



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Giuseppe ALOISIO Presidente

dott. Romeo Ermenegildo PALMA Consigliere

dott. Valter DEL ROSARIO Consigliere

dott. Salvatore CHIAZZESE Consigliere relatore

dott. Guido PETRIGNI Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 213/A/2021

nel giudizio di **appello** in materia di responsabilità

amministrativa iscritto al n. **6528/R** del registro di segreteria,

promosso ad istanza della **Procura Regionale** presso la Sezione

Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione siciliana, nei

confronti di **D'ANGELO Maurizio**, nato a Palermo il 7 aprile

1957, rappresentato e difeso dall'Avvocato Alessandro Buttelli

(p.e.c. alessandro.buttelli@cppalermo.legalmail.it), ed

elettivamente domiciliato presso studio legale Vitello, in

Palermo, Via Libertà n.193,

avverso

la sentenza n. **546/2020** emessa dalla Sezione giurisdizionale

della Corte dei conti per la Regione siciliana in data 8 luglio 2020

e depositata il 12 ottobre 2020.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza dell'11 novembre 2021, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Maria Luigia Licastro, e l'Avv. Alessandro Buttelli per l'appellato.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 13 novembre 2019, la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, conveniva in giudizio il Dott. Maurizio D'Angelo, dipendente dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" di Palermo, per sentirlo condannare al pagamento della somma complessiva di euro 2.197.796,74, oltre accessori, per il danno derivante da gravi irregolarità nel pagamento di fatture relative al servizio di trasporto degli infermi e/o infortunati all'interno del nosocomio e, se necessario, presso presidi sanitari di altre aziende ospedaliere, erogato dalla Cooperativa Sociale Italy Emergenza.

In particolare, dagli accertamenti istruttori effettuati dall'Organo Requirente emergeva che i funzionari pubblici dipendenti dell'AOUP avevano sistematicamente proceduto alla liquidazione delle fatture riguardanti il servizio di trasporto in oggetto, senza mai verificare se il servizio stesso fosse stato effettivamente reso.

Veniva, altresì accertato che, dal 2014 in poi oltre alla fattura di € 73.994,17, avente ad oggetto il canone mensile fissato in sede di aggiudicazione della gara d'appalto, venivano liquidate

mensilmente altre fatture di importo fisso (€ 3.500,00 e € 12.500,00) riconducibili allo stesso servizio, ma prive delle indicazioni relative ai servizi effettivamente prestati.

Veniva, inoltre, emessa mensilmente una fattura di circa 16.000,00 euro per la remunerazione di un infermiere presente sulle ambulanze che effettuavano il trasporto dei degenti 24 ore su 24, servizio non previsto dal capitolato d'appalto.

La Procura procedeva quindi alla contestazione preliminare di responsabilità a carico di tutti i soggetti che, a vario titolo, avevano sottoscritto le determine di liquidazione delle fatture relative alle prestazioni aggiuntive non documentate e non previste dal capitolato d'appalto e precisamente ai signori Maurizio D'Angelo, Luigi la Verde, Antonino Di Gregorio e Antonino Lino.

Mentre i sigg. La Verde, Di Gregorio e Lino presentavano memorie difensive ritenute dal requirente sufficienti ad escludere la responsabilità amministrativa e, di conseguenza, veniva disposta l'archiviazione delle relative posizioni, il Dott. D'Angelo non respingeva, in questa fase, le accuse, non presentava memorie difensive e non richiedeva audizione personale.

Pertanto, il Requirente, ritenendo sussistenti tutti gli elementi della responsabilità amministrativo contabile, con particolare riferimento alla sistematica condotta antidoverosa "*declinabile in chiave dolosa*", conveniva in giudizio il Dott. D'Angelo

chiedendo la condanna al pagamento della complessiva somma di euro 2.197.796,74, oltre interessi e rivalutazione.

Con la sentenza oggi impugnata, i Giudici di prime cure, dopo aver accolto parzialmente l'eccezione di prescrizione avanzata dal convenuto, hanno respinto nel merito le richieste della Procura, ritenendo non provato l'elemento psicologico, non soltanto del dolo, ma anche della colpa grave, a carico del D'Angelo e, di conseguenza hanno prosciolto il convenuto dall'addebito prospettato.

La sentenza di primo grado (546/2020) è stata impugnata dalla Procura Regionale con citazione del 20 aprile 2021.

L'atto di appello, dopo aver ricostruito l'iter della fattispecie, prendendo le mosse dalla puntuale e dettagliata *notizia danni*, segnalata dalla Direzione Strategica dell'AOUP "Paolo Giaccone", composta dai vertici aziendali (Commissario Dott. Fabrizio De Nicola, Direttore Sanitario Dott. Maurizio Montalbano e Direttore Amministrativo Dott. Fabrizio Di Bella), evidenziava che le fatture emesse dalla Italy Emergenza Cooperativa Sociale (di fatto, unico interlocutore dell'Azienda Ospedaliera, nonostante l'appalto fosse stato aggiudicato ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese, del quale faceva parte anche la "Ambulanze Città di Roma") erano state liquidate senza alcuna contestazione da parte del Dr. Maurizio D'Angelo, responsabile del procedimento, incaricato dalla Direzione Sanitaria dell'AOUP e, pertanto, funzionario deputato alla

verifica della regolare esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, nonostante non fossero stati rispettati gli obblighi posti a carico della ditta assegnataria dal Capitolato di gara (in particolare agli artt. 3 e 24) concernenti l'indicazione degli elementi identificativi delle prestazioni effettuate (numero di targa degli automezzi impegnati, elenco dei servizi effettuati, etc).

In dettaglio, con l'atto di appello si lamenta un travisamento ed una erronea valutazione delle allegazioni attoree.

In buona sostanza, ad avviso della Procura appellante, la Sezione giurisdizionale di primo grado avrebbe escluso il dolo e la colpa grave del Dott. D'Angelo, sia perché non era l'unico soggetto responsabile del servizio di trasporto infermi, sia per la mancanza di un contratto al quale fare riferimento per le modalità di esecuzione delle prestazioni dovute e, soprattutto, per i trasporti ed i servizi eccedenti le previsioni iniziali.

Secondo l'impostazione del Pubblico Ministero, invece, la sistematica e costante omissione di verifiche essenziali e delicate ma, nello stesso tempo, semplici, attribuisce una connotazione dolosa alla condotta del D'Angelo, compatibile soltanto con una assenza di controlli consapevole e volontaria.

A ciò si aggiunga che, ad avviso del Requirente, *“a fronte di una situazione di disorganizzazione, un funzionario esperto avrebbe dovuto innalzare il livello della propria vigilanza e diligenza e non abbassarlo”*.

In conclusione, l'appellante chiede la riforma della sentenza di primo grado, confermando la richiesta di condanna già formulata in citazione per la misura intera di euro 2.197.796,74. In subordine, ove il Collegio riconoscesse il carattere gravemente colposo ma non doloso della condotta, la Procura chiede la decurtazione della quota caduta in prescrizione (quinquennio antecedente al deposito dell'invito a dedurre - 19 giugno 2019), rideterminando la contestazione nella misura di 1.897.546,79 euro.

Con memoria di costituzione depositata il 18 ottobre 2021, l'appellato eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità dell'appello per inosservanza dei termini previsti per l'impugnazione.

Viene, altresì, ribadita l'eccezione di prescrizione, per mancanza di occultamento doloso del danno, almeno fino all'anno 2014.

Nel merito, si esclude ogni responsabilità in capo all'appellato, affermando che *“il Dr. D'Angelo anche qualora si ipotizzasse che fosse stato mosso da personali motivazioni volte a favorire Italia Emergenza, non avrebbe potuto impiegare risorse diverse da quelle già previste dal capitolato di spesa già predeterminato e approvato dai diretti superiori”*.

Vengono, inoltre, evidenziate, ancora una volta, le carenze organizzative che, ad avviso del D'Angelo, dovrebbero escludere o attenuare la sua responsabilità.

Con riferimento alle prove, la difesa del convenuto sostiene che

la Procura appellante avrebbe basato il suo impianto accusatorio non sulle fonti di prova acquisite tramite il Pubblico Ministero penale, bensì su fonti mediatiche; pertanto, la difesa del D'Angelo chiede che questo Collegio *“valuti la possibilità di emettere ordinanza di sospensione del giudizio in ragione della ipotizzabile sovrapposizione dei fatti adottati dalla Procura contabile a fondamento della propria azione di responsabilità rispetto a quelli oggetto della notizia di reato e del procedimento penale pendente presso il Tribunale penale di Termini Imerese”*.

In conclusione, vengono formulate le seguenti richieste:

- 1) preliminarmente, dichiarare inammissibile l'appello poiché proposto oltre i termini di impugnazione, nonché mancante dei requisiti minimi richiesti dal gravame;
- 2) in subordine, disporre ordinanza di sospensione del presente procedimento di appello sino alla definizione di quello pendente in sede penale;
- 3) nel merito, confermare la sentenza di primo grado rigettando l'appello;
- 4) in estremo subordine, ove venisse accertata la responsabilità del dipendente, rideterminare l'importo del danno erariale accogliendo l'eccezione di prescrizione e concorso causale per deficit organizzativo.

Infine, allo scopo di dimostrare la competenza e buona fede del Dr. D'Angelo nello svolgere le proprie mansioni, viene richiesta l'acquisizione delle attestazioni di servizio e delle schede di

valutazione riguardanti quest'ultimo, nonché della testimonianza della Dott.ssa Duilia Martellucci, capo-area economico/finanziaria nel periodo oggetto di contestazione.

All'udienza dell'11 novembre 2021, il Pubblico Ministero ha respinto l'eccezione di prescrizione sostenendo che, trattandosi di condotta dolosa, si configura un occultamento doloso del danno e, pertanto, il relativo termine, decorrente dalla data della relazione presentata dall'equipe nominata dalla Direzione Strategica (prot.8793 del 26 giugno 2018), non risulta ancora maturato.

La rappresentante della Procura ha, inoltre, sottolineato che la condotta del D'Angelo ha violato varie disposizioni del Capitolato Speciale d'Appalto e che eventuali ipotesi di responsabilità concorrente potrebbero, a tutto concedere, determinare una riduzione dell'addebito, ma non certo un'esclusione della responsabilità.

L'Avv. Buttelli, per l'appellato, ha precisato che le indagini penali a carico del D'Angelo per presunta corruzione (procedimento pendente davanti al Tribunale di Termini Imerese) si trovano ancora nella fase iniziale, attualmente senza alcuna novità significativa.

Nel merito, il Difensore dell'appellato sostiene che, nella fattispecie, possono individuarsi altri soggetti, in particolare i funzionari del Settore Economico Finanziario, "al di sopra" del D'Angelo, deputati al controllo sulle fatture.

DIRITTO

Va preliminarmente respinta la richiesta di dichiarazione di inammissibilità dell'appello, perché proposto fuori termine, nonché privo dei requisiti minimi richiesti dal gravame, formulata dall'appellato.

Con riferimento alla prima obiezione, il testo originario dell'art. 178 del codice di giustizia contabile, al 4° comma, prevedeva, sia per l'appello che per la revocazione ordinaria, accanto al termine ordinario di sessanta giorni, decorrenti dalla notificazione della sentenza, anche il termine lungo di un anno dalla pubblicazione del provvedimento, ma il riferimento all'appello era stato espunto dall'art.81 del D.Lgs. n.114 del 7 ottobre 2019, per essere nuovamente introdotto dal d.l. 1 aprile 2021, n.44.

In mancanza del riferimento espresso al termine lungo nell'ambito dell'art.178 citato ed in mancanza di notifica della sentenza, nel caso di specie (rientrante nella finestra temporale ottobre 2019 – aprile 2021) deve ritenersi applicabile l'art.1, comma 5bis, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni in legge n. 19 del 14 gennaio 1994 che, per l'appello innanzi alla Corte dei conti, prevedeva già, in alternativa al termine breve di sessanta giorni, il termine lungo di un anno dalla pubblicazione della sentenza.

Con riguardo all'asserita mancanza dei requisiti minimi richiesti dal gravame, osserva il Collegio che tale carenza viene

genericamente affermata ma non corroborata da argomentazioni condivisibili; la relativa obiezione va, pertanto, respinta.

Non può, altresì, trovare accoglimento l'istanza di sospensione del processo contabile, in attesa della definizione del procedimento penale, sia per l'autonomia dei due giudizi, sia perché, ad avviso di questo Collegio, le risultanze del giudizio attivato in sede penale sarebbero, comunque, irrilevanti al fine di configurare l'ipotesi di responsabilità amministrativo contabile.

Con analoghe motivazioni, va respinta l'istanza di acquisizione della testimonianza della Dott.ssa Duilia Martellucci; oggetto del presente giudizio non è la valutazione professionale del Dott. D'Angelo nel corso degli anni, né la puntuale elencazione delle mansioni svolte, bensì la condotta da questi tenuta, nel corso degli anni, con riferimento ad un caso ben preciso e circoscritto, dal quale è scaturita una ipotesi di ingente danno all'erario.

Su tale ipotesi, e soltanto su quest'ultima, è chiamato a pronunciarsi questo Giudice di secondo grado.

Passando al merito, l'appello della Procura Regionale merita parziale accoglimento.

Emerge con chiarezza dagli atti che i pagamenti a favore della società aggiudicataria del servizio di trasporto infermi (*al riguardo, una prima anomalia è costituita dalla circostanza che, a fronte dell'aggiudicazione dell'appalto ad un raggruppamento*

temporaneo d'impresе, composto dalla Cooperativa Sociale "Italy Emergenza" e dalla "Ambulanze Città di Roma", i rapporti sono stati intrattenuti esclusivamente con la prima struttura, Italy Emergenza Cooperativa Sociale) sono stati autorizzati ed eseguiti, in buona sostanza e nonostante l'elevato importo, senza alcuna forma di controllo sul regolare adempimento degli obblighi contrattuali (altra anomalia si ritrova nella mancanza di un contratto formale, a fronte di un servizio che comportava per l'Azienda Ospedaliera un costo elevatissimo, e nel conseguente riferimento esclusivo al Capitolato Speciale d'Appalto per l'individuazione delle obbligazioni gravanti sulle parti, circostanza non illegittima ma, quanto meno, singolare).

Al riguardo, è palese e priva di giustificazione la costante inosservanza dell'art.24 del C.S.A. che imponeva di indicare nelle fatture "gli automezzi impegnati, i relativi numeri di targa ed il costo di aggiudicazione" nonché "gli elenchi dei servizi effettuati".

In base all'art.21 del medesimo Capitolato, la verifica della regolare esecuzione degli adempimenti scaturenti dall'appalto era riservata alla Direzione Sanitaria dell'Azienda, secondo un dettagliato protocollo, in base al quale la Direzione Sanitaria dell'AOUP, oltre ad effettuare un controllo costante sulla perfetta efficienza e sulle condizioni igieniche dei mezzi utilizzati, avrebbe dovuto acquisire un'analitica documentazione su ogni servizio effettuato, costituita, in

particolare, da un *“foglio di accompagnamento”*, compilato dal personale addetto in triplice copia, una delle quali avrebbe dovuto essere regolarmente trasmessa alla Direzione Sanitaria del Policlinico Universitario (un'altra copia sarebbe rimasta tra i documenti dell'ambulanza, mentre la terza sarebbe stata consegnata alla direzione della ditta).

Risulta, pertanto, acclarato che la responsabilità per la regolare esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto gravava sulla Direzione Sanitaria; infatti, le determine che autorizzavano il pagamento delle fatture riportavano, in premessa, la dicitura *“constatato che sulla fattura ... il Responsabile Amministrativo del Dipartimento dei Servizi Centrali d'Ospedale ... Direzione Sanitaria di Presidio, ha riscontrato la legittimità per valore e quantità per il tramite del sistema informatico di contabilità, nonché attraverso l'apposizione di timbro e firma”*.

Tale riscontro veniva effettuato dal Dott. Maurizio D'Angelo, che sottoscriveva sia la dichiarazione di regolare esecuzione del servizio che la determina di liquidazione della spesa. Quest'ultima, fino al mese di gennaio 2017, veniva firmata anche da un funzionario amministrativo che, comunque, non aveva alcun potere/dovere di controllo sulla regolare esecuzione del servizio, riservato esclusivamente alla Direzione Sanitaria, rappresentata dal Dott. D'Angelo.

Quest'ultimo deve ritenersi, pertanto, l'unico responsabile per aver omesso ogni controllo sul regolare adempimento degli

obblighi contrattuali, consentendo la liquidazione a favore della Cooperativa aggiudicataria di una molteplicità di fatture per prestazioni non previste dal capitolato e prive di idonea documentazione che ne attestasse la necessità e la effettiva esecuzione.

In ordine all'elemento psicologico, la reiterazione costante di attestazioni di regolare esecuzione se, da un lato, non può da sola costituire prova di condotta dolosa, pienamente consapevole e volontaria denota quanto meno, una gravissima, costante ed ingiustificabile negligenza, fonte di responsabilità amministrativa.

Priva di rilievo appare, pertanto, l'osservazione della memoria difensiva dell'appellato secondo la quale a quest'ultimo era riconosciuto un "mero potere propositivo" e "nessun potere modificativo", atteso che la responsabilità non deriva da determinazioni o modifiche di atti amministrativi, bensì dalla costante attestazione di regolare esecuzione di prestazioni non previste dal CSA e prive di alcun supporto probatorio.

Non può, peraltro, condividersi l'affermazione della sentenza impugnata secondo la quale la situazione organizzativa poco rispondente ai canoni di buon andamento escluderebbe anche la configurabilità di una condotta gravemente colposa in capo al Dott. D'Angelo, laddove appare condivisibile l'appunto dell'appello secondo il quale *"a fronte di una situazione di disorganizzazione, un funzionario esperto avrebbe dovuto*

innalzare il livello della propria vigilanza e diligenza e non abbassarlo”.

Questa Sezione d'Appello ritiene, pertanto, che l'appello meriti parziale accoglimento.

Emerge chiaramente dagli atti di causa che la responsabilità del controllo sulla regolare esecuzione dell'appalto per il trasporto degli infermi tra l'AOUP ed il RTI (di fatto Italy Emergenza Cooperativa Sociale) gravava esclusivamente sulla Direzione Sanitaria e che tale controllo non veniva effettuato, ma veniva attestato con annotazione, dichiarazione di regolare esecuzione e sottoscrizione del funzionario responsabile Dott. Maurizio D'Angelo.

La condotta di quest'ultimo risulta caratterizzata, quanto meno, da colpa grave, non potendosi ritenere provata la configurabilità del dolo, affermato ma non dimostrato.

Di conseguenza, non potendosi delineare un'ipotesi di occultamento doloso del danno, il termine quinquennale di prescrizione decorre dalla notifica dell'invito a dedurre (19 giugno 2019), con conseguente esclusione dei pagamenti effettuati in data anteriore al 19 giugno 2014.

Ritiene, altresì, il Collegio che dalla contestazione vada esclusa la spesa per la presenza costante (H24) di un infermiere per il trasporto in ambulanza, atteso che tale servizio aggiuntivo, in base a quanto riportato dalla sentenza appellata (pag.15), può ritenersi, sia pure informalmente ed implicitamente, autorizzato

da una annotazione scritta del provveditore pro tempore e, di conseguenza, non può essere addebitato al Dott. D'Angelo.

In conclusione, possono essere poste a carico dell'appellato le spese non previste dal CSA, non documentate e non travolte dalla prescrizione quinquennale, per l'ammontare complessivo di euro 1.288.940,57 (dalla fattura n.112 del 30 giugno 2014 alla fattura n.46PG del 5 settembre 2017, secondo gli accertamenti svolti dal N.A.S. di Palermo, riportate analiticamente dall'atto introduttivo del giudizio).

Infine, considerando, da un lato, la gravissima ed ingiustificabile negligenza manifestata dall'appellato, reiterata costantemente per anni e, dall'altro, la mancata prova di circostanze o disfunzioni che consentano di alleggerire la posizione del convenuto, ad avviso del Collegio, non sussistono, nella fattispecie, i presupposti per l'applicazione del potere riduttivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per Regione siciliana, ritenuta assorbita ogni altra questione, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello della Procura Regionale e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata e condanna il Dott. Maurizio D'Angelo al pagamento della somma di euro **1.288.940,57** (*euro unmilione duecentottantottomila novecentoquaranta/57*), oltre interessi e rivalutazione come per legge.

Condanna, altresì, il convenuto al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in euro 185,41 (centottantacinque/quarantuno).

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

L'estensore

Il Presidente

(f.to Salvatore Chiazzese)

(f.to Giuseppe Aloisio)

Depositata in Segreteria il 09/12/2021

Per Il Funzionario preposto

(Dott.ssa Pietra Allegra)

Il Collaboratore amministrativo

(f.to Laura Trizzino)

Originale della sentenza €. 64,00
Totale spese €. 64,00
 Palermo, 09/12/2021

Per Il Funzionario preposto
 Dott.ssa Pietra Allegra
 f.to Laura Trizzino

Annotazione ai sensi dell' art. 31, comma 5 , c.g.c.