

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

dott. Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
dott. Enrico TORRI	Consigliere
dott.ssa Fernanda FRAIOLI	Consigliere
dott. Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
dott. Aurelio LAINO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello iscritto al n. **54476** del registro di segreteria, proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Basilicata,

nei confronti di

- **AMENDOLA Pasquale Francesco**, nato a Rapone (PZ) il 19 luglio 1946, c.f. MNDPQL46L19H187N, rappresentato e difeso dall'avv. Vito Iorio, c.f. RIOVTI61D25D390Y, pec studiolegaleiorio@legalmail.it, e con lo stesso elettivamente domiciliato a Roma, Via Sciré 15, come da procura in calce all'atto di appello;

- **MILETI Libero**, nato a Potenza il 4 ottobre 1959, c.f. MLTLBR59R04G942Q, rappresentato e difeso, dall'avv. Giuseppe Cristiani, c.f. CRSGPP59B02H703M, pec cristiani.giuseppe@cert.ordineavvocati potenza.it, e con lo stesso elettivamente domiciliato a Potenza, Via San Vito 12/bis, come da procura in calce all'atto di appello;

per

la riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Basilicata n. 11/2018, depositata il 12 febbraio 2018, non notificata.

Visti l'appello, le memorie difensive e gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 5 marzo 2020, con l'assistenza del segretario dott.ssa Rita Maria Dina Cerroni, il relatore cons. Fabio Gaetano Galeffi, il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Arturo Iadecola, l'avv. Luigi Casale, su delega dell'avv. Vito Iorio, per Pasquale Francesco Amendola e l'avv. Simone Abrate, su delega dell'avv. Giuseppe Cristiani, per Libero Mileti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura Regionale per la Basilicata ha impugnato la sentenza n. 11/2018 emessa dalla Sezione territoriale, con la quale venivano dichiarati esenti da responsabilità gli attuali appellati Amendola Pasquale Francesco, direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale di Potenza (ASP) e Mileti Libero, direttore del Dipartimento Interaziendale Regionale di Emergenza Sanitaria (DIRES) per la Basilicata, oltre ad un terzo convenuto non evocato in giudizio in sede di appello, per un danno erariale derivante da spese di trasporto di automezzi adibiti ad ambulanze da ciascuna delle postazioni della Basilicata all'unico luogo adibito al lavaggio in Sant'Arcangelo (PZ), nel periodo 2010-2011.

La sentenza di primo grado ha basato il proprio convincimento sulla determinazione presuntiva del danno, in assenza di riscontro nei dati ricavabili dalle fatturazioni delle prestazioni e dai relativi pagamenti in contestazione, per il servizio di lavaggio e sanificazione degli automezzi adibiti ad ambulanze, in

particolare per i mezzi operanti nell'area del materano, anche con riferimento al numero di viaggi, indicato in 52 all'anno per ogni automezzo nell'atto di citazione. La Sezione di primo grado ha ritenuto anche la carenza dell'elemento soggettivo, in quanto i convenuti si erano occupati dell'organizzazione del servizio di lavaggio, seppure senza formalizzare tale attività; al riguardo la sentenza di primo grado ha richiamato il "programma operativo" predisposto dal dott. Mileti il 26 luglio 2010, pervenuto al direttore generale dott. Amendola e da questi trasmesso ai Responsabili della Direzione sanitaria ed amministrativa, in cui si rimarca la necessità di "allestire la stazione di sanificazione presso la vecchia elisuperficie dotata di hangar" esistente nell'Ospedale San Carlo di Potenza, ove venne effettuato un sopralluogo.

La Procura regionale appellante ha fatto valere i seguenti motivi di impugnazione: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del r.d. 12.7.1934, n. 1214 e dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e successive modifiche - considerazione di circostanze esimenti dalla colpa grave - travisamento ed erronea valutazione dei fatti e delle prove - contraddittorietà ed erroneità della motivazione, in relazione al difetto di colpa grave; ritiene la Procura regionale che sia sussistente il requisito soggettivo della colpa grave, eccetto che per il direttore generale in servizio dal 2012 che aveva avviato la gara, il quale non viene citato in appello; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del R.D. 12.7.1934, n. 1214 e dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e successive modifiche - omessa considerazione di documenti e di elementi presuntivi gravi, precisi e concordanti di esistenza del danno - travisamento ed erronea valutazione dei fatti e delle prove - omessa pronunzia - contraddittorietà ed erroneità della motivazione; la Procura regionale ha precisato che la

contestazione prosegue soltanto per l'Azienda Sanitaria di Potenza, e non per quella di Matera, per cui l'importo del danno è quantificato in 82.862,10 euro, di cui una quota del 50% imputata al direttore del Dipartimento Interaziendale Regionale di Emergenza Sanitari (DIRES) Mileti e una quota del 32,526% da imputare al direttore generale della ASP Amendola con riferimento alla quota di danno maturata nel 2010-2011, mentre la restante quota, maturata nel 2012, è riferibile ad un terzo soggetto non convenuto; - in subordine, nella minore misura che verrà stabilita dal Giudice, in funzione del numero dei viaggi in contestazione, che potrebbero non essere 52 all'anno, ma un numero inferiore della metà o di un quarto, come da risultanze istruttorie, secondo cui il servizio comportava "poco più di 2 interventi di sanificazione al mese" ovvero in misura di un quarto, tenendo conto che la ditta titolare dell'appalto per la pulizia dei mezzi ha convenuto in giudizio l'amministrazione indicando un numero di lavaggi inferiore del 75% rispetto al numero di lavaggi concordati di 52 all'anno; - in estremo subordine, in misura non inferiore ad euro 2.974,59 per il 2010 ed euro 8.698,49 per il 2011, in ognuna di queste ipotesi con analogo riparto dell'addebito tra i convenuti Mileti (50%) ed Amendola (32,526%).

Conclude chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza: a) la dichiarazione della sussistenza di un danno alla ASP, da imputare alla responsabilità amministrativa degli appellati, per un ammontare complessivo di euro 82.862,10 o in subordine della minor somma di giustizia, ovvero, la metà o, in ulteriore subordine, un quarto del danno predetto, o, in estremo subordine, in misura non inferiore ad euro 2.974,59 per il 2010 ed euro 8.698,49 per il 2011 (quantificati da Amendola); b) la condanna dei convenuti al risarcimento del danno predetto, oltre accessori di legge e spese di giustizia, procedendo al

riparto dell'addebito in relazione all'apporto causale di ciascuno e del rispettivo grado di responsabilità, anche in relazione alle funzioni svolte, e quindi: aa) in via principale, condanni i convenuti al pagamento di complessivi euro 68.383,72, in particolare, Mileti Libero (in qualità di direttore di Basilicata Soccorso e del DIRES dal 2005 in poi) al pagamento di euro 41.431,55 (il 50% del danno richiesto in via principale), ed Amendola Pasquale Francesco (in qualità di Direttore Generale della ASP nel 2010/2011), al pagamento di euro 26.952,17 (il 32,526% del danno richiesto in via principale), lasciando la restante quota a carico dell'Erario; il tutto con accessori di legge e vittoria di spese dei due gradi di giudizio; bb) in subordine, condanni i convenuti al risarcimento del minor danno determinato dal Collegio (nella misure sopra precisate sub lett. a), ponendolo a carico del Mileti nella misura del 50%, e dell'Amendola nella misura del 32,526%; il tutto con accessori di legge e vittoria di spese dei due gradi di giudizio.

Mileti Libero si è costituito in giudizio, con memoria del 13 febbraio 2020, contrastando le pretese della Procura regionale ed evidenziando che la sentenza impugnata avrebbe adeguatamente valorizzato l'avvenuta interlocuzione tra i soggetti preposti alla cura degli ambiti tecnici sanitari e amministrativi, tale da escludere il carattere di colpa grave nelle azioni poste in essere dall'appellato; in particolare, le attività dirette a individuare una stazione di sanificazione presso un hangar limitrofo all'Azienda Ospedaliera San Carlo di Potenza non era stata realizzata per la contestazione insorta sulla proprietà dell'area; vi sarebbe inoltre una non consentita inversione dell'onere della prova sull'elemento soggettivo, in quanto incombe sulla Procura la dimostrazione della colpa grave. In ordine al secondo motivo di impugnazione, le presunzioni

di cui la Procura intende avvalersi sarebbero prive dei caratteri di gravità, precisione e concordanza; la composizione del parco automezzi era alquanto eterogenea, in quanto alcuni automezzi erano in proprietà, altri a noleggio, altri ancora in convenzione con associazioni; non era quindi possibile una precisa pianificazione, sino a quando l'amministrazione non ha potuto disporre di un adeguato numero di mezzi propri; inoltre la Procura regionale contesta, nell'atto di appello, soltanto i movimenti relativi alle 36 postazioni dell'Azienda di Potenza e non più quelli relativi alle altre 20 postazioni dell'area di Matera; il calcolo dei chilometri fornito dalla Procura sarebbe incongruo e il consumo medio di carburante dei mezzi in contestazione sarebbe eccessivo. Sarebbe carente un adeguato quadro probatorio a conforto dell'ipotesi di danno, a cui non potrebbero sopperire ulteriori accertamenti su fatti non dimostrati. Conclude per il rigetto dell'appello e per la conferma della sentenza di primo grado, con vittoria di spese.

Si è costituito in giudizio Amendola Pasquale Francesco, con memoria del 14 febbraio 2020, deducendo inammissibilità e infondatezza dell'appello; la documentazione acquisita e vagliata dal Giudice di primo grado sarebbe sufficiente a dimostrare l'attività compiuta dall'odierno appellato per dar corso alla pulizia e sanificazione delle ambulanze, per un totale di 374 trattamenti nel periodo di riferimento dall'aprile 2010 al 31 dicembre 2011 quale termine dell'incarico; anche il programma operativo, di cui vi è riferimento nella sentenza di primo grado, risulta predisposto; in definitiva mancherebbe il grado di gravità della colpa, con conseguente inammissibilità dell'appello. Conclude nei seguenti termini: dichiarare inammissibile e respingere l'appello principale e comunque assolvere il dott. Amendola da ogni responsabilità erariale

contestata, in considerazione della non configurabilità e comunque insussistenza del danno ipotizzato, che non è stato provato dalla Procura Regionale e considerata la evidente carenza nel convenuto di configurabilità di dolo o colpa grave a suo carico, subordinatamente, contestata in ogni caso la quantificazione economica del danno operata dalla Procura Regionale con l'atto di appello, in considerazione dello svolgimento dei fatti, l'applicazione del potere riduttivo; con vittoria delle spese.

Alla pubblica udienza del 5 marzo, le parti insistono per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sull'appello della Procura regionale per la Basilicata, in ordine al danno di euro 82.862,10 - o nella minor misura ritenuta di giustizia sulla base dei criteri espressi nell'atto introduttivo del giudizio - di cui una quota del 50% da imputare al direttore del Dipartimento Interaziendale Regionale di Emergenza Sanitari (DIRES) dott. Mileti e una quota del 32,526% da imputare al direttore generale della ASP dott. Amendola con riferimento alla quota di danno maturata nel 2010-2011, mentre la restante quota, maturata nel 2012, è riferibile ad un terzo soggetto non convenuto in giudizio.

La Procura regionale ha evidenziato che la soppressione delle AA.SS.LL., avvenuta con L.R. n. 12/2008, ha comportato la creazione di due Aziende sanitarie, aventi sede a Potenza e a Matera, con contestuale istituzione del Dipartimento Interaziendale Regionale Emergenza Sanitaria DIRES (in sostituzione di "Basilica Soccorso") e che già con deliberazione della giunta

regionale n. 2571/2003 era stato approvato e finanziato il progetto di realizzazione di tre stazioni di sanificazione a Potenza, Matera e Sant’Arcangelo. Soltanto con deliberazione della ASP n. 465 del 13 giugno 2012, tuttavia, era stata indetta la procedura negoziata per l’affidamento del servizio di sanificazione a Potenza.

Delle colpevoli omissioni, causa delle relative diseconomità, relative al periodo sino al 2011, la Procura ha chiamato a rispondere: - il dott. Mileti, che fin dal 2005 era a capo della “Basilicata Soccorso” e poi del subentrato DIRES, che aveva predisposto il progetto per la realizzazione delle tre stazioni di sanificazione, facendo poi aprire solo quella di Sant’Arcangelo per tutte le 23 ambulanze della provincia di Potenza senza trovare alcuna soluzione alternativa, in violazione dei doveri a lui incombenti in quanto responsabile di Basilicata Soccorso-DIRES, rete interaziendale con funzioni di coordinamento su tutto il territorio regionale (art. 3 L.R. n. 12/2008); - il dott. Amendola quale Direttore generale della ASP, in servizio dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2011, che nulla aveva fatto per realizzare le previste stazioni di sanificazione o trovare altri correttivi (ad esempio l’affidamento dell’incarico a ditte di Potenza, come avvenuto solo nel 2012), in violazione dei doveri di servizio nascenti dal d. lgs. n. 502/1992 e successive modifiche e integrazioni per effetto dei d. lgs. nn. 229/1999 e 254/2000.

Con il primo motivo di impugnazione, la Procura regionale contesta la decisione del Giudice di primo grado sulla carenza di colpa grave.

Al riguardo va osservato che per stabilire l’eventuale sussistenza della colpa grave, il Giudice è tenuto ad individuare la regola a contenuto cautelare che esprime, in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della

condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno ed a individuare il grado di esigibilità della condotta in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento (Corte dei conti Sez. I, sent. N. 232/2019).

Devono quindi essere ritenute affette da colpa grave quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta, che siano "ex ante" ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio, e che si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza (Corte dei conti, SS. RR. 56/1997).

La giurisprudenza contabile ha chiarito poi che la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, si traduce in un giudizio di rimproverabilità rispetto ad una condotta antidoverosa, che era possibile non assumere rispettando le regole cautelari, afferenti ad una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento, con riferimento alla fattispecie concreta (Corte dei conti Sez. II 643/2014).

Nel caso di specie, rileva questa Sezione che risultano realizzate tutte le condizioni per affermare la sussistenza della colpa grave, essendo evidente la violazione della regola di condotta consistente nell'evitare il dispendio di risorse pubbliche per lo spostamento di mezzi di trasporto in località lontane dai punti di partenza; il comportamento dei convenuti in giudizio si manifesta quindi caratterizzato da un grado grave di colpa, non risultando sufficienti, per escludere la gravità della colpa, le attività dirette all'individuazione di una postazione nel capoluogo regionale per eseguire le operazioni di pulizia e

sanificazioni delle ambulanze; tale attività non è infatti sfociata in alcun risultato nel periodo in contestazione, e di conseguenza l'amministrazione ha dovuto sostenere costi di trasporto dei mezzi notevolmente superiori a quelli cui avrebbe fatto fronte qualora fosse stata approntata la postazione di Potenza, quale luogo accessibile rispetto ai diversi punti di partenza dei mezzi, tanto più che la conformazione orografica della Regione Basilicata non favorisce agevoli spostamenti.

Sul secondo motivo di impugnazione, ritiene questo Giudicante, aderendo alla richiesta della Procura regionale, che le spese sostenute dall'amministrazione sono incongrue ed eccessive rispetto ad una dislocazione dei luoghi di lavaggio in punti più vicini alle postazioni di partenza. Al riguardo il compendio probatorio offerto dalla Procura regionale consente di individuare anche in senso oggettivo la lesività delle condotte contestate.

La rilevanza degli spostamenti dei mezzi, in termini di distanza chilometrica, come desunta negli atti introduttivi del giudizio (appello pag. 3 e atto di citazione pag. 8-10 e 13-15), è tale da rendere evidente che il dispendio di risorse pubbliche per carburante, oltre che per usura dei mezzi, rischio degli spostamenti e impiego di personale (conducenti), si sarebbe potuto evitare approntando una o più postazioni in località del territorio regionale collocate in prossimità dei punti di partenza delle ambulanze, in particolare a Potenza, come già stabilito dall'amministrazione con deliberazione della giunta regionale n. 2571/2003.

Per i motivi in precedenza esposti, pertanto, entrambi i punti di impugnazione si presentano meritevoli di accoglimento.

In ordine alla quantificazione del danno, ritiene questa Sezione di dover

procedere alla determinazione in via equitativa dell'importo da risarcire, in quanto, ferma restando la lesività delle condotte in contestazione, è incerto il *quantum debeatur*. Il ricalcolo analitico dei danni arrecati all'amministrazione discende infatti da una pluralità di fattori, tra cui la distanza delle postazioni per il lavaggio rispetto ai punti di partenza dei mezzi, il numero dei lavaggi, il consumo di carburante dei mezzi.

Ne deriva l'impossibilità di un conteggio analitico e risulta particolarmente difficile determinare nel suo preciso ammontare l'importo del danno, che comunque si è verificato.

Soccorre quindi l'applicazione dell'art. 1226 c.c. (cfr. *ex plurimis* Sez. I appello nn. 272/2019, 38/2018 e 258/2016; Sez. II appello n. 646/2017), per effetto del quale questa Sezione determina il danno in via equitativa in complessivi euro 20.000 da imputare, secondo i criteri riportati nell'atto di appello, per il 50% a carico del dott. Mileti Libero e per il 32,526% a carico del dott. Amendola Pasquale Francesco.

Restano assorbite le altre questioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso.

Conclusivamente l'appello va parzialmente accolto, nei termini in precedenza delineati, e la sentenza di primo grado va riformata.

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

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie parzialmente l'appello, in riforma della sentenza di primo grado, e condanna al risarcimento del danno, in favore della Azienda Sanitaria

Locale di Potenza (ASP): - Amendola Pasquale Francesco per l'importo di euro 6.505,20 (seimilacinquecentocinque/20); - Mileti Libero per l'importo di euro 10.000,00 (diecimila/00).

Liquida le spese: - a carico di Amendola Pasquale Francesco per il 50% e quindi per euro 80,00 (ottanta/00) - a carico di Mileti Libero per il 50% e quindi per euro 80,00 (ottanta/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 marzo 2020.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

(F.to Fabio Gaetano Galeffi)

IL PRESIDENTE

(F.to Agostino Chiappiniello)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 27 marzo 2020

Il Dirigente (F.to Sebastiano Alvise Rota)