduzioni scritte e sono stati sentiti in audizione all'esito delle quali l'organo requirente ha proceduto all'archiviazione delle posizioni dei vertici dell'ASL RM2, Casati, Camponi e Gambale e proseguito l'azione nei confronti dei legali Dell'Orso e Micheli.

5.In diritto la Procura ha ipotizzato la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità per danno erariale: condotta antigiuridica, danno, nesso di causalità, elemento soggettivo del dolo e della colpa grave.

5.1.Condotte antigiuridiche

La Procura ha ravvisato un danno erariale subito dall'ASL Roma 2 causato dal comportamento posto in essere dagli avvocati dell'Ente, i quali incautamente negoziarono, proposero e indussero i vertici amministrativi ad approvare un accordo di mediazione fondato su presupposti erronei, con l'effetto di riconoscere al prof. Vaia un credito non dovuto, del

quale il medesimo si è giovato nell'ambito della compensazione con il debito a sua volta dovuto all'ASL RM2 per effetto del titolo giudiziale definitivo derivante dalla sentenza della Corte dei Conti Sez. III/ A n. 479/2018.

Detto accordo di mediazione è censurabile sotto un duplice profilo: 1) la prescrizione del credito riconosciuto al dott. Vaia, 2) il repentino e ingiustificato ripensamento dell'Ente.

Con riferimento al primo motivo, posto che l'insorgenza del credito coinciderebbe con il termine dell'incarico di Direttore sanitario nel 2005, ed è stato rivendicato per la prima volta nel 2017, il prof. Vaia non poteva fare legittimo affidamento sulla delibera della GR n. 2000 del 21.12.2001, richiamata nell'avvio del procedimento del 7 luglio 2006, attesa l'estraneità dell'oggetto della stessa alle rivendicazioni dell'interessato, nei termini sopra indicati, riguardando la delibera n.2000/2001 la questione della componente fissa della retribuzione in relazione alla quale veniva prevista l'eventuale ripetizione, da parte dell'ASL, di compensi indebitamente versati.

Si negava quindi alla comunicazione del 7 luglio

2006, qualsiasi efficacia sospensiva del decorso della prescrizione, né la stessa poteva valere quale rinuncia sostanziale alla prescrizione ex art. 2937 c.c. in quanto il termine non era compiuto ed il credito non ancora prescritto, afferendo a pretese ulteriori dell'ex dipendente rispetto ai pagamenti già effettuati.

Neppure dalle note del 9 marzo 2021 e del 27 agosto 2021, si evinceva, da parte dell'Azienda la volontà di rinuncia alla prescrizione prevista dall'art. 2937 c.c., ma si ribadiva che nulla era dovuto al Vaia e che l'acquiescenza dell'interessato poteva precludere l'accoglimento delle sue pretese.

Si negava ancora l'assunto dei convenuti circa l'ulteriore risarcimento del danno da ritardo, nell'ipotesi di decisione di resistere in giudizio, essendo ormai prescritto tale diritto.

L'accusa riteneva quindi addebitabile alla condotta del Micheli la determinazione del danno patito dall'ASL, avendo egli ammesso, nella e-mail del 15 dicembre 2021, di avere proposto, in assenza di una valida motivazione e di ragioni a sostegno dell'interesse pubblico, la passiva adesione della ASL alla proposta conciliativa del prof. Vaia, in

palese contrasto con il canone di buona amministrazione e dei criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento dell'agire pubblico.

Diversamente, la decisione più ragionevole, ad avviso dell'accusa, sarebbe stata quella di affrontare il giudizio facendo valere proprio l'eccezione di prescrizione del credito, che a fronte dell'esito aleatorio del processo, sarebbe stata accolta alla stregua del criterio del più probabile che non.

All'avv. Dell'Orso contestava di avere avallato un accordo di mediazione rivelatosi irragionevole, illogico e sconveniente, oltre che carente sotto il profilo istruttorio, ratificato in buona fede dai vertici aziendali.

5.2.Danno

Il danno arrecato all'Azienda sanitaria è pari al credito di €. 42.000 indebitamente riconosciuto in sede transattiva al prof. Vaia ed utilizzato in parte per azzerare il debito di euro 33.000 gravante sul medesimo in forza della sentenza di condanna definitiva di questa Corte dei Conti e per i restanti euro 9.000 corrisposti direttamente all'interessato. Il danno è posto a carico dei convenuti a titolo di

responsabilità principale e sussidiaria, in presenza di un concorso di condotte dolose (ascritte al Micheli) e gravemente colpose (imputate al Dell'Orso), determinando a carico di quest'ultimo una quota di danno, di euro 12.600 (pari al 30%).

5.3.Nesso di causalità

L'accusa ha ravvisato un nesso eziologico tra le condotte poste in essere dai prevenuti e il danno erariale patito dall'Azienda sanitaria, a partire dalla condotta dell'avv. Micheli che ha sollecitato un ripensamento dell'Azienda rispetto alle precedenti determinazioni assunte e successivamente negoziato un accordo transattivo ritenuto irragionevole e non vantaggioso per l'Amministrazione.

L'avv. Dell'Orso non avrebbe mosso rilievi alla proposta di adesione del Micheli circa la maturata prescrizione dei crediti vantati dal Vaia ed omesso di segnalare la manifesta incongruità, irragionevolezza e non convenienza economica della scelta di aderire all'accordo transattivo.

Quanto agli altri soggetti coinvolti nella vicenda, pur riconoscendo un contributo causale ai vertici aziendali avendo il Direttore generale Casati approvato le condizioni economiche stabilite nel

verbale di mediazione sottoscritto il 18.1.2022, ed espresso parere favorevole sia il direttore sanitario dott. Gambale che il direttore amministrativo, dott. Camponi, l'accusa non ha ravvisato la sussistenza dell'elemento psicologico minimo per avviare l'azione di responsabilità nei loro confronti, valorizzando lo stato di buona fede dei medesimi unito alla carenza di esperienza professionale e di strumenti di valutazione del merito della questione, confidando nelle conclusioni raggiunte dalle strutture tecniche competenti.

5.4. Elemento soggettivo

Quanto alla posizione dei singoli convenuti, la Procura ha ravvisato nella condotta del Micheli l'elemento psicologico del dolo eventuale per avere indotto l'Amministrazione a mutare il proprio contrario convincimento, sostenendo ragioni contrarie alla maturata prescrizione dei crediti del Vaia, concludendo per il riconoscimento stragiudiziale della controversia in atti, e per compensazione del debito del Vaia nei confronti della stessa ASL .

L'avv. Dell'Orso avrebbe colpevolmente avallato con estrema superficialità la proposta avanzata dal

Micheli, omettendo di rilevare le suddette criticità che la sua preparazione e l'esperienza professionale avrebbe dovuto diligentemente evidenziare.

Con memoria del 13 marzo 2024 si sono costituiti i convenuti con l'assistenza dell'avv. Dario Imparato respingendo gli addebiti loro contestati; entrambi hanno chiesto di derubricare il rispettivo titolo di responsabilità, il Micheli a colpa grave e il Dell'Orso a colpa semplice; in via subordinata, hanno chiesto l'applicazione delle norme di cui al D.L. n.76/2020 art. 21, con conseguente declaratoria di non doversi procedere nei loro confronti per assenza di colpa grave; in ulteriore subordine, hanno chiesto la riduzione dell'addebito, vinte le spese; in via istruttoria, hanno chiesto l'ammissione di prova testimoniale come articolata in atti.

La difesa dei prevenuti rimarcava che soltanto con il mutamento della dirigenza strategica nel marzo 2021, l'avvocatura era stata coinvolta nella vicenda riguardante il prof. Vaia e che con nota del 7.12.2021, all'esito degli accertamenti interni, erano stati definiti i rapporti di credito/debito tra l'Azienda e il prof. Vaia, oggetto delle rivendicazioni economiche del medesimo (nota prot.

n.238337 della dr. Pasquino).

Con riferimento all'eccezione di prescrizione, i convenuti hanno evidenziato un comportamento contraddittorio dell'Azienda sanitaria che ha dapprima negato e poi riconosciuto i compensi richiesti dal dipendente (cfr.note del 9.3.2021; 29.8.2021; 17.12.2021, dopo i solleciti del Vaia del 14 marzo 2017, pec del 20 novembre 2019, pec del 6 dicembre 2020), emergendo che erano stati corrisposti soltanto le indennità di risultato (esclusi i mesi del 2005), ma non i compensi della convenzione AMA, e ritenuto che con la nota di risposta del 9.3.2021 fosse stato concluso il procedimento avviato con la comunicazione del 7 luglio 2006, richiamato dal Vaia.

Quanto al "ripensamento" cui sarebbe stata indotta dolosamente l'Azienda, i convenuti hanno precisato che esso ha riguardato soltanto i compensi previsti dalla convenzione AMA, mai corrisposti al direttore sanitario, mentre per il trattamento economico integrativo, quasi interamente corrisposto, risultava un credito residuo per l'anno 2005 (6 mesi).

Il convenuto Micheli ha pertanto escluso il dolo

eventuale ed anche la colpa grave ritenendo congruo, ragionevole e legittimo l'accordo stipulato con il prof. Vaia.

Ha evidenziato che in virtù della recente disposizione dell'art. 21 del decreto legge n. 76/2020, che ha inciso sulla struttura della responsabilità erariale, introducendo una nuova definizione di dolo in senso penalistico (art. 43 c.p.), è richiesta la contestuale rappresentazione dell'azione e la volontà dell'evento dannoso. Nel caso di specie, difetta la prova, essendosi la Procura limitata ad affermare apoditticamente che l'avv. Micheli avrebbe approfittato dell'incompetenza della direzione strategica per imporre dolosamente la propria volontà di ledere gli interessi dell'ASL RM2 2. Diversamente, ha rivendicato di avere prestato la propria attività di assistenza giuridica sostanzialmente valutando i possibili esiti (e-mail del 15 dicembre 2021) dell'instaurando giudizio civile contro l'Azienda e rappresentando l'unica "res dubia" nella fattispecie, sottesa e presupposta a una possibile transazione/mediazione costituita dall'eccezione di prescrizione.

Il convenuto Dell'Orso, escluso l'incarico di coordinatore dell'Avvocatura, ha precisato di essere intervenuto nella vicenda dopo che la Direzione strategica aveva aderito alla mediazione facoltativa avviata dal Vaia conferendogli la procura speciale per rappresentare gli interessi dell'Azienda sanitaria nel procedimento di mediazione, concluso nel modo più conveniente per l'Azienda. Ha escluso la colpa grave avendo operato sulla base delle indicazioni fornite dalla direzione nella scelta di addivenire ad una soluzione conciliativa "positiva" basata su ragioni giuridiche motivate rispetto alla scelta alternativa di un giudizio che poteva comportare ulteriori aggravii per il bilancio pubblico, senza dimenticare che le pretese del Vaia erano dovute nel merito.

La difesa dei convenuti ha contestato le motivazioni dei provvedimenti di archiviazione dei vertici aziendali, quali la buona fede e l'assenza di adeguata preparazione professionale e ribadito di avere operato in funzione di staff alla Direzione strategica dell'ASL svolgendo una articolata istruttoria con la collaborazione delle strutture interne dell'Ente.

L'avv. Micheli ha negato di essere inoltre a conoscenza del pregresso debito contabile del Vaia verso l'ASL Roma C, compensato, poiché il monitoraggio della sentenza di condanna della Corte dei conti era seguito dalla dott. Gabriella Mazzoni, che apparteneva ad un ufficio che venne unito a quello del Micheli, nel 2017, (ex ASL B e C), nella sede di via Meda 35, da cui il Micheli venne trasferito, nel 2020, presso la sede legale di via Maria Brighenti n.23.

Alla udienza pubblica odierna, il P.M. d'udienza ha confermato integralmente il contenuto della domanda, compresa anche la scelta di archiviazione delle posizioni dei vertici aziendali, insistendo nella richiesta di condanna dei convenuti.

L'avv. Imparato ha ribadito le considerazioni e le argomentazioni giuridiche ampiamente illustrate negli scritti difensivi e chiesto il rigetto della domanda con piena assoluzione dei convenuti.

Dopo breve replica dell'accusa, la causa è passata in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il giudizio è finalizzato all'accertamento della

fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente un'ipotesi di danno erariale derivante dalla incauta sottoscrizione di un accordo di mediazione, stipulato in data 18 gennaio 2022, in virtù del quale è stato riconosciuto un credito di euro 42.000, di cui l'importo di euro 33.000 è stato utilizzato per compensare il debito di euro 33.000 derivante dalla sentenza esecutiva di condanna n. 479/2018 della Corte dei conti, ed il rimanente importo di euro 9.000 versati in contanti. Il documento subito dall'Amministrazione sanitaria, pari all'intero ammontare del credito riconosciuto, è stato posto a carico del convenuto Micheli, in via principale e a titolo di dolo eventuale, ed all'avv. Dell'Orso, in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, nella misura del 30 per cento del danno, quantificato in euro 12.600.

2. Preliminarmente va disattesa la richiesta di prova testimoniale articolata dai convenuti nella memoria difensiva considerato che le circostanze indicate appaiono estranee all'oggetto del giudizio, né è in discussione la scelta discrezionale di definire la vertenza pendente da tempo con il prof. Vaia mediante l'adesione all'accordo di mediazione, essendo

l'oggetto del presente giudizio la verifica dei presupposti e degli effetti sostanziali dell'accordo di mediazione stipulato tra l'ASL e il prof. Vaia.

3.I convenuti hanno eccepito l'applicazione dell'art. 21 del D.L. n.76 del 16 luglio convertito con modificazione nella Legge n. 120/2020 rubricato "Responsabilità erariale", che, al co, 1, dispone: "All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede lo dimostrazione della volontà dell' evento dannoso,»,; e, al co. 2, prevede: "Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021 (31 dicembre 2024 a seguito della conversione e delle modifiche successive), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da

omissione o inerzia del soggetto agente".

La novella contenuta nel d. l. 16 luglio 2020 n.76, in vigore dal 17 luglio 2020, e prorogato nei suoi effetti al giugno 2023 (al 31 dicembre 2024) dall'art. 51, comma 1, lett. H del d.l. 31 maggio 2021 n.77 (c. d. scudo erariale), ha sancito una limitazione temporale della responsabilità amministrativo-contabile alle sole condotte dolose commissive dei pubblici dipendenti, confermando la perseguibilità per dolo e colpa grave per quelle omissive.

3.1.E' stato evidenziato che il I° comma della norma richiede l'espressa volontà dell'evento dannoso (o pericoloso), con locuzione che fa eco a quella dell'art. 43 C.p., e non contiene espliciti termini applicativi dell'introdotta alinea, potendosi comunque intendere la portata limitata al contesto emergenziale che ha giustificato la straordinaria necessità ed urgenza per l'adozione del citato D. l. recante *"misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, dato che il concetto così delineato influenza direttamente l'applicazione del 2° comma dell'art. 21, per i fatti commessi nella sua vigenza. Il 2° comma della norma ha innalzato in

maniera generalizzata la soglia di responsabilità per le fattispecie commissive, con l'unica eccezione della limitazione dell'elemento soggettivo della colpa grave per i danni cagionati con omissioni o inerzie e la testuale limitazione temporale, tale da escluderne l'applicazione ai fatti pregressi alla sua entrata in vigore.

3.2. Secondo univoca giurisprudenza contabile, la norma in esame ha natura sostanziale richiedendo la prova dell'elemento psicologico ed opera per il futuro per i fatti successivi al 17 luglio 2020 (Corte conti Sez. Sicilia n.287/22;Sez. III n.49/2021;Sez. Lombardia n. 345/23).

3.3. La novella in vigore dal 17 luglio 2020 per il regime di temporalità sancito dall'art. 21, c. 2 appare applicabile *ratione temporis* nel presente giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale derivante dall'esecuzione di un accordo di mediazione, stipulato il 18.1.2022 ed approvato con deliberazione n. 539 del 10 ottobre 2022, adottati in vigenza della citata disposizione di legge. Infatti, come meglio si specificherà di seguito, il comportamento dei convenuti, posto in essere durante la vigenza della suddetta norma, non può considerarsi

doloso né di carattere omissivo. Nemmeno può assumere, per quanto riguarda il convenuto Micheli la natura di dolo indiretto, in quanto manca la prova rigorosa da parte del requirente, che il convenuto ha agito nonostante che si fosse preventivamente rappresentato come certo o altamente probabile il verificarsi dell'evento dannoso. Al più il comportamento contestato in citazione potrebbe assumere una configurazione gravemente colposa né quest'ultima potrebbe essere automaticamente tradotta in un comportamento doloso, seppure c.d. eventuale, in assenza di prove basate su fatti concreti, assenti nel caso di specie. In caso contrario, se fosse sufficiente una sola qualificazione formale, ogni comportamento gravemente colposo potrebbe essere, sulla base di considerazioni solo astratte, essere considerato come doloso.

3.4. Con riferimento all'elemento soggettivo, la relazione illustrativa alla novella afferma che *"la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno*

ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto". Non

v'è dubbio che la figura del dolo (anche nella sua forma del dolo eventuale qui contestato) coincide, in sede contabile, con la nozione penalistica delineata dall'art.43 c.p., come sottolineato dalla giurisprudenza prevalente (Corte conti Sez. Lombardia n.283/21; Sicilia n.584/2021; Sez. II n. 95/2021; Sez. I n.234/20; Liguria n. 68/2020).

Difatti, in assenza di una specifica previsione, la "*volontà dell'evento dannoso*" richiesta dall'art. 21, comma 1, deve ritenersi certamente inclusiva anche del dolo eventuale, anch'esso connotato da un'indefettibile componente volontaristica rispetto all'evento lesivo, come chiarito dal più recente ed autorevole insegnamento delle Sezioni Unite penali (cfr. sent. n. 38343/2014, Corte conti Sez. Sicilia n. 63/A/23).

4.Come accennato, nella fattispecie, difetta la prova della consapevolezza ed intenzionalità sia della violazione degli obblighi di servizio che del pregiudizio all'erario, anche in termini di accettazione del relativo rischio, alla stregua degli orientamenti contabili richiamati e non potendo la stessa neppure essere desunta dalle caratteristiche

specifiche della vicenda relativa alla scelta effettuata in piena autonomia dal vertice strategico dell'Azienda sanitaria di aderire alla proposta conciliativa facoltativa avanzata dal dipendente, con il coinvolgimento dell'avvocatura interna alla quale è stato conferito il mandato a partecipare al procedimento di mediazione per la tutela degli interessi dell'azienda al fine di definire "positivamente" la vertenza lavoristica iniziata nel 2017 e pendente al momento dell'insediamento del nuovo vertice aziendale (a fine marzo 2021), escludendo pertanto "la passiva adesione dell'ASL alla proposta conciliativa avanzata dal prof. Vaia" (pag. 18 cit.).

5.Dagli atti di causa emerge indiscutibilmente un comportamento contraddittorio dell'ASL riguardo al riconoscimento delle pretese economiche del Vaia formulate negli anni 2017,2019, 2021, avendo dapprima respinto in toto tali richieste (nota del 9.23.2021), ammettendole in parte, e nel contempo prospettando la prescrizione dei diritti per condotta acquiescente del richiedente almeno sino al 2019 (27.8.2021), aderendo, infine, alla proposta di mediazione del Vaia (22.11.2021), conclusa con il contestato

accordo, sottoscritto il 18.1.2022, sostanzialmente basato sulle motivazioni espresse dall'avv. Micheli nella e-mail del 15.12.2021, avallate dall'avv. Dall'Orso.

In tale contesto va quindi inquadrato il ruolo svolto dai convenuti.

6. Ciò posto, non v'è alcun dubbio che i prevenuti abbiano agito su espresso incarico della nuova direzione aziendale a fornire, l'avv. Micheli, l'assistenza istruttoria necessaria a curare gli interessi dell'azienda e addivenire alla soluzione positiva della vertenza in atto con il prof. Vaia e, l'avv. Dell'Orso, a rappresentare l'Azienda nel procedimento di mediazione, cui la direzione strategica nella piena responsabilità e discrezionalità aveva deciso di aderire, come comunicato in data 21.11.2021, in riscontro della richiesta del 20.9.2021 avanzata dal prof. Vaia.

7. In esecuzione del suddetto incarico, l'avv. Micheli ha effettuato i necessari accertamenti presso l'UOBC Bilancio dell'Azienda da cui è emerso che le indennità di risultato, previste dalla legge per l'incarico di direttore sanitario, erano state effettivamente corrisposte al direttore sanitario,

con le competenze degli anni 2002,20004 e 2005, così giustificando il rigetto contenuto nella nota del 9.3.2021.

La previsione dei compensi integrativi discende dalla nota n.334 del 16.3.2004 del D.G. Bultrini, transitato ad altro incarico, inviata all'ASL RMC per i successivi adempimenti, nella quale è richiamata la DGR 449/2003 con la quale era stabilito il trattamento economico integrativo del direttore sanitario spettante per il conseguimento degli obiettivi fissati dal D.G. dell'Azienda sanitaria. In sede di mediazione, l'ufficio competente (dott. Pasquino) ha, poi, accertato le somme effettivamente corrisposte, a detto titolo, al prof. Vaia, e determinato il residuo credito per alcuni mesi dell'anno 2005 (n.6).

Con riferimento ai compensi AMA, l'UOC ha confermato che nessun compenso era stato corrisposto e quantificato l'importo dovuto. Detto compenso, che assorbe la quasi totalità del credito riconosciuto al Vaia nell'accordo di mediazione costituisce una voce economica, mai elargita, sebbene il prof. Vaia avesse indicato nelle sue richieste l'O.S. del 25.1.2002, a firma del D.G. dott. Bultrini, relativo al

conferimento al D.S. dell'incarico di Presidente del Collegio medico-legale, in forza della Convenzione stipulata tra l'Azienda RMC ed AMA, ai sensi dell'art. 84 DPR 270/87, richiesta inopinatamente respinta, nella citate note del 9.3.2021 e 27.8.2021, con motivazioni rivisitate, sul piano giuridico, in sede di accordo di mediazione, in coerenza con la disciplina degli incarichi extraistituzionali (incarico nella specie conferito dalla stessa ASL). I dati economici forniti dall'UOC, non contestati dall'ASL, sconfessano così il teorema accusatorio di un "ripensamento" dell'Azienda indotto pervicacemente dall'avv. Micheli per accettare l'accordo di mediazione, cui l'ASL, come già detto, aveva già volontariamente aderito e di conseguenza impartito ai legali le opportune disposizioni per la definizione della controversia.

8. Quanto alla prescrizione dei crediti vantati dal Vaia, i convenuti hanno sostanzialmente aderito alla prospettazione formulata dal Vaia nella risposta del 24 giugno 2021, secondo cui era da escludersi il maturarsi della prescrizione in relazione al procedimento avviato ai sensi della L. 241/90 siccome comunicato dall'USL Roma C con nota prot. C/030393

del 7 luglio 2006, avente ad oggetto l'accertamento della posizione economica del prof. Vaia e all'epoca non ancora concluso.

9.Invero, la nota del 7.7.2006 che richiama a sua volta la delibera regionale n.2000 del 21.12.2001, a fronte delle tesi sostenute dalle parti, appare formulata in termini generici, come sottolineato dalla stessa Procura, e non offre elementi probatori certi e sicuri circa la correlazione tra il procedimento non concluso e i compensi riconosciuti al Vaia, con evidenti ricadute in tema di prescrizione.

Infatti, la citata nota afferma che l'instaurando procedimento amministrativo era finalizzato *"all'accertamento della posizione economica del Vaia in relazione al recupero dei compensi corrisposti, in qualità di Direttore sanitario aziendale, durante il periodo compreso dal 21.1.2002 al 6.9.2005, non conformi alla Delibera della Giunta regionale n.2000 del 21.12.2001"*, come testualmente riportato nell'atto di citazione (pag. 13), da cui l'accusa ha inferito che l'oggetto dell'accertamento dell'Amministrazione non riguardasse il riconoscimento di indennità non corrisposte, ma

prevedeva l'eventuale ripetizione da parte dell'ASL di compensi indebitamente versati.

L'estrema laconicità del tenore della nota supporta tali argomentazioni, in assenza di adeguati riscontri probatori circa l'oggetto e i fini del procedimento amministrativo avviato nel 2006, che appare comprendere soltanto le indennità previste per contratto per la funzione di direttore sanitario (fisse e variabili), da cui va certamente escluso il compenso AMA rivendicato per una attività distinta e inquadrata nell'alveo dell'attività extra-istituzionale, disciplinata nell'art. 53 del d. lgs 165/2001.

10. Il Collegio osserva che le contraddittorie valutazioni dell'ASL circa le pretese del Vaia, da una parte, e l'opinabilità delle plurime ragioni espresse dall'avv. Micheli nel parere in merito all'unica res dubia costituita dall'eccezione di prescrizione, appaiono elementi sufficienti per escludere sotto il profilo soggettivo, l'intenzionalità dell'avv. Micheli di piegare la volontà della dirigenza inducendola ad un "ripensamento" della propria posizione, accettando l'accordo transattivo nei termini sottoscritti, dal

momento che, -come rimarcato- l'ASL consapevolmente ha accettato di aderire alla proposta di mediazione facoltativa del Vaia, con atto 22.11.2021, affidando all'avvocatura interna l'istruttoria della pratica e l'incarico di partecipare al procedimento di mediazione per definire nel migliore dei modi la controversia con il prof. Vaia.

Neppure è plausibile ritenere, in assenza di prova, che il Micheli abbia carpito la buona fede della dirigenza aziendale, della cui professionalità non è lecito dubitare, atteso il ruolo e le funzioni proprie delle figure apicali delle strutture sanitarie.

Così come è smentita, in atti, la circostanza in ordine alla conoscenza del Micheli circa la pregressa esistenza del debito del Vaia, antecedentemente all'espletamento dell'incarico, prospettata come indice significativo dell'elemento del dolo. Il convenuto ha escluso ogni ingerenza in materia di monitoraggio delle sentenze della Corte dei Conti, affidato ad altro dirigente, tanto è vero che la richiesta di compensazione è stata inoltrata dall'UOC Bilancio, dopo la conclusione della mediazione,

valutata dall'avv. Dell'Orso ed inoltrata alla Direzione Generale.

Pertanto, alcun "repentino ripensamento" dell'Azienda può essere addebitato all'avv. Micheli, il quale è intervenuto dopo la scelta della nuova dirigenza di aderire alla mediazione facoltativa proposta dal prof. Vaia nel settembre 2021, provvedendo diligentemente all'esecuzione dell'incarico, unitamente all'avv. Dell'Orso, quest'ultimo in rappresentanza dell'Azienda nel relativo procedimento.

Infine, in base ai conteggi dell'UOC Bilancio (nota del 7.13.2021), l'accordo avrebbe comportato un risparmio di euro 33.700 quale differenza tra quanto richiesto dal Vaia e quanto sarebbe dovuto, al netto di quanto già corrisposto al direttore sanitario (indennità di risultato).

A fortiori, non può ravvisarsi nella condotta dell'avv. Dell'Orso l'elemento soggettivo della colpa grave, sia per il ruolo di rappresentante legale dell'Azienda, sia per le medesime considerazioni valevoli per l'avv. Micheli, del quale ha condiviso le ragioni giustificative dell'accordo del 18.1.2022, riferite anche all'eccezione di prescrizione, mai in

concreto formalizzata dall'Azienda sanitaria nelle note di riscontro alle richieste dei legali del prof. Vaia.

11. Pertanto, la richiesta dei convenuti va accolta e, in applicazione dell'art. 21 D.L. n.76/2020, applicabile *ratione temporis*, va dichiarata l'improcedibilità dell'azione contabile per difetto dell'elemento soggettivo.

12. Per quanto riguarda le spese del presente giudizio, escluso il proscioglimento nel merito, risulta giustificata la compensazione delle spese legali apparendo comunque l'azione contabile fondata su un presupposto non temerario.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio,

DICHIARA

L'improcedibilità del giudizio iscritto al n. 80217 del registro di segreteria, quale effetto dell'art. 21 del D.L. n.76 del 16 luglio convertito con modificazione nella Legge n. 120/2020.

Spese compensate.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9

aprile 2024.

L'Estensore

Il Presidente

Anna Bombino

Antonio Ciaramella

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 31 maggio 2024

Il Dirigente

Luciana Troccoli

f.to digitalmente