



REPUBBLICA ITALIANA

221/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Natale LONGO	Consigliere
Giovanni COMITE	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **61287** del registro di segreteria, promossi da:

- **Procura regionale presso la Corte dei conti della Regione Toscana**, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*;
- **Procura generale presso la Corte dei conti** in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

- *appellanti principali* -

contro

- **DE LAURETIS Maria Teresa**, (C.F. DLRMTR53R56H501D) nata a Roma (RM) il 16/10/1953, rappresentata e difesa dal prof. avv. Giuseppe

Morbidelli (C.F.: MRBGPP44S16A390N, pec:
giuseppemorbidelli@cnfpec.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo
studio in Roma, Viale B. Buozzi n. 8,

- **PESCINI Lorenzo**, (C.F. PSCLNZ68C26D612V) nato a Firenze il
26.03.1968, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Ferlini (C.F.
FRLMRZ65B04H199P; pec: maurizio.ferlini@ordineavvocatibopec.it) del
Foro di Bologna ed elettivamente domiciliato nello studio del medesimo
avvocato pec: maurizio.ferlini@ordineavvocatibopec.it,

- appellati e appellanti incidentali -

per la riforma

della sentenza n. 341/2023 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la
Regione Toscana, depositata in segreteria in data 23.10.2023, e notificata
in data 25.10.2023.

VISTI gli atti di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 7 novembre 2025, con l'assistenza del
segretario di udienza dott.ssa Simonetta Colonnello, la relatrice
consigliere Beatrice Meniconi, il V.P.G. Consigliere Attilio Beccia per la
Procura generale, l'Avv. Roberto Righi in sostituzione dell'Avv. Prof.
Giuseppe Morbidelli e l'Avv. Maurizio Ferlini per le parti appellate

Svolgimento del processo

1. La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei
conti per la Toscana ha citato in giudizio:

-De Lauretis Maria Teresa, nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di Direttore generale dell'Azienda USL 1 di Massa Carrara, ora confluita nell'Azienda USL Toscana Nord Ovest;

-Pescini Lorenzo, nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di Direttore amministrativo;

-Dal Maso Maurizio, nella qualità, all'epoca dei fatti, di Direttore sanitario;

per sentirli condannare, a titolo di colpa grave, al pagamento in favore dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest della somma di euro 49.610,08, oltre accessori, nelle rispettive misure del 70%, 20% e 10%, con riguardo ad una fattispecie di conferimento di incarichi di patrocinio a professionisti esperti, in dispregio della disciplina di riferimento.

In dettaglio, in forza di due delibere assunte dal Direttore generale, con il parere favorevole del Direttore amministrativo e del Direttore sanitario:

-veniva autorizzata la costituzione in giudizio per l'esercizio di una azione risarcitoria contro la società DELOITTE e TOUCHE S.p.a. per il non corretto assolvimento dell'incarico di certificazione contabile volontaria dello Stato patrimoniale, relativo al bilancio d'esercizio anno 2008, affidandone l'incarico di patrocinio a tre avvocati, (delibera n. 220 del 28.06.2011);

-e, in recepimento delle osservazioni del Collegio sindacale in specie relative all'assenza di mancata quantificazione del compenso legale, a

parziale sanatoria, veniva quantificato l'importo dei compensi in euro 113.256,00, escluso l'incarico dalla normativa in tema di appalti e rinnovata la scelta dei professionisti inizialmente incaricati, per i requisiti di maggiore professionalità rispetto ai quattro studi legali poi posti in comparazione (delibera n. 83 del 20.02.2012).

Secondo la Procura attrice l'incarico sarebbe stato conferito in dispregio delle norme che disciplinano la materia, anche per la presenza di un ufficio legale interno all'ente, determinando un danno quantificato in euro 49.610,08, ovvero per una somma pari alla parcella pagata ai citati difensori dell'ente, ridotta rispetto all'iniziale previsione, in considerazione dell'esito sfavorevole della causa per l'Azienda sanitaria.

2. Con la sentenza impugnata, la Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana di questa Corte, dato atto della definizione con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 del c.g.c. per la posizione del Dal Maso (sentenza n. 210/2023), ha evidenziato la condotta antiggiuridica assunta dei prevenuti in giudizio, in quanto contrastante con il quadro normativo di riferimento, e tuttavia, per l'assenza di colpa grave, considerata in particolare la straordinaria natura del giudizio oggetto dell'incarico, ha rigettato la domanda della Procura regionale, compensando le spese.

3. Con atto, notificato in data 12 dicembre 2023, la Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, nelle persone del Procuratore regionale e del Sostituto, ha interposto appello avverso

la citata sentenza, cui hanno fatto seguito tempestivi atti di appello incidentale depositati da De Lauretis Maria Teresa e Pescini Lorenzo.

L'appellante, in dettaglio, ha lamentato ad opera del giudice territoriale la **"Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 1. n. 20/94 e s.m.i., in ordine all'individuazione del livello di gravità della colpa - errore di giudizio nell'escludere l'elemento soggettivo della colpa grave, insufficiente e contraddittoria motivazione."**, oltreché **"Ulteriori profili di insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza appellata per avere il Collegio di prime cure escluso, erroneamente, la sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave."**

Secondo l'appellante il giudice toscano, dopo aver correttamente ritenuto sussistenti, nel caso in esame, sia l'antigiuridicità della condotta che il danno erariale, sarebbe caduto in contraddizione per aver ritenuto assente l'elemento soggettivo della colpa grave, in considerazione della complessità della controversia, che invece avrebbe imposto una maggiore attenzione nel conferimento dell'incarico di difesa e un onere motivazionale più consistente. Né sarebbe comprovata la dedotta incompetenza tecnico-professionale del legale interno all'ente, e la gravosità del carico di lavoro del relativo ufficio.

Il primo giudice avrebbe, in sostanza, costruito *ex post* la motivazione che l'amministrazione avrebbe dovuto approntare a suo tempo, sovrapponendo, in modo eccentrico, aspetti relativi al profilo oggettivo e soggettivo.

Ha concluso con la richiesta di riformare la sentenza gravata, affermando la responsabilità degli appellati per il danno richiesto di euro 34.727,056 a carico di De Lauretis Maria Teresa e di euro 9.922,016 a carico di Pescini Lorenzo.

4. Con atto, notificato in data 22 dicembre 2023, De Lauretis Maria Teresa ha proposto appello incidentale autonomo, lamentando da parte del primo giudice la **“Violazione dei principi in materia di affidamenti di incarichi professionali”**.

Secondo l'appellante l'affidamento dell'incarico di rappresentanza dell'ente, che ricadeva fuori dall'ambito di applicazione del D.lgs. n. 163/2006, necessitava, per la delicatezza della materia e la società di revisione di importanza mondiale coinvolta nella controversia, di un apporto professionale che il legale interno dell'ente non avrebbe potuto adeguatamente svolgere, anche per l'intenso carico di lavoro, più volte evidenziato, e che invece il legale prescelto, anche per essere esterno all'amministrazione e per le plurime esperienze curriculari, avrebbe potuto assicurare. La prevenuta dunque avrebbe agito per salvaguardare gli interessi dell'amministrazione, anche per la fiduciarità dell'incarico, unico criterio previsto in materia dal Codice dei contratti pubblici.

Ha concluso per la riforma della sentenza “nella parte in cui ha ritenuto che l'affidamento dell'incarico allo studio del Prof. Avv. Carlo Malinconico abbia violato l'art. 7, comma 6 D.lgs. 165/2001 nonché i principi in punto di trasparenza e motivazione. In ogni caso, che venga

confermata nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'elemento soggettivo".

5. Con atto, notificato in data 23 dicembre 2023, Pescini Lorenzo ha proposto appello incidentale, per i seguenti motivi:

1) "Error in iudicando inesistenza della condotta, inesistenza del contributo causale, inesistenza del nesso causale: inesistenza di una condotta eziologicamente rilevante del dott. Pescini quanto all'approvazione delle deliberazioni del D.G. De Lauretis in questione - omessa valutazione delle motivazioni e delle prove della difesa - manifesta contraddittorietà, illogicità e arbitrarietà della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto sussistente la condotta - travisamento dei fatti - difetto di istruttoria - difetto di motivazione violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 violazione dell'art. 1, comma quater della legge n. 20/1994".

Secondo l'appellante le condotte ad esso imputate sarebbero inesistenti, in quanto la responsabilità dell'incarico difensivo sarebbe da attribuire esclusivamente al Direttore generale De Lauretis, sotto plurimi profili, in quanto la firma del Pescini sarebbe stata apposta per la mera regolarità amministrativa. Il controllo sulle deliberazioni sarebbe di competenza del Collegio sindacale, che nulla osservò sulla seconda delibera, ritenendola legittima, e la cui responsabilità, in ipotesi, andrebbe comunque valutata.

2) Sulla contestata antigiuridicità della condotta: non sussiste error in iudicando

a) inapplicabilità dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 alla fattispecie: si tratta di incarico di patrocinio legale non di consulenza manifesta contraddittorietà, illogicità e arbitrarietà della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto sussistente la condotta del Pescini - travisamento ed errata interpretazione difetto di motivazione violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994

violazione dell'art. 1, comma *quater* della legge n. 20/1994.

Secondo l'appellante il giudice territoriale avrebbe errato nel ritenere applicabile l'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001 per il conferimento dell'incarico di patrocinio legale, per il rapporto fiduciario che lo caratterizza, non potendosene imporre durata e contenuti previsti invece dalla norma.

3) *"Error in iudicando*

B.1. sulla inosservanza dei principi di imparzialità, trasparenza ed adeguata motivazione nel conferimento dell'incarico: non sussiste -

B.2. sul presunto mancato ricorso al legale interno (che opera in altri ambiti e materie) - specialità e complessità della materia e dell'incarico (incompetenza della risorsa interna) - carichi di lavoro manifesta contraddittorietà, illogicità e arbitrarietà della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto sussistente la condotta del Pescini - travisamento, errata interpretazione, difetto di istruttoria e difetto di motivazione - violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 - violazione dell'art. 1, comma *quater* della legge n. 20/1994 ".

Per l'appellante il conferimento di incarico di patrocinio legale costituirebbe un contratto d'opera intellettuale, e non un appalto di

servizi legali cui applicare le norme in tema di procedure ad evidenza pubblica. Peraltro, l'avvocato interno sarebbe stato privo di competenze in materia e spesso avrebbe proposto proprio il ricorso a legali esterni.

4) "Error in iudicando sull' inesistenza della condotta e quindi di ogni profilo soggettivo: insussistenza di colpa grave e di colpa lieve - travisamento dei fatti e degli atti - errore di interpretazione vizio e contraddittorietà di motivazione sull'inesistenza della colpa grave per "la straordinaria natura del giudizio trattato" e per "la rilevante complessità delle questioni controverse".

Secondo l'appellante sarebbe comunque assente qualunque profilo di colpa, sia per l'assenza, in primo luogo, della condotta stessa, che per l'assenza del profilo di gravità della colpa.

Ha concluso per l'accoglimento dell'appello, con riforma della sentenza gravata, e affermazione della assenza di responsabilità del prevenuto, anche con diversa motivazione, chiedendo, in dettaglio alla Corte di:

"... previa riunione degli appelli...respingere l'appello principale... accogliere ...l'appello e

1. affermare l'assenza di responsabilità del dott. Pescini per inesistenza della condotta, del contributo causale, del nesso causale, di una condotta eziologicamente rilevante del dott. Pescini quanto all'approvazione delle deliberazioni del D.G. De Lauretis in questione;

2. *in subordine,*

nella denegata ... ipotesi... affermare l'assenza di antigiuridicità della condotta;

3. *in ulteriore subordine,*

nella denegata... ipotesi in cui dovesse essere ritenuta sussistente una condotta del dott. Pescini nella vicenda, affermare l'assenza di antigiuridicità della condotta e, per l'effetto, l'insussistenza di qualsiasi contestazione e/o addebito in relazione alla mancata diligenza, per colpa lieve a lui ascrivibile;

in via ulteriormente subordinata e gradata,

4. nella denegata ...ipotesi, affermare l'assenza di antigiuridicità della condotta e, per l'effetto, l'insussistenza di qualsiasi addebito per colpa grave a lui ascrivibile;

5. nella denegata ...ipotesi affermare l'assenza di antigiuridicità della condotta e, per l'effetto, l'insussistenza di qualsiasi addebito per colpa grave a lui ascrivibile, a qualsiasi titolo, compresa la conferma di quanto già accertato nella sentenza impugnata, ovvero per *"rilevante complessità delle questioni controverse con elevatissimo importo del giudizio (80 milioni di euro) afferente a certificazione dei bilanci di una azienda sanitaria pubblica"* e per la *"straordinaria natura del giudizio trattato"*.

In ogni caso ...mandare assolto il dott. Pescini da qualsiasi addebito, nella sua qualità di Direttore Amministrativo dell'Ausl Toscana Nord Ovest, per assenza di responsabilità e, conseguenzialmente, per assenza (se e per quanto occorrer possa, anche in concorso commissivo e/o

omissivo con altri soggetti,) di causazione di danno erariale all'Ausl Toscana Nord Ovest.

Ulteriore domanda in via subordinata, (potere riduttivo)

...in caso di denegato accoglimento - nel merito –...ridurre l'ammontare del danno esercitando il potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del R.D. n. 1214/ tenendo conto... dell'apporto causale... di altri soggetti non chiamati in giudizio dal pubblico ministero contabile...

Con pronunzia favorevole in ordine alle spese, competenze, onorari di causa e spese di giudizio.”.

6) Con memoria di conclusioni, la Procura generale si è costituita in giudizio in data 17 aprile 2025, rilevando l'inammissibilità e comunque l'infondatezza degli appelli incidentali, sotto tutti i motivi proposti.

In dettaglio, l'appello della De Lauretis, benché qualificato come “autonomo” non sarebbe sorretto da un interesse ad agire autonomo ma dipendente da quello della Procura erariale, per cui sarebbe in sé inammissibile, censurando l'antigiuridicità della condotta, ritenuta sussistente dal giudice toscano, che l'ha assolta per assenza di colpa grave, censurata dalla Procura appellante.

Secondo la Procura generale nessuna giustificazione, tra quelle addotte dalla De Lauretis, potrebbe giustificare l'operato, essendo insuperabile il dato dell'omessa motivazione in ordine alle ragioni che hanno indirizzato l'amministrazione verso un *pool* di legali esterni, in palese contraddizione con l'originaria intenzione di avvalersi dell'avvocatura

interna. La negligenza inescusabile rileverebbe per il rilevante grado di scostamento della condotta posta in essere nel caso concreto rispetto a quella attesa: per la tutela e salvaguardia, da un lato, degli interessi dell'amministrazione ad avvalersi dei professionisti migliori e di maggior esperienza e, dall'altro, per la corretta e razionale gestione delle risorse pubbliche.

Né potrebbero trovare accoglimento i cinque motivi di appello incidentale proposti dal Pescini, responsabile per aver reso parere favorevole alle delibere, salva la valutazione della Sezione per l'eventuale apporto causale del Collegio sindacale. Le norme e la giurisprudenza imporrebbero la doverosa osservanza dei principi che regolano l'agire delle PP.AA. (ad es. di economicità, imparzialità, obbligo di motivazione...) -gli stessi posti a base dell'art. 7, comma 6, del TUPi- per il conferimento di singoli incarichi esterni a legali, da giustificare anche con riferimento al mancato ricorso al legale interno.

L'ultimo motivo di gravame, relativo all'assenza di colpa grave per motivazione diversa da quella riportata in sentenza, è stato ritenuto inammissibile dalla Procura generale, che ha concluso con la richiesta di rigetto, previa riunione, di tutti i gravami, con accoglimento dell'appello principale e conseguente condanna alle spese.

7) Con memoria, depositata in data 21 ottobre 2025, la De Lauretis ha ribadito le proprie posizioni, specificando la "pregiudizialità" dell'appello dalla medesima proposto sull'elemento oggettivo

dell'illecito (qualificazione "antigiuridica" della condotta, quale colpa normativa per aver violato l'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001), che sarebbe assorbente rispetto all'impugnazione della Procura regionale, relativa invece al, necessariamente successivo, elemento soggettivo (colpa grave). Ha concluso per l'inammissibilità dell'appello della Procura erariale, o per la sua reiezione nel merito, con accoglimento dell'appello incidentale proposto dall'interessata.

8. All'udienza odierna sia il rappresentante della Procura generale che i difensori di entrambe le parti appellate hanno approfonditamente illustrato le rispettive posizioni, insistendo per le conclusioni in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

9. In via preliminare, il Collegio rileva che gli appelli all'odierno esame sono stati proposti nei confronti della stessa sentenza e, pertanto, come richiesto dalla Procura generale, ne dispone la riunione, ai sensi dell'art. 184, co. 1, c.g.c.

10. L'odierno Collegio è chiamato a valutare una fattispecie di responsabilità amministrativa in danno dell'Azienda USL 1 di Massa Carrara, confluita ex L.R. 84/2015 nell'Azienda USL Toscana Nord Ovest, derivante dal pagamento del corrispettivo per l'incarico di patrocinio legale conferito dall'allora Direttore generale della predetta azienda sanitaria, con parere favorevole del Direttore amministrativo e del Direttore sanitario, ad un collegio difensivo di avvocati (prof. Carlo Malinconico, Sergio Fidanzia, Angelo Gigliola) per la difesa della citata

azienda nel giudizio civile intentato nei confronti della società DELOITTE & TOUCHE S.p.A. (ritenuta responsabile per non aver correttamente adempiuto all'incarico di certificazione contabile volontaria dello Stato Patrimoniale, relativo al bilancio d'esercizio anno 2008 dell'ente anzidetto).

L'incarico difensivo, oggetto della delibera n. 220 del 28.06.2011 (a firma del Direttore generale, con il parere favorevole del Direttore amministrativo e del Direttore sanitario), veniva perfezionato con la successiva delibera n. 83 del 20.02.2012, adottata dai medesimi soggetti, in recepimento dei rilievi del Collegio sindacale, formulati in merito alla quantificazione del compenso spettante per l'assolvimento del mandato professionale, non indicato nella precedente delibera.

In dettaglio, con l'ultima delibera veniva quantificato il compenso per l'incarico di patrocinio legale (euro 113.256,00), e, ritenendolo escluso dalle regole del Codice dei contratti pubblici a suo tempo vigente (D.lgs. n. 163/2006), veniva confermata la scelta del Collegio difensivo individuato con la prima delibera, a seguito della comparazione dei *curricula* pervenuti da parte di quattro studi legali, oltre a quello dello studio Malinconico, che veniva preferito per la particolare qualificazione professionale.

La sentenza gravata, in proposito, ha ritenuto che l'Amministrazione non abbia "provveduto ad una motivazione del provvedimento congrua ed esauriente in ordine ai motivi legittimanti la scelta dell'affidatario dell'incarico legale (se non parzialmente *a posteriori* ed in sanatoria)",

poiché l'assegnazione dell'incarico di patrocinio legale sarebbe avvenuta in difformità dal quadro normativo di riferimento, contenuto nell'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001, in quanto norma applicabile agli incarichi di studio e consulenza, che "non esclude gli incarichi a professionisti del libero foro per la difesa in giudizio della pubblica amministrazione", e tenuto conto, non tanto del Codice dei contratti pubblici, quanto dei principi generali dell'azione amministrativa di imparzialità, trasparenza ed adeguata motivazione della scelta fiduciaria, che dovrebbero presiedere all'attività di selezione del professionista da individuare per la difesa e rappresentanza dell'ente.

Con il primo ed unico motivo di ricorso contenuto nell'appello incidentale, la difesa dell'ex Direttore generale De Lauretis censura la sentenza del giudice territoriale per la "Violazione dei principi in materia di incarichi professionali", chiedendone la riforma "nella parte in cui ha ritenuto che l'affidamento dell'incarico allo studio del Prof. Avv. Carlo Malinconico abbia violato l'art. 7, comma 6 D.lgs. 165/2001 nonché i principi in punto di trasparenza e motivazione. In ogni caso, che venga confermata nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'elemento soggettivo".

Secondo la tesi difensiva, l'affidamento dell'incarico di rappresentanza dell'ente, che ricadeva fuori dall'ambito di applicazione del D.lgs. n. 163/2006, necessitava, per la delicatezza della materia e la società di revisione di importanza mondiale coinvolta nella controversia, di un apporto professionale che il legale interno dell'ente non avrebbe potuto

adeguatamente svolgere, anche per l'intenso carico di lavoro, più volte evidenziato, e che invece il legale prescelto, anche per essere esterno all'amministrazione e per le plurime esperienze curriculari, avrebbe potuto assicurare. La prevenuta dunque avrebbe agito per salvaguardare gli interessi dell'amministrazione, anche per la fiduciarietà dell'incarico, unico criterio previsto in materia dal Codice dei contratti pubblici.

Secondo la Procura generale l'appello contenente il motivo di gravame, appena riassunto, sarebbe inammissibile in quanto non sorretto da un interesse ad agire autonomo, ma condizionato all'eventuale accoglimento dell'appello principale proposto dalla Procura generale, come anche l'appello proposto dal Pescini.

Il Collegio ritiene che l'eccezione preliminare non possa essere accolta, alla luce dell'art. 184, comma 4, del c.g.c. per cui "l'impugnazione incidentale, può essere rivolta contro qualsiasi capo di sentenza", e dunque, nel caso in esame, anche contro il capo di sentenza che, in primo luogo, ha ritenuto la condotta dei prevenuti difforme dal modello legale di riferimento, e dunque connotata da antigiuridicità, poiché la prima delibera di affidamento dell'incarico di patrocinio legale non aveva evidenziato, con motivazione congrua ed esauriente, le ragioni della scelta del legale esterno all'ente, perfezionate solo in un secondo momento, a sanatoria delle criticità osservate dal Collegio dei revisori.

In proposito si osserva, con ciò entrando nel merito della censura, che il primo giudice ha fatto corretto richiamo all'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 e ai principi generali dell'azione amministrativa, che sono

comunque ad esso sottesi, per il conferimento degli incarichi a professionisti del libero foro per la difesa in giudizio delle amministrazioni pubbliche, tra le quali rientrano anche le aziende sanitarie.

La norma prevede infatti che:

“Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*

*Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da **professionisti iscritti in ordini o albi** (...).*

Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. (...)."

La giurisprudenza più recente di questa Corte, dalla quale non vi è motivo di discostarsi, ha precisato, con riferimento agli incarichi di patrocinio legale conferiti a legali esterni all'ente pur in presenza di avvocati interni, che "Il conferimento di un incarico a soggetti esterni rappresenta, quindi, un'opzione operativa percorribile solo in presenza di specifiche condizioni e, segnatamente, laddove sussista e venga, conseguentemente, esternata nella motivazione del pertinente provvedimento di conferimento, la essenziale compresenza dei seguenti presupposti:

- l'assenza di una apposita struttura organizzativa ovvero una carenza organica, che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- la complessità dei problemi da risolvere, che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale;
- l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;

- l'indicazione della durata dell'incarico;
- la proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Tutti questi elementi devono essere oggetto di specifico ed approfondito apprezzamento in fase istruttoria e devono emergere, in modo esplicito, dal provvedimento di conferimento.

Pur con la doverosa precisazione che l'oggetto del giudizio non attiene alla legittimità dell'atto amministrativo, rileva, piuttosto, la consistenza della motivazione del provvedimento, quale indispensabile strumento di valutazione del rispetto degli stringenti requisiti imposti per il ricorso a professionalità esterne e, in definitiva, di apprezzamento della coerenza dell'iniziativa assunta, rispetto allo specifico modello legale di corretta gestione... "(Corte conti, III Sez. App., sent. n. 172/2024).

Il giudice di prime cure ha dunque correttamente censurato l'operato dell'Amministrazione, e per essa della Direttrice generale De Lauretis e del Direttore amministrativo Pescini, entrambi sottoscrittori delle delibere in esame -seppure con diverso ruolo, che si riflette sulla quota di responsabilità addebitata- per essersi, soprattutto con la prima delibera, discostati dal modello legale di riferimento, ovvero dal modello della corretta gestione amministrativa, pur con la specificazione che un profilo di illegittimità formale non può costituire *ex se* fonte di danno erariale.

Infatti le delibere adottate, con motivazione esaustiva, avrebbero dovuto dare conto delle ragioni per le quali l'amministrazione riteneva

necessario adire le vie legali nei confronti della società di revisione, ed incaricare, a tal fine, un legale del libero foro in luogo dell'unico legale interno, che aveva, almeno in un primo momento, manifestato la disponibilità ad assumere il patrocinio legale della controversia.

Avrebbe dovuto, in altri termini, esplicitare espressamente le ragioni per le quali si riteneva non idoneo l'apporto professionale che avrebbe potuto offrire il legale interno dell'ente (eccessivo carico di lavoro, prevalente esperienza in altri settori di attività, fattispecie esulante dall'ordinaria tipologia di contenzioso solitamente connessa all'attività dell'ente), e i motivi del ricorso a professionalità esterne (complessità, delicatezza, importanza della controversia, necessità di specifica professionalità, etc.), valutando le competenze specifiche ed anche i profili tariffari applicati.

Il giudice toscano, proprio per la presenza di un ufficio legale interno dell'ente, ha correttamente richiamato la necessità di una "motivazione rafforzata", che tuttavia, nel caso in esame, è formalmente mancata.

Ne consegue il rigetto del motivo appena esaminato.

Il Collegio prosegue con la disamina dei motivi di appello incidentale proposti dal Pescini, in quanto, logicamente, antecedenti rispetto a quelli della Procura generale.

Con riferimento al primo motivo, si è già detto che la condotta del Pescini è stata correttamente censurata dal primo giudice per avere egli reso parere favorevole in merito alle delibere in esame, con apporto causale parametrato al ruolo di Direttore amministrativo rivestito (20%). La

responsabilità, concorrente nella adozione delle delibere, deriva infatti dalle norme che regolano la materia, correttamente evocate dalla Procura generale, in particolare l'art. 3, comma 1 *quinquies* del D.lgs. n. 502/1992 per cui "il direttore amministrativo e il direttore sanitario sono nominati dal direttore generale. Essi partecipano, unitamente al direttore generale, che ne ha la responsabilità, alla direzione dell'azienda, assumono diretta responsabilità delle funzioni attribuite alla loro competenza e concorrono, con la formulazione di proposte e di pareri, alla formazione delle decisioni della direzione generale."

Sul secondo e terzo motivo di appello si è già detto, ricordando la portata dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 e dei principi ad esso sottesi, diretta esplicazione dei principi di buon andamento e imparzialità, di rilevanza costituzionale (art. 97 Cost.) senza che possa venire in considerazione, nella fattispecie che ci occupa relativa ad un unico incarico di patrocinio legale (affidente ad un contratto di prestazione d'opera intellettuale, *ex* art. 2229 c.c.), la diversa figura dell'invocato appalto di servizi legali (dal carattere imprenditoriale) e delle relative regole di evidenza pubblica.

Anche sul quarto motivo di censura si è già detto, non potendosi colmare la lacuna motivazionale delle delibere in esame, per i motivi sopra illustrati, "ora per allora" sulla base delle diverse circostanze prospettate, attinenti alla competenza del legale interno, ed al suo carico di lavoro.

Infine vengono ad essere analizzate, per i richiamati motivi logici, le censure sollevate dalla Procura generale che ha lamentato, in sintesi, un

errore di giudizio laddove la sentenza gravata ha ritenuto sussistente una colpa ma non talmente grave da determinare la condanna dei prevenuti. Anche nel quinto motivo di appello del Pescini si eccepisce l'assenza di colpa grave, anche se per motivi diversi rispetto a quelli evidenziati dal primo giudice.

Le censure così prospettate non possono essere accolte.

Il giudice territoriale, dopo avere ritenuto la condotta dei prevenuti non conforme ai canoni normativi di riferimento per l'assenza della motivazione necessaria a conferire ad un legale esterno un incarico di patrocinio legale, in presenza di un avvocato interno all'ente, ha tuttavia concluso per la loro assoluzione, in mancanza della colpa grave, richiesta quale elemento soggettivo dalla normativa in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

Il giudice territoriale non ha colmato la lacuna motivazionale, come vorrebbe far intendere la Procura generale, ma ha correttamente considerato tutti gli elementi della fattispecie concreta che, benché non enunciati espressamente nelle delibere di incarico legale, hanno necessariamente condotto l'amministrazione alla scelta di non avvalersi del legale interno, privilegiando il ricorso a professionalità esterne, di comprovata specializzazione.

Per questo il giudice toscano ha fatto corretto richiamo all'importo molto elevato del giudizio (per milioni di euro), alla rilevante complessità delle questioni controverse trattate (certificazione dei bilanci di una azienda sanitaria pubblica, con principi di revisione contabile, e contabilità

pubblica applicata alle aziende sanitarie locali), alla ridotta consistenza dell'avvocatura interna (un solo avvocato).

Si osserva infatti che, dopo i rilievi del Collegio sindacale sulla prima delibera, una motivazione, anche se non completa, è stata comunque resa nella seconda delibera cd. a sanatoria, con riguardo all'importanza della causa, alla conferma del collegio prescelto (studio associato, con un collegio di tre avvocati) per la competenza professionale rispetto ai *curricula* di altri primari studi legali, per la rappresentanza e difesa in giudizio nei confronti della società di revisione Deloitte & Touche, con l'indicata spesa prevista in euro 113.256,00, che poi, stante il rigetto del ricorso, è stata concordata nella minor somma di euro 34.200,00 oltre accessori.

Non si può infatti prescindere dalla valutazione dagli elementi di fatto comunque sussistenti, quali il numero di avvocati interni dell'ente (un solo avvocato), la competenza emergente dal tipo di controversie trattate nel corso del tempo (locale contenzioso afferente alle materie di competenza della USL, lavoristiche e di responsabilità medica), il consistente carico di lavoro del medesimo.

La giurisprudenza contabile ha in proposito precisato che "l'amministrazione riteneva necessario resistere in giudizio...ed incaricare, a tal fine, un legale del libero foro, in ragione della particolare *"complessità, delicatezza e importanza"* della controversia, trattandosi di fattispecie esulante dall'ordinaria tipologia di contenzioso solitamente

connessa all'attività dell'ente; notevolmente articolata e non agevolmente riconducibile a precedenti giurisprudenziali consolidati.

La Procura assumeva la possibilità di ricorso alla risorsa interna - il legale dell'ente... - sulla base di una sostanziale presunzione di onniscienza dello stesso, connessa all'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

In realtà, la particolare complessità della vertenza...richiedeva, evidentemente specifiche competenze e notevole tempo sia per lo studio, che per le trattative e per la redazione degli atti.

Con riguardo alle competenze, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura appellante, non è affatto ragionevole ritenere che la sola circostanza dell'essere iscritto all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori doti automaticamente un legale di conoscenza ed esperienza adeguata alla migliore trattazione di ogni giudizio, in ciascun settore.

Tanto è dimostrato, non solo dalla sempre più consueta specializzazione per materia degli studi legali, ma anche dall'esistenza dei diversi plessi giudiziali, nonché dalla previsione di Sezioni specializzate per materia, nell'ambito dei citati plessi.

Ove, peraltro, pure a volere ammettere che le competenze e l'esperienza dell'avvocato interno costituissero strumenti atti a porlo in condizione di comprendere e risolvere al meglio ogni questione dell'universo giuridico, l'assunzione dell'onere di trattare il giudizio, nell'ottica della allocazione più efficiente ed efficace dell'unica risorsa interna, non

poteva prescindere dalla valutazione dell'impegno, anche temporalmente assorbente, che detta risorsa avrebbe dovuto dedicare alla controversia in questione, a fronte di tutto il restante carico di lavoro affidatogli...

Piuttosto...l'obbligo di cui all'art. 26 del codice deontologico forense, in vigore dal 16.12.2014, - a mente del quale il legale, pure se di ente pubblico, doveva comunque attenersi, ai sensi dell'art. 2, c. 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, secondo cui *"1. L'accettazione di un incarico professionale presuppone la competenza a svolgerlo.*

Inoltre, non può che concordarsi con la Sezione territoriale, che correttamente ha evidenziato la rilevanza dell'imponente carico di lavoro dell'...unico legale dell'ente, ...imponente carico, che, ragionevolmente, non avrebbe consentito, né resa opportuna, la dedizione del legale interno ad un solo giudizio, tanto complesso, per tutto il tempo necessario a garantire il positivo esito della vertenza. ... "(Corte conti, III Sez. App., sent. n. 172/2024).

11. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, il Collegio ritiene che la sentenza di primo grado sia esente da censure, e che vada quindi confermata, con rigetto dell'appello principale e di quelli incidentali, nei termini di cui in motivazione.

Le spese legali del grado sono compensate, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del c.g.c., per la soccombenza reciproca.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sugli appelli presentati **Procura regionale presso la Corte dei conti della Regione Toscana, Procura generale presso la Corte dei conti, DE LAURETIS Maria Teresa, PESCHINI Lorenzo**, nel giudizio iscritto al **n. 61287** del registro di segreteria,

- dispone la riunione degli appelli, ai sensi dell'art. 184, co. 1, del c.g.c.;

-rigetta l'appello principale e gli appelli incidentali, nei termini di cui in motivazione, confermando la sentenza di prime cure.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 7 novembre 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23/12/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI