



187/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n.
61742 del ruolo generale, proposto da

**- PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL
LAZIO**

(Appellante)

Contro

- MICHELI Massimo, nato a Roma il 17 febbraio 1963, c.f. MCHMSM63B17H501Z e **Francesco DELL'ORSO**, nato a Roma il 21 novembre 1959, c.f. DLLFNC59S21H501B, rappresentati e difesi dall'avv. Dario Imparato, c.f. MPRDRA58L24F839G, pec avvimparato@pec.studiolegaleonofrimparato.it e con lo stesso

elettivamente domiciliati presso il suo studio a Roma, via Boezio 16, come da delega in atti;

avverso

la sentenza n. 274/2024 del 31 maggio 2024 della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio.

VISTI l'appello, gli atti e documenti di causa;

UDITI, alla pubblica udienza del 3 luglio 2026, con l'assistenza del Segretario dr.ssa Serena Scippa: il relatore cons. Fabio Gaetano Galeffi, il V.P.G. Fabrizio Cerioni e l'avv. Laura Guercio, in sostituzione dell'avv. Dario Imparato, per Micheli Massimo e Dell'Orso Francesco.

Svolgimento del procedimento

Con atto notificato alle controparti il 31 luglio 2024 e depositato in segreteria il 29 agosto 2024, la Procura regionale Lazio ha impugnato la sentenza n. 274/2024 del 31 maggio 2024 della Sezione Giurisdizionale territoriale, che ha dichiarato, in applicazione dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020, applicabile *ratione temporis*, l'improcedibilità dell'azione contabile per difetto dell'elemento soggettivo.

In relazione ai fatti per cui si controverte, la Procura regionale per il Lazio, con atto di citazione depositato il 24 novembre 2023, ha convenuto in giudizio Micheli Massimo e Dell'Orso Francesco, il primo a titolo di dolo eventuale ed il secondo a titolo di colpa grave e, in via sussidiaria, per una quota del 30%, quali professionisti presso l'Avvocatura dall'Azienda sanitaria locale Roma C, poi

Azienda sanitaria locale Roma 2, per sentirli condannare al pagamento, in favore della Azienda stessa, della somma complessiva di euro 42.000,00 in conseguenza del riconoscimento in compensazione di tale importo, come derivante da accordo di mediazione intervenuto in data 18 gennaio 2022 con un *ex* dipendente dell'ente.

La Procura appellante ha affidato il gravame ad unico articolato motivo di impugnazione, concernente erronea valutazione dell'elemento soggettivo integrante la responsabilità contestata, mancata valutazione di elementi di prova e motivazione insufficiente e contraddittoria ed ha, quindi, chiesto la riforma della gravata sentenza, con la conseguente condanna degli odierni appellati alla somma indicata in atto di citazione.

Micheli Massimo e Dell'Orso Francesco si sono costituiti con memoria dell'8 giugno 2026, hanno contrastato le avverse pretese ed hanno chiesto di rigettare l'impugnazione della Procura regionale, perché infondata in fatto e in diritto e di confermare la sentenza assolutoria impugnata; in via subordinata, in difetto di formula assolutoria, quanto a Micheli Massimo, derubricare il titolo di responsabilità in colpa grave; in tale ipotesi, subordinata per entrambi, con applicazione delle norme di cui al d.l. n. 76/2020 art. 21 e, per l'effetto, dichiarare non doversi procedere nei confronti dei convenuti a norma di legge per l'ipotesi di colpa grave; in estremo subordine con richiesta di esercitare il potere di riduzione nella misura massima consentita, anche alla luce della novella della l. n.

1/2026.

All'udienza del 3 luglio 2026, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'appello proposto dalla Procura regionale per il Lazio avverso la sentenza n. 274/2024 della Sezione territoriale, che ha rigettato l'azione di responsabilità per difetto dell'elemento soggettivo.

Il Requirente ha sostenuto, nell'atto di gravame, in relazione alla decisione del Giudice di primo grado sulla carenza dell'elemento soggettivo, che sarebbe arduo affermare la non configurabilità, in capo a Micheli Massimo, dello stato soggettivo del dolo eventuale, sulla base della sequenza cronologica di un credito vantato per il 2005 che viene riconosciuto e ammesso a compensazione nel 2021.

Con riferimento alla posizione di Micheli Massimo, più nello specifico, l'atto di appello ha, quindi, sostenuto che non sarebbe accettabile l'assunto del Giudice di primo grado secondo il quale 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", non potendosi ammettere, da parte di un avvocato di tale esperienza, una svista così macroscopica, né affermare che il medesimo si sia prodigato per assicurare il corretto ed efficace perseguimento dell'interesse all'uso razionale di risorse pubbliche,

dovendo, piuttosto, rilevarsi la determinazione del Micheli nel raggiungimento dell'accordo sollecitato dal dipendente.

Il Requirente, con riferimento alla posizione di Dell'Orso Francesco, il quale si sarebbe limitato ad approvare passivamente la proposta del collega senza valutarne le possibili implicazioni, ne ha dedotto una condotta omissiva, avendo contestato un comportamento superficiale ed improntato perciò a colpa grave. La Procura appellante ne ha chiesto, pertanto, la condanna in via sussidiaria, come prospettato nell'atto introduttivo del giudizio.

Gli appellati, nell'atto di costituzione in giudizio, hanno evidenziato che in alcun modo sarebbe stata carpita la buona fede dei vertici aziendali; che l'archiviazione dell'azione di responsabilità nei confronti degli stessi vertici aziendali sarebbe sintomatica del riconoscimento della valenza professionale di tali figure; che non vi sarebbe stata la passiva adesione dell'ASL alla proposta conciliativa del dipendente; che la prova del danno, ai sensi dell'art. 21 c. 1 della l. n. 120/2020, richiederebbe la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso; che tale norma sarebbe esplicativa degli oneri della prova incombenti sulle parti; che i comportamenti degli attuali appellati sarebbero stati corretti sia in ordine all'accesso alla mediazione non obbligatoria, sia in ordine alle modalità procedurali; che la posizione di Dell'Orso Francesco sarebbe ancor più residuale, essendosi lo stesso limitato a rappresentare l'ente nel procedimento di mediazione; che l'accordo transattivo era stato, comunque, ricognitivo delle rinuncia ad ulteriori pretese del

dipendente. Gli appellati hanno sottolineato, infine, di aver agito in funzione di “staff” sulla base di indicazioni della Direzione Strategica dell’ente.

Ciò posto, la Sezione osserva che, dalla documentazione versata in atti, si evince che in data 18 gennaio 2022 è stato raggiunto un accordo tra la ASL di Roma (parte convocata) ed un *ex* dipendente dell’Ente (parte istante), a conclusione di una procedura di mediazione, tendente a regolare le ragioni di credito derivanti dal rapporto di lavoro a suo tempo intrattenuto con l’Ente dal dipendente stesso.

Va rilevato che, per parte della ASL, erano presenti alla seduta dell’Organo di mediazione del 18 gennaio 2022 sia Dell’Orso Francesco, quale rappresentante dell’ente, sia Micheli Massimo, quale difensore.

Nel verbale di accordo, è evidente che il soggetto mediatore ha tenuto presente il decorso del tempo, considerandolo la “*res dubia*” presupposto dell’accordo transattivo, in funzione di una ipotesi di prescrizione del diritto di credito, risalente al 2005.

A spiegare nel dettaglio le ragioni che hanno condotto al riconoscimento del credito in sede transattiva, viene in evidenza la corrispondenza intercorsa tra Micheli e Dell’Orso, allorché in una mail del 15 dicembre 2021, inviata da Micheli al collega Dell’Orso in vista della seduta dell’Organo di mediazione del successivo 18 gennaio 2022, sono state vagliate le varie criticità da porre all’esame in sede di mediazione, al fine di concludere la procedura di accordo,

tra cui si possono richiamare:

- nel merito, le voci di credito vantate dalla controparte, relative a compensi accessori, sono state ritenute attratte tra i compensi da riconoscere ed attribuire al Direttore sanitario di ASL, come nella specie;

- circa la misura degli emolumenti rivendicati dalla controparte per il raggiungimento di obiettivi, la ASL aveva già provveduto a versarne una parte, sicché vi sarebbe un "evidente riconoscimento del diritto", e non vi sarebbe stata contestazione dell'Ente in ordine ai compensi rivendicati per l'espletamento di attività professionali riferite alla convenzione ASL/AMA;

- sul tema della prescrizione, ritenuto centrale, la missiva si è espressa nel senso che una tale eccezione avrebbe potuto incontrare un rigetto in sede giudiziale, sulla base della circostanza che il procedimento amministrativo per l'accertamento (in termini essenzialmente quantitativi) della posizione economica complessiva, avviato dall'Amministrazione con nota del 7 luglio 2006, non era mai stato concluso, tanto da poter ritenere nella condotta della ASL una sostanziale rinuncia alla prescrizione ai sensi dell'art. 2937, ultimo comma, c.c. (secondo cui la rinuncia alla prescrizione può risultare da un fatto incompatibile con la volontà di valersene);

- la rinuncia alla prescrizione risulterebbe, in base alla predetta missiva, non solo dalla mancata conclusione del procedimento avviato nel 2006, ma anche dai pagamenti eseguiti a parziale tacitazione dei crediti di cui sopra; inoltre, tra la corrispondenza

intercorsa tra le parti, una lettera della ASL del 9 marzo 2021 non ha richiamato l'estinzione del diritto per prescrizione, neanche in via subordinata.

Nella stessa mail del 15 dicembre 2021, il mittente ha, quindi, concluso affermando che, sotto il profilo della "*res dubia*" della transazione, un successivo giudizio civile basato sulla prescrizione avrebbe presentato, in ragione degli elementi evidenziati, margini non favorevoli per l'Azienda; infine, sulla quantificazione, il mittente ha rilevato il vantaggio dell'accordo transattivo per il mancato riconoscimento di interessi e di spese legali, oltre che per il sostenimento di spese per la difesa in giudizio dell'Azienda stessa, in caso di soccombenza in via giudiziale.

Dopo la conclusione dell'accordo di mediazione del 18 gennaio 2022, l'ASL, con deliberazione del Direttore generale n. 539 del 10 marzo 2022, ha fatto proprio l'esito della procedura stessa, evidenziando che il riconoscimento della somma di euro 42.000 comportava la rinuncia di controparte ad una ulteriore somma di euro 16.685,45.

Si osserva che a tale ultima somma si sarebbero aggiunti, in caso di eventuale soccombenza nel giudizio civile, gli ulteriori interessi e le spese legali.

Ritiene questo Giudicante che le parti appellate abbiano valutato gli interessi in gioco per far fronte ad un paventato esito sfavorevole per l'amministrazione, ed abbiano adottato misure, nella specifica circostanza, tali da contenere ed attenuare il rischio di una

soccombenza in giudizio, che avrebbe poi comportato maggiori oneri per interessi e spese legali, oltre che per eventuali ulteriori danni.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, ritiene questo Giudicante di condividere le considerazioni svolte dal Giudice di primo grado, non efficacemente confutate dalla Procura appellante, in ordine alla circostanza che il comportamento del Micheli non sia caratterizzato, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, dal dolo eventuale, inteso quale consapevole accettazione del rischio di una elevata probabilità di verifica dell'evento dannoso.

La questione della prescrizione è stata, infatti, esaminata con cura dallo stesso appellante, in una fase di sostanziale contraddittorio con il collega, nelle rispettive funzioni di difensore e di rappresentante in seno alla procedura di mediazione. Il Micheli, quale difensore, ha agito in sostanza di comune accordo con il Dell'Orso, intervenuto quale rappresentante dell'ente, nominato con atto del Direttore generale (doc. sub E, all. 14, del fascicolo monitoraggio) in cui l'ammontare della controversia viene indicata:

a) per il pagamento del trattamento economico integrativo per raggiungimento di obiettivi in qualità di Direttore Sanitario della *ex* ASL RMC per il periodo dal 21 gennaio 2002 al 6 settembre 2005, per euro 63.741,12;

b) per il pagamento di compensi per l'incarico di Presidente Collegio Medico di cui a convenzione AMA SpA - ASL RM C, per un ammontare di euro 38.551,52.

Seppure possa residuare un margine di opinabilità sulle scelte assunte dai rappresentanti della ASL in ordine alla prescrizione, ritiene questo Giudicante che l'esame delle questioni ha riguardato gli elementi che facevano propendere in un senso o nell'altro per la definizione in via transattiva della controversia; tali elementi sono riconducibili essenzialmente alla mancata chiusura del procedimento amministrativo avviato a suo tempo (nel 2006) e, soprattutto, nell'atteggiamento assunto dai vertici aziendali con la lettera del 9 marzo 2021.

Tra le prospettive che potevano esitare da tali elementi, l'attuale appellato, ha ritenuto che si sarebbe potuto pervenire ad un rigetto dell'eccezione di prescrizione, qualora fatta valere in via giudiziale dall'amministrazione.

Tale motivata valutazione tende a escludere che vi sia stato, verso l'Ente di appartenenza, neanche in via mediata, un "animus nocendi" in capo all'avv. Micheli, legale dell'Ente, il quale ha svolto essenzialmente una difesa tecnica per la tutela degli interessi dell'ente stesso. Vi è stata, in altre parole, una analisi critica delle questioni attinenti alla prescrizione, che ha dato luogo ad una motivata conclusione, la quale, seppure in funzione di un necessario procedimento valutativo, non è connotata dall'intenzione di danneggiare l'ente. Non risulta, comunque, che l'avv. Micheli abbia agito con un atteggiamento di palese disprezzo delle regole che governano la materia. Da quanto sopra, deriva l'assenza del dolo eventuale.

Escluso, quindi, il dolo nel comportamento dell'avv. Micheli, occorre valutare una eventuale ricorrenza della colpa grave in capo allo stesso e anche nei confronti dell'altro appellato l'avv. Dell'Orso, al quale viene contestato un comportamento omissivo, sulla base di quanto previsto dall'art. 21 del D.L. n. 76 del 16 luglio 2020, convertito con modificazioni nella Legge n. 120/2020 rubricato "Responsabilità erariale", che, al comma 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 la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»>* e, al comma 2, prevede: *<Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021 [31 dicembre 2025 a seguito delle successive modifiche], 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>*.

Ritiene questa Sezione, in continuità con quanto già deciso dal Giudice di primo grado, che l'elemento soggettivo contestato agli appellati ricada nell'ambito applicativo dell'art. 21, vigente nel periodo del presunto danno.

La condotta dell'avv. Micheli, sebbene in ipotesi connotata da colpa grave, rientra infatti nella previsione del predetto art. 21, così come

interpretato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, e quindi va in ogni caso scriminata.

La condotta dell'avv. Dell'Orso non può ritenersi puramente passiva. Egli, come professionista, ha rappresentato l'ente nel corso della procedura di mediazione, sulla base delle indicazioni rese dai vertici dell'ente. Il suo ruolo non può essere considerato di mero *nuncius*, ma è stato quello di contribuire – in concorso con il collega Micheli che lo assisteva e di cui evidentemente condivideva le considerazioni e le conclusioni esposte nella mail del 15 dicembre 2021 (altrimenti non avrebbe aderito alla proposta di mediazione) – a definire e concludere la procedura, in coerenza con le indicazioni già trasmesse dai vertici aziendali, in particolare con la citata lettera del 9 marzo 2021 che non aveva eccepito la prescrizione. Ne consegue, ai sensi del richiamato art. 21, l'esenzione da responsabilità per l'avv. Dell'Orso, stante il suo ruolo, non omissivo, né inerte, nei fatti in contestazione.

Sulla base delle considerazioni che precedono, i motivi di appello, complessivamente intesi, si presentano quindi infondati.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione o comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, l'appello va pertanto respinto, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Le spese seguono l'esito del giudizio e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, respinge l'appello iscritto al n. **61742** del Ruolo generale, proposto dalla **Procura regionale per il Lazio** nei confronti di **MICHELI Massimo** e **DELL'ORSO Francesco** e conferma la sentenza n. 274/2024 del 31 maggio 2024 della Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio. Liquidà le spese, a carico della ASL Roma 2 ed in favore degli appellati in complessivi euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00) oltre oneri come per legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3 luglio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Fabio Gaetano Galeffi

Firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Massimo Lasalvia

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 05/08/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente