

BREVE NOTA DI COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE DEI CONTI, SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SICILIA N. 902 DEL 19/03/2012 di Giuseppe Girone, Funzionario dell'AVCP¹

La manifesta incongruità del costo di un contratto di servizi, avente ad oggetto una consulenza in materia di sicurezza degli impianti, determina la responsabilità amministrativa per il direttore generale di una ASL.

La Sezione Giurisdizionale per la Sicilia della Corte dei conti ha deciso nella recente sentenza n. 902 del 19 marzo 2012, che incorre nella responsabilità amministrativa e, di conseguenza costituisca danno erariale, l'esborso sostenuto da parte di una ASL per una consulenza in materia di sicurezza degli impianti ex D.lgs 626/94 che, in una comparazione con le altre aziende sanitarie, appare sproporzionato e non giustificato. Di tale danno risponde il direttore generale in quanto da un soggetto con professionalità ed esperienza di elevato livello era ragionevole attendersi che le scelte destinate ad incidere nell'ambito dell'Azienda dovessero essere espressione di massimo rigore ed estrema prudenza. Nella fattispecie, il direttore generale della azienda ha proceduto all'affidamento esterno di servizio senza valutare adeguatamente la congruità e l'economicità del prezzo a base d'asta.

In particolare, il direttore dell'ASL, sulla base del Capitolato speciale di Appalto e del relativo Allegato Tecnico predisposti dal consulente esterno nominato in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro, aveva bandito una gara a licitazione privata per il servizio di implementazione dei servizi tecnici ed organizzativi nelle strutture aziendali relativi all'applicazione dei dettami contenuti nel contenuti nel D.lgs 626/94, per un importo a base d'asta pari a € 2.885.950,00, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In sede di istruttoria, è stato evidenziato dal Pubblico Ministero che altri dirigenti della struttura avevano espresso perplessità sia sulla scelta del sistema di aggiudicazione, sia sui punteggi della licitazione privata proposti dal consulente; comunque, a fronte di una piena adesione da parte del

¹ Funzionario dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Le argomentazioni svolte sono personali e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

direttore dell'ASL alle scelte del consulente, gli stessi proponevano la delibera di indizione della gara riducendo di 500 mila euro la base d'asta rispetto a quanto determinato dal consulente nella bozza del bando.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ha ritenuto la ricostruzione operata dalla Procura coerente con gli atti processuali e pienamente condivisibile e che un siffatto compenso fosse sproporzionato rispetto all'oggetto del contratto e che il conseguente pagamento avesse determinato un pregiudizio per le finanze dell'azienda. Infatti, l'oggetto del contratto non presentava alcun profilo di alta specializzazione od infungibilità né l'impiego di risorse umane e materiali ingenti e rilevanti. In buona sostanza l'ente appaltante richiedeva alla ditta aggiudicataria una attività di consulenza sulla verifica e sullo stato della sicurezza regolamentata dal D.lgs 626/94 e sugli adempimenti di adeguamento. Si trattava, in effetti, di una mera attività di consulenza in merito alla normativa vigente.

Un ulteriore elemento significativo della predetta sproporzione è stato ravvisato nella ridotta durata di un anno della prestazione oggetto del bando di gara e del contratto che costituirebbe un indice di temporaneità della prestazione richiesta e di eccessiva onerosità della medesima. A tal riguardo va rammentato che le scelte amministrative costituiscono, in linea di principio, attività discrezionale, sottratta al sindacato della Corte dei conti, che trova un limite preciso e invalicabile nella legge (art. 1, c. 1, L. n. 20/1994, nel testo sostituito dalla L. n. 639/1996), che esclude che le valutazioni del giudice contabile possano sovrapporsi alle scelte destinate alla discrezionalità amministrativa.

Va tuttavia osservato (cfr. Cass., SS.UU. civ., n. 21291 in data 3.11.2005) che la Corte dei conti, nella sua qualità di giudice contabile, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico sotto il profilo del corretto esercizio della discrezionalità, rimanendo nell'ambito della verifica legittimità, senza approfondire nel merito delle scelte riservate all'Amministrazione (cfr. anche, Cass. SS.UU., n. 14488/2003).

Infatti, la giurisprudenza della Corte è salda nell'affermare che, nell'ambito della valutazione delle scelte discrezionali della P.A., la cognizione del giudice contabile trova limiti ben definiti, potendo essere svolta soltanto qualora risultino chiaramente violati i criteri della ragionevolezza e dei principi di buona amministrazione; qualora invece una scelta amministrativa possa essere ritenuta rispettosa dei predetti canoni l'agire amministrativo deve considerarsi sottratto alla censurabilità

in questa sede di processo contabile (cfr., ex multis, Sez. II centr. n. 320/A in data 27.9.2001).

È compito dell'organo giudicante verificare la compatibilità della scelta con gli interessi dell'ente, il contenimento della spesa nei limiti di capienza dei capitoli di bilancio, la congruità del mezzo prescelto con il fine dichiarato, il rapporto di adeguatezza tra i costi sostenuti e i benefici ottenuti, comparato alle risorse dell'ente e all'impiego di mezzi e personale, e in questo caso risulta incongrua, in quanto evidentemente sproporzionata rispetto alle attività richieste.

Sarebbe bastata una semplice verifica di confronto, anche per le vie brevi con le altre aziende del territorio, per avere conferma di un'irragionevole sproporzione tra la durata dell'oggetto del contratto e la durata e remunerazione dello stesso.

Per tali circostanze è stato sottolineato dalla Corte che il direttore generale avrebbe dovuto valutare con maggior prudenza la congruità del corrispettivo prefigurato consulente e nel contempo avrebbe dovuto interrogarsi circa la possibilità che una parte delle attività oggetto della gara, proprio in quanto non aventi carattere di alta specializzazione, potessero essere svolte da personale interno all'azienda.

Inoltre, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, come su detto, la sentenza attribuisce grande rilievo alla situazione che si è verificata prima della redazione del bando di gara; difatti il responsabile del settore provveditorato e il direttore amministrativo dell'azienda hanno espresso motivate perplessità relative alla proposta del consulente, proponendo e decurtando di circa un sesto l'originaria previsione di spesa.

La circostanza che il tema della proporzionalità del corrispettivo fosse stato evidenziato e portato all'attenzione del direttore generale, ha convinto ed indotto i giudici a ritenere che la mancata valutazione della proporzionalità del compenso non fosse esimente dalla configurabilità della colpa grave.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Luciano Pagliaro	Presidente
Dott. Guido Petrigni	Consigliere
Dott. Roberto Rizzi	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A N. 902/2012

nel giudizio per responsabilità amministrativa, iscritto al n. **58619** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la Sicilia nei confronti di:

□ **Dott. Failla Corrado** nato a Rosolini (SR) il 1 gennaio 1959, nella qualità di Direttore Generale pro tempore dell'Azienda Unità Sanitaria Locale n. 8 di Siracusa, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Raimondi, ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Palermo. Via Gaetano Abela n. 10.

Visti: il T.U. 12.7.1934, n.1214; il R.D. 13.8.1933, n.1038; il D.L. 15.11.1993, n.453, convertito, con modificazioni, in L. 14.1.1994, n.19; la L. 14.1.1994, n.20; il D.L. 23.10.1996, n.543, convertito, con modificazioni, in L. 20.12.1996, n.639.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 25 gennaio 2012 il relatore dott. Guido Petrigni, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dr. Salvatore Chiazzese e l'avvocato Salvatore Raimondi per il convenuto.

FATTO

Con atto di citazione depositato il 6 maggio 2011, la Procura Regionale della Corte dei Conti ha convenuto in giudizio l'odierno convenuto per rispondere del danno erariale recato all'Azienda provinciale di Siracusa.

Premette il PM che a seguito di denuncia pervenuta in data 29 aprile 2004 da parte di un'organizzazione sindacale, FP-CGIL- Sanità di Siracusa, circa presunte irregolarità nella gestione dell'appalto del servizio di implementazione dei processi tecnici e organizzativi relativi all'applicazione di quanto contenuto nel Dlgs 626/94 nei Presidi Ospedalieri ed extra Ospedalieri dell'AUSI n. 8 di Siracusa, venivano svolte mirate indagini.

Assume la Procura di aver accertato che in data 22 maggio 2003, con deliberazione n. 2481 del Direttore Generale, sulla base del Capitolato speciale di Appalto e del relativo Allegato Tecnico predisposti dal dott. Umberto Vanella, consulente esterno nominato in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro e un corrispettivo di € 41.600,00, veniva indetta la gara a licitazione privata per l'affidamento del servizio di implementazione dei processi tecnici ed organizzativi relativi all'applicazione dei dettami contenuti nel D.lvo 626/94 e s.m. e i., per un importo a base d'asta pari a € 2.885.950,00, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Aggiunge l'organo requirente di avere, altresì, acclarato che:

- la delibera 2481/2003 era stata proposta dalla dott.ssa Maria Nigro, Capo Settore Provveditorato ed Economato e prevedeva un importo a base d'asta inferiore di € 466.816,81, rispetto al prospetto del bando curato dal consulente Vanella, che aveva previsto una base d'asta di € 3.352.766,81;
- in data 2 aprile 2004 con deliberazione D.G. n. 1389 la predetta gara veniva aggiudicata al R.T.I. costituito tra la " Sintesi S.P.A. di Roma, capogruppo mandataria, e le mandanti Antema srl. e TSR Engineering srl di Milano", per un importo, pari ad € 2.712.793,00 oltre IVA;
- in data 9 luglio 2004 veniva sottoscritto il contratto tra il Direttore Generale pro tempore, dott. Corrado Failla ed il rappresentante legale del R.T.I, dott.ssa Laura Bellavitis;
- il servizio, della durata di un anno, prevedeva attività di verifica sullo stato di adempimento delle misure di prevenzione e protezione previste nel documento di valutazione del rischio, con le relative indicazioni di adeguamento e/o miglioramento ed inoltre la formazione del personale addetto alla prevenzione e lotta antincendio e primo soccorso;
- nello spazio temporale tra il 20 gennaio 2005 ed il 7 gennaio 2006, si disponeva il pagamento di n.12 fatture emesse dalla mandataria Sintesi S.P.A. di Roma per € 3.255.351,61;

□ dalla relazione sulle attività svolte al 10 aprile 2005, si evince che la superficie complessiva oggetto della verifica è di 112.054 mq.

A seguito di ben delineate coordinate, il Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Siracusa sezione tutela finanza pubblica, dopo aver constatato che all'Azienda Unità Sanitaria locale n. 8 di Siracusa fanno capo 30 strutture sanitarie, che insistono su una superficie di circa 124.571 mq ed il rapporto tra bacino di utenza e relativi dipendenti è di 201,09, effettuava un'analisi comparativa con le parallele gestioni di analoghi appalti da parte delle AUSL delle altre province sicilane, acclarando quanto segue:

□ le AUSL n. 1 di Agrigento, n. 3 di Catania e n. 9 di Trapani, per verificare lo stato di applicazione delle norme di cui al Dlgs 626/94, non hanno fatto ricorso ad affidamenti all'esterno di consulenze tecniche, avvalendosi di personale interno all'azienda;

□ l'AUSL n. 2 di Caltanissetta, dove il rapporto tra bacino di utenza e i relativi dipendenti è di 168,01, risulta avere affidato, a decorrere dal 2007 e per un triennio, il servizio di gestione integrata della sicurezza nei luoghi di lavoro da effettuare su 46 strutture di complessivi 97.262 mq., alla Sintesi S.p.A. di Roma in adesione ad una convenzione Consip per l'importo di € 655.901,06;

□ l'AUSL n. 4 di Enna, invece, ha conferito dal maggio 2003 al dicembre 2004 incarico professionale ad un consulente esterno in materia di sicurezza ad un costo complessivo di € 68.765,82,

mentre, fino all'aprile del 2003 e dal 2005 il medesimo incarico era svolto dal Servizio di Prevenzione e Protezione con incarico a tempo indeterminato nel ruolo professionale e il trattamento economico previsto dal CCNL;

□ l'AUSL n. 5 di Messina, dove il rapporto fra bacino di utenza e relativi dipendenti è di 126,82, a decorrere dal marzo 2003 e fino al dicembre 2004, affidava l'incarico di responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione a professionisti esterni ad un costo di € 2.500,00 mensili; successivamente il medesimo incarico risulta affidato ad un responsabile interno e nominata una ditta privata nel marzo del 2006 per la redazione del documento di valutazione rischi e dei piani di emergenza per le strutture di piccole dimensioni per un costo di € 400 per struttura. Complessivamente il costo del servizio svolto per circa 200 strutture insistenti su una superficie di circa 40.000 mq., è risultato pari a circa € 135.000,00;

□ l'AUSL n. 6 di Palermo, dove il rapporto tra bacino di dipendenti è di 234,38 per 9 Presidi Ospedalieri, 31 Poliambulatori ed oltre 200 strutture sanitarie, gli unici costi sostenuti in materia di sicurezza sono stati quelli relativi all'elaborazione delle planimetrie di emergenza di alcune strutture dell'Azienda, attività affidata a professionisti esterni per complessivi € 459.000,00.

□ l'AUSL n. 7 di Ragusa, dove il rapporto tra bacino di utenza e relativi dipendenti è di 127,71, risulta aver organizzato il Servizio di Prevenzione e Protezione al proprio interno con personale

dipendente, supportandolo, limitatamente ad alcune attività, per un periodo di 5 anni, con un servizio di consulenza esterna affidata a due professionisti ad un costo complessivo di € 137.481,41.

In data 16 maggio 2008, il Direttore Generale pro tempore dell'AUSL n. 8 di Siracusa, dott. Corrado Failla, veniva costituito in mora per avere adottato la deliberazione n. 2481 del 22 maggio 2003.

Rammenta il PM che il responsabile pro tempore del settore Provedditorato, Dr.ssa Maria Nigro, in sede di audizione personale, specificava di avere, unitamente al direttore amministrativo pro tempore, espresso perplessità sia sulla scelta del sistema di aggiudicazione, sia sui punteggi della licitazione privata proposti dal consulente; comunque, a fronte di una piena adesione da parte del dott. Corrado Failla alle scelte del consulente, la medesima proponeva la delibera di indizione della gara riducendo di 500 mila euro la base d'asta rispetto a quanto determinato dal consulente Vanella nella bozza del bando.

L'attore nel libello introduttivo del giudizio rimarca il fatto che l'odierno convenuto ha indetto la gara di appalto senza alcuna verifica di congruità ed economicità della base d'asta il cui ammontare risultava, evidentemente, ingentissimo in relazione all'oggetto e alla durata del contratto di appalto.

Peraltro, l'oggetto del contratto non presentava alcun profilo di alta specializzazione ovvero infungibilità della prestazione richiesta e neppure l'impiego di risorse umane e materiali ingenti e rilevanti; in altri termini, l'ente appaltante richiedeva alla ditta aggiudicataria una mera attività di

consulenza sulla verifica dello stato di sicurezza regolamentato dal Dlvo 626/94 e sugli adempimenti di adeguamento.

Il PM ha poi rammentato che il Dott. Umberto Vanella, nominato dal medesimo Dott. Failla consulente dedicato alla problematica della sicurezza per un corrispettivo complessivo di € 41.600,00, aveva già svolto una verifica preliminare, le cui indicazioni erano state racchiuse in apposita relazione.

Un ulteriore elemento sintomatico della temporaneità della prestazione e della non onerosità della stessa si ravvisa, secondo l'attore, nella durata temporale (un anno) della prestazione oggetto del bando di gara e del contratto.

Il PM ha poi sottolineato che la semplice verifica di confronto con le altre aziende dell'isola avrebbe rivelato l'irragionevole sproporzione tra l'oggetto e la durata dell'appalto e la remunerazione del medesimo.

Inoltre, precedentemente alla delibera della gara, il responsabile del settore provveditorato e lo stesso direttore amministrativo avevano palesato perplessità sulla scelta dei parametri del punteggio di gara, che non valorizzavano il ribasso del prezzo.

Le condotte ora delineate, osserva parte attrice, costituiscono plurime ed inescusabili violazioni funzionali del manager aziendale, in quanto trasgrediscono elementari regole di buon senso gestionale e il principio di economicità, obbligo legale ex art. 1 Dlvo 502/92 e ss. modiff. nonché diretta emanazione del canone costituzionale di buon andamento di cui all'art. 97, a cui il direttore generale, ai sensi dell'art. 7 L.R. 30/93 e

dell'art. 3 D.lvo 502/92 e ss. modiff. deve conformare i suoi poteri di gestione di azienda.

Certamente, prosegue la Procura, costituendo danno erariale qualsiasi esborso funzionale ingiustificato, l'estrema accertata discrasia tra gli esborsi sostenuti dall'AUSL di Siracusa rispetto agli oneri, di gran lunga inferiori, sostenuti per prestazioni analoghe da enti analoghi, realizza un'ipotesi di danno erariale per esborsi irragionevoli e non giustificati dalla controprestazione fornita.

Sotto il profilo della quantificazione del danno, il PM ha fatto ricorso alla valutazione ex art. 1226 cc.

La valutazione equitativa va orientata al principio di ragionevolezza alla stregua del quale, tra una forbice massima e una minima dei costi sostenuti per analoghe prestazioni, il parametro di riferimento per computare il danno va individuato nel costo medio.

Il costo più alto è stato sostenuto proprio dall'AUSL di Siracusa.

Per parametro di riferimento minimo di comparazione sono stati, invece, tenuti in considerazione gli esborsi effettuati dall'AUSL di Caltanissetta, che ha sostenuto, per prestazione analoga della durata di tre anni anziché di un anno, un costo complessivo di € 655.901,06; peraltro, il servizio alla AUSL di Caltanissetta è stato reso dalla medesima ditta Sintesi S.p.A. di Roma, capogruppo della RTI aggiudicataria dell'appalto oggetto di contestazione.

Nell'operare la media, a fronte di un costo medio di € 1.955.626,33, che va sottratto dall'esborso sostenuto dall'AUSL di Siracusa, il danno erariale

ammonta complessivamente ad € 1.299.725,28; danno subito dall'AUSL n. 8 di Siracusa, oggi da reintegrare in favore dell'ASP di Siracusa, ente succeduto ex lege all'AUSL citata.

Tuttavia, tenuto conto dell'efficienza causale sul danno complessivo delle fisiologiche disfunzioni di apparato e dell'apporto di violazioni funzionali, non connotate da colpa grave, il PM ha quantificato in € 1.000.000,00 di euro il danno erariale imputabile al direttore generale, oggi convenuto.

Con memoria difensiva la difesa ha contestato l'impianto accusatorio, deducendo quanto segue:

- allorchè fu investito dell'incarico di direttore generale dell'AUSL n. 8 di Siracusa, trovava una situazione di estrema precarietà e, in concreto, di inesistenza delle più elementari regole di sicurezza circa l'adeguamento degli impianti ed immobili; in taluni casi, infatti, si erano verificati incendi;
- ha applicato pedissequamente le prescrizioni del D.l.gs n. 626/1994;
- l'affidamento al RTI Sintesi del servizio di implementazione nei processi tecnici ed organizzativi non è consistito in una mera attività di consulenza sulla verifica dello stato di sicurezza, bensì in un'approfondita e sistematica attività volta alla verifica dello stato di adempimento degli obblighi puntuali, discendenti dalla normativa, nonché alla implementazione dei processi tecnici ed organizzativi relativi e ciò per tutte le strutture ammontanti a n. 73;

□ oggetto dell'appalto è stato anche la formazione specifica del personale addetto alla prevenzione incendi e alla gestione delle emergenze, nonché dei lavoratori addetti al soccorso.

La difesa ha poi puntualizzato che a fronte di ciascuna fattura prodotta dall'Ati aggiudicataria risulta allegata una apposita relazione sullo stato di avanzamento dell'attività svolta.

Quindi ha rilevato che l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi è solo uno degli obblighi prescritti, evidenziando che il mancato rispetto delle relative disposizioni, oltre ad esporre l'utenza ed i dipendenti a rischi gravosi, comporta ingenti sanzioni penali per ogni datore di lavoro, per i dirigenti, per i preposti, per i lavoratori, per i medici.

Infine ha dedotto, alla luce delle disposizioni contenute nel Dlvo n. 626/1994, che il convenuto Failla ha reputato opportuno procedere non a singole azioni di adeguamento delle strutture sanitarie appartenenti all'AUSL di Siracusa, bensì ad una complessiva "azione di sistema", come suggerito dal consulente dell'Ausl di Siracusa.

Per la difesa, è erronea la prospettazione attorea laddove fa leva, esclusivamente, sulla comparazione tra la spesa sostenuta dall'AUSL n. 8 di Siracusa e quella sostenuta dalle altre Aziende. Non tiene conto, infatti, che a fronte della spesa si riscontrano diversità tra le prestazioni rese.

Ha aggiunto che l'opera di adeguamento svolta dalle altre AUSL era ben più circoscritta, sia perché gli impianti risultavano già dotati di misure di sicurezza, sia per il minor numero di immobili di competenza, sia per la

sussistenza di precedenti elaborati, sia per la sussistenza di personale in grado di far fronte ai prescritti adempimenti.

Nella specie, osserva la difesa, per quanto concerne l'AUSL di Caltanissetta assunta a parametro della configurazione del danno erariale, non è stato tenuto in conto che si versa in ipotesi di un ben minore numero di immobili e di un'attività certamente inferiore: sussisteva idonea documentazione relativa a: sistema delle competenze e responsabilità, formazione ed informazione, sorveglianza sanitaria, organizzazione interna e sussistevano le planimetrie.

Conclusivamente, secondo la prospettazione defensionale, non è ravvisabile nel comportamento del convenuto alcuna colpa grave; sul punto viene sottolineato il fatto che il PM, nell'atto di citazione non sosterebbe la sussistenza della colpa grave, anzi si afferma che: " Tuttavia, tenuto conto dell'efficienza causale sul danno complessivo delle fisiologiche disfunzioni di apparato e dell'apporto di violazioni funzionali non connotate da colpa grave...".

Per i suddetti motivi la difesa ha chiesto che il convenuto venga prosciolto da ogni addebito.

In udienza parte attrice ha insistito per la condanna evidenziando che la discrezionalità amministrativa non può andare contro il principio di ragionevolezza; dal suo canto il difensore intervenuto ha chiesto il proscioglimento per mancanza di colpa grave sottolineando che la condotta del convenuto è stata ineccepibile e, d'altro canto, un atto di

citazione non può basarsi su una mera comparazione tra situazioni non omogenee.

DIRITTO

Il Collegio Giudicante reputa che l'azione di responsabilità promossa dalla Procura Regionale nei confronti di Failla Corrado sia giuridicamente fondata.

Va subito detto che ci si trova certamente in presenza di un fatto dannoso per l'Azienda sanitaria Provinciale di Siracusa (ente succeduto ex lege alla AUSL n. 8 di Siracusa), frutto di inescusabile superficialità nell'amministrazione della cosa pubblica.

Riesaminiamo in breve i fatti dai quali emergono, secondo l'interpretazione data dal Collegio, gravi elementi di colpevolezza a carico dell'odierno convenuto.

In via preliminare quest'organo giudicante ritiene opportuno prendere le mosse dai provvedimenti n. 1394 del 2 maggio 2002 e n. 4317 del 14 ottobre 2003, provvedimenti, con i quali il dott. Umberto Vanella veniva nominato consulente esterno in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro per un anno e dietro congruo corrispettivo.

Orbene, basta scorgere gli obiettivi sottesi ai rapporti di consulenza per comprendere quale attività doveva essere svolta.

Con la prima consulenza, il Vanella avrebbe dovuto, tra i vari obiettivi, verificare l'attualità della precedente valutazione dei rischi, già effettuata dall'ing. Morello, adeguarla alla normativa vigente; ridefinire il quadro delle misure migliorative di prevenzione e protezione dell'Azienda;

approfondire l'esame dell'organizzazione aziendale; riattualizzare la stima dei costi; definire una scala di priorità; verificare l'adeguamento dei documenti di prevenzione con l'individuazione di un modello gestionale in linea con le recenti linee guida; programmare uno sportello unico di prevenzione, proporre suggerimenti.

Ed ancora, con la seconda consulenza si sarebbe dovuto occupare di aggiornamento periodico della valutazione dei rischi; monitoraggio dello stato di attuazione delle misure migliorative; partecipazione alle consultazioni in materia di tutela della salute e di sicurezza; definizione, implementazione, ed attuazione dei modelli gestionali per lo svolgimento delle attività di cui al D.lgvo 626/1994; organizzazione e verifica dei piani di emergenza ed evacuazione; proposta, progettazione, ed attuazione di formazione ed informazione per la corretta applicazione del D.lgs n. 494/1996, rivolta alle figure coinvolte a vario titolo nella gestione e alla sicurezza nei cantieri temporanei mobili; valutazione dei documenti di cui all'art. 4 del Dlgs 494/1996 ed infine definizione ed ancora implementazione ed attuazione dei modelli organizzativi e gestionali per lo svolgimento delle attività di cui alla Circolare ass. Sanità n. 1045 del 2001.

Il predetto professionista, si legge testualmente, nel disciplinare di incarico redatto il 31 ottobre del 2003, avendone competenza e capacità adeguata, avrebbe assunto il ruolo di Addetto al Servizio di prevenzione e protezione aziendale per tutta la durata del rapporto, raccordandosi in tal senso con il responsabile e gli addetti del servizio designati, al fine di

supportare ed integrare il Servizio medesimo nello svolgimento delle funzioni di cui all'art. 9 del Dlgs. N. 616/1994.

Nella relazione (Nota riservata n. 1 del Marzo 2003) trasmessa al dott. Failla Corrado, attuale convenuto, il Vanella Umberto scriveva: " ...in attuazione dell'incarico..., che mi pregio svolgere affiancando il suo **personale di elevata professionalità**..."; premetteva di avere instaurato un rapporto confidenziale con gli interlocutori aventi responsabilità a vario titolo al fine di poter valutare con essi le tematiche in materia di sicurezza e lo stato di adeguamento rispetto alle previsioni esposte nella precedente valutazione dei rischi. Con riferimento alla valutazione dei rischi, lo stesso riferiva di averla rimodulata distinguendo tra sezioni comuni e sezioni specifiche".

Proseguiva sottolineando che la versione proposta in via preliminare al SPP integrava le porzioni documentali previste in materia di sicurezza e giungeva a definire un manuale la cui funzione è partire dal generale (azienda) e finire al particolare (la singola unità produttiva).

Aggiungeva: " Allo stato attuale si sta procedendo all'ultimazione dei rilievi delle unità produttive, il cui elenco è stato definito con il prezioso contributo del Servizio Tecnico patrimoniale e del SPP medesimo, in modo da completare il quadro delle misure specifiche e proporre quindi una bozza di documento finale la più completa ed esaustiva possibile.

In tema di organizzazione aziendale in materia di prevenzione, dal confronto con i dirigenti era emersa un'evidenza forte: l'assoluta assenza

di certezza degli adempimenti che derivavano dallo svolgimento di funzioni di datore di lavoro delegato dal Direttore generale dell'azienda".

Concludeva offrendo una bozza di capitolato che descriveva gli interventi da gestire direttamente o affidandoli in modo parziale o totale all'esterno.

Non era in grado di quantificare analiticamente i costi, pur prevedendo una spesa di milioni di euro, ed offriva una scala dei criteri di aggiudicazione ascrivendo al prezzo il massimo di 20 punti su 100.

Premesso tale quadro, descritto, pur in breve, nell'atto introduttivo del giudizio, con deliberazione n. 2481/2003, il dott. Corrado Failla nella qualità di direttore generale pro tempore indicava la gara di appalto senza valutare la congruità ed economicità della base d'asta il cui ammontare risultava assai ingente in relazione all'oggetto ed alla durata del contratto dell'appalto (un anno).

La ricostruzione operata dalla Procura appare coerente con gli atti processuali e pienamente condivisibile.

L'oggetto del contratto non presentava alcun profilo di alta specializzazione od infungibilità né l'impiego di risorse umane e materiali ingenti e rilevanti.

In buona sostanza l'ente appaltante richiedeva alla ditta aggiudicataria una attività di consulenza sulla verifica e sullo stato della sicurezza regolamentata dal D.lvo 626/94 e sugli adempimenti di adeguamento.

Peraltro, come sopra cennato e ricordato dal PM, lo stesso dott. Umberto Vanella aveva già svolto una relazione, avvalendosi del personale dell'azienda che lo aveva affiancato.

Nella relazione svolta dal predetto consulente, si suggeriva il perseguimento di un'attività di ampio respiro, anche con l'ausilio del personale interno, descrivendo, infatti, gli interventi **da gestire direttamente** o affidandoli in modo parziale o totale all'esterno.

In altri termini, il consulente non aveva rilevato incapacità o scarsa professionalità all'interno dell'Azienda: tutt'altro!

Nella medesima relazione, il consulente si pregiava di essersi avvalso del personale dell'Azienda di elevata professionalità.

Come ben ha ricordato il PM, anche la durata di un anno della prestazione oggetto del bando di gara e del contratto costituirebbe un indice di temporaneità della prestazione richiesta e di eccessiva onerosità della medesima.

Giova a tal riguardo rammentare che le scelte amministrative costituiscono –in linea di principio- attività discrezionale, sottratta al sindacato della Corte dei conti, che trova un limite preciso e invalicabile nella legge (art. 1, c. 1, L. n. 20/1994, nel testo sostituito dalla L. n. 639/1996), che esclude che le valutazioni del giudice contabile possano sovrapporsi alle scelte destinate alla discrezionalità amministrativa.

Va tuttavia osservato (cfr. Cass., SS.UU. civ., n. 21291 in data 3.11.005) che la Corte dei conti, nella sua qualità di giudice contabile, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente

pubblico sotto il profilo del corretto esercizio della discrezionalità, fermandosi così il sindacato sulla soglia della legittimità, senza penetrare nel merito delle scelte riservate all'Amministrazione (cfr. anche, Cass. SS.UU., n. 14488/2003).

Orbene, la giurisprudenza di questa Corte è salda nell'affermare che, nell'ambito della valutazione delle scelte discrezionali della P.A., la cognizione di questo giudice trova limiti ben definiti, potendo essere svolta soltanto qualora risultino chiaramente violati i criteri della ragionevolezza e dei principi di buona amministrazione; qualora invece una scelta amministrativa possa essere ritenuta rispettosa dei predetti canoni (quand'anche l'opzione esercitata non sia la più probabilisticamente congrua e, di conseguenza, opportuna), l'agire amministrativo deve considerarsi sottratto alla censurabilità in questa sede giudiziaria (cfr., ex multis, Sez. II centr. n. 320/A in data 27.9.2001).

Nel caso di specie la condotta dell'odierno convenuto risulta certamente irragionevole non già rispetto alla concreta esigenza di attivarsi per dotare l'Azienda di misure idonee per la sicurezza essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi.

Anzi, la scelta, come più volte ribadito dalla Pubblica accusa, era certamente doverosa ed encomiabile.

Una volta operata la scelta, però, non può essere negato al giudice contabile di procedere ad una valutazione dell'operato dell'amministrazione in punto di legittimità, alla stregua delle regole cosiddette interne dell'azione amministrativa previste anche dall'art. 1

della legge 241/1990, al fine di appurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, congruità, logicità, ragionevolezza, obiettività e giustizia che debbono sempre presiedere all'esercizio della suddetta azione amministrativa, in quanto i fatti di gestione che conseguono a scelte discrezionali sono sempre valutabili dal giudice contabile secondo i suddetti canoni.

In altri termini è compito dell'organo giudicante verificare la compatibilità della scelta con gli interessi dell'ente, il contenimento della spesa nei limiti di capienza dei capitoli di bilancio, la congruità del mezzo prescelto con il fine dichiarato, il rapporto di adeguatezza tra i costi sostenuti e i benefici ottenuti, comparato alle risorse dell'ente e all'impiego di mezzi e personale, ecc...

Del resto, il comportamento *contra legem* del pubblico amministratore non è mai al riparo dal sindacato non potendo esso costituire esercizio di scelta discrezionale insindacabile (Cassazione, Sezioni Unite, n. 6410/2010).

Nella fattispecie in esame la condotta operata con riferimento all'esorbitante somma prefigurata, per l'attività richiesta, appare tutt'altro che encomiabile e doverosa.

Sul piano della "**ragionevolezza**" si appalesano incongrue, irrazionali ovvero esorbitanti ed estranee al **fine pubblico da perseguire le scelte operate dal Failla.**

In altri termini, in una valutazione ex ante, il direttore generale avrebbe dovuto chiedersi (o chiedere ad altri) se l'ingente somma prefigurata dal consulente fosse congrua o meno.

Il Collegio reputa la stessa incongrua *ictu oculi*, in quanto evidentemente sproporzionata rispetto alle attività richieste.

Osserva il Pm, anticipando e precorrendo l'attività istruttoria svolta, che sarebbe bastata una semplice verifica di confronto, anche per le vie brevi con le altre aziende dell'Isola, per avere conferma di un'irragionevole sproporzione tra la durata dell'oggetto del contratto e la durata e remunerazione dello stesso.

Ora, al di là dall'eventualità (in concreto possibile e anzi auspicabile stante l'ingente corrispettivo indicato dal consulente) che lo stesso dott. Failla Corrado chiedesse per le vie brevi o per iscritto, quali iniziative altre aziende sanitarie avessero attuato per essere ossequiosi (rectius, per sapere cosa fare per essere ossequiosi) allo stato di sicurezza regolamentato dal D.lvo 626/94 e sugli adempimenti di adeguamento, l'ingente remunerazione non prefigurava la messa in sicurezza di alcun impianto o struttura.

Si trattava, infatti, di uno studio di rilevazione che avrebbe fatto da premessa per i necessari lavori di adeguamento.

Certamente nessun obbligo tassativo aveva il direttore generale dell'azienda di Siracusa di chiamare anche per le vie brevi le altre Aziende, come ipotizza per mera eventualità, il Procuratore.

Certamente, però, lo stesso aveva l'obbligo di valutare con maggior prudenza le considerazioni compendiate nella relazione svolta dallo stesso consulente, Umberto Vanella, che poi hanno trovato la loro consacrazione nella deliberazione oggetto dell'esame della richiesta di refusione del danno avanzata dalla Procura attrice.

Si aggiunga che proprio la circostanza che il consulente non era in grado di specificare analiticamente le spese prevedibili per l'attività di ampio respiro avrebbe dovuto indurre il dott. Failla Corrado a maggior diligenza; a informare il proprio operato a una maggior attenzione; a specificare i costi; a vagliare con più zelo la possibilità che parte delle attività descritte potessero essere portate avanti, come reputato possibile dallo stesso Vanella, dal personale all'interno dell'azienda medesima.

Un'altra circostanza, che anche isolatamente considerata, connota come gravemente colposa la condotta dell'odierno convenuto, è costituita dal fatto che prima di deliberare la gara, il responsabile del settore provveditorato e lo stesso direttore amministrativo avevano manifestato perplessità sulla individuazione dei parametri del punteggio di gara, che non valorizzavano il ribasso del prezzo.

In data 21 febbraio 2011, la dott. ssa Nigro, Maria, nella qualità di capo settore provveditorato ed economato dell'AUSL di Siracusa, riferiva che prima dell'indizione della gara, aveva rappresentato al direttore generale che l'aver previsto nel capitolato o di appalto- come fatto dal consulente, Vanella Umberto, solo il parametro 20 per il prezzo a fronte di 80 per qualità, non era economico per l'Azienda.

Le medesime perplessità erano state offerte dal direttore amministrativo Avv. Salvo.

Va poi aggiunto che la decurtazione di oltre 466.000,00 euro , operata dalla dirigente, dott.ssa Nigro, rispetto all' ingente previsione di spesa proposta dal consulente, avrebbe dovuto indurre l'odierno convenuto a maggiore prudenza .

In altri termini, lo stesso avrebbe dovuto soffermarsi sull'economicità e proporzionalità del contratto di servizio da appaltare.

Tali condotte appaiono certamente plurime ed inescusabili violazioni funzionali del manager aziendale in quanto trasgrediscono sia regole elementari di buon senso gestionale, sia il principio di economicità, obbligo legale, nonché diretta emanazione del canone costituzionale di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e da cui il direttore generale di un azienda sanitaria deve conformare il suo operato.

Ora, com'è noto, la colpa consiste in un difetto del comportamento concreto, rispetto ad un modello di condotta specifico e pertinente, con precipuo riguardo al contesto cui inerisce la vicenda sottoposta a giudizio.

Si mira a valorizzare il crisma della diligenza, della perizia e della prudenza, adeguandole più direttamente e concretamente alle caratteristiche di ciascuna delle situazione nelle quali esse vengono in rilievo, mutuando il paradigma di cui al secondo comma dell'art. 1176 c.c., a norma del quale nelle obbligazioni inerenti all'esercizio di una attività

professionale, la valutazione della diligenza deve essere effettuata con riguardo "alla natura dell'attività esercitata".

In tal modo viene elaborato un parametro di valutazione della colpa, che offre la possibilità di imporre *standards* di comportamento più elevati in capo ai soggetti che risultino dotati di qualità, conoscenze e attitudini non ordinarie.

Trasponendo tali coordinate al caso di specie, l'esorbitante somma prefigurata per l'appalto, in mancanza di qualsivoglia attenzione a criteri di efficacia ed economicità palese, per la sua scelta, negligenza ed imprudenza di intensità tale da oltrepassare abbondantemente la soglia della gravità richiesta dalla legge per la configurabilità della responsabilità amministrativa.

Da un soggetto con professionalità ed esperienza di elevato livello era ragionevole attendersi che le scelte destinate ad incidere nell'ambito dell'Azienda, dovessero essere espressione di massimo rigore ed estrema prudenza.

Non v'è dubbio che il dott. Failla Corrado abbia avuto il merito di aver cercato di migliorare la sicurezza dei locali.

Il Pm, sotto tale profilo, ha chiaramente rilevato che è incontestabile la scelta del convenuto di affrontare il problema della sicurezza e della prevenzione.

Né, d'altronde, si vuole interferire nelle scelte discrezionali assunte.

Ciò che viene contestato, e al collegio appare pienamente condivisibile, è l'aver allocato risorse ingentissime, ingiustificate ed esorbitanti per una

verifica sì necessaria (pur se già in parte fatta), ma comunque vincolata a principi minimi di buon senso gestionale ed economicità della gestione delle risorse aziendali.

La prospettazione del danno erariale, come operata in via equitativa dalla Procura, appare dunque condivisibile.

Non è revocabile in dubbio che costituisca danno erariale qualsiasi esborso funzionale ingiustificato.

Ebbene, l'esborso sostenuto dalla AUSL di Siracusa, in una comparazione con le altre aziende sanitarie, appare sproporzionato e non giustificato.

La valutazione fatta ex art. 1226 va certamente orientata al criterio di ragionevolezza in virtù del quale, occorrere tenere conto dei costi sostenuti per prestazioni analoghe rese ad altri enti e il parametro per il computo del danno va individuato nel costo medio.

Quali parametri di riferimento minimi di comparazione, posto che quelli assunti dall'AUSL di Siracusa sono quelli più alti, vanno individuati gli esborsi effettuati dall' AUSL di Caltanissetta che ha sostenuto, per prestazione analoga della durata di tre anni anziché di un anno , il costo complessivo di € 655.901,06.

Non appare peregrina la circostanza che il servizio sia stato reso dalla ditta Sintesi spa di Roma, capogruppo della RTI aggiudicataria dell'appalto oggetto di contestazione.

Nell'operare la media, a fronte di un costo medio di € 1955.626,33, che va sottratto dall'esborso sostenuto dall' AUSL di Siracusa, il danno erariale ammonterebbe, a € 1299. 727,28.

Nel tener conto dell'efficienza causale sul danno delle fisiologiche disfunzioni di apparato e dell'apporto di violazioni funzionali non coperte da colpa grave, il Procuratore ha quantificato il danno erariale in € 1.000.000,00.

La quantificazione appare in parte qua condivisibile, ma prima di andare a riquantificare il danno per la parte che il collegio reputa di attribuire alla condotta del dott. Failla Corrado, occorre tenere in debita considerazione le articolate argomentazioni difensive, che per comodità espositiva vengono di seguito ricordate.

La difesa asserisce che nessuna colpa grave può scorgersi nella condotta del Failla Corrado.

Nel contestare l'impianto accusatorio, ha dedotto che allorchè veniva investito dell'incarico di direttore generale dell'AUSL n. 8 di Siracusa, il Failla si trovò in una situazione di estrema precarietà. L'affidamento al RTI Sintesi del servizio d'implementazione nei processi tecnici ed organizzativi non è consistito in una mera attività di consulenza sulla verifica dello stato di sicurezza, bensì in un'approfondita e sistematica attività volta alla verifica dello stato di adempimento degli obblighi puntuali, discendenti dalla normativa, nonché alla implementazione dei processi tecnici ed organizzativi relativi e ciò per tutte le strutture ammontanti a n. 73.

L'oggetto dell'appalto è stato anche la formazione specifica del personale addetto alla prevenzione incendi e alla gestione delle emergenze, nonché dei lavoratori addetti al soccorso.

La difesa ha poi puntualizzato che, a fronte di ciascuna fattura prodotta dall'Ati aggiudicataria, risulta allegata un'apposita relazione sullo stato di avanzamento dell'attività svolta.

Alla luce delle disposizioni contenute nel Dlgs n. 626/1994, il convenuto Failla ha reputato opportuno procedere non a singole azioni di adeguamento delle strutture sanitarie appartenenti all'Ausl di Siracusa, bensì a una complessiva "azione di sistema", come suggerito dal consulente dell'Ausl di Siracusa; è erronea, così, la prospettazione attorea laddove fa leva esclusivamente sulla comparazione tra la spesa sostenuta dall'AUSL n. 8 di Siracusa e quella sostenuta dalle altre Aziende.

Non è stato però considerato che, a fronte della spesa, si riscontrano diversità tra le prestazioni rese.

L'opera di adeguamento svolta dalle altre AUSL è ben più circoscritta, sia perché gli impianti risultavano già dotati di misure di sicurezza, sia per il minor numero d'immobili di competenza, sia per la sussistenza di precedenti elaborati, sia per la sussistenza di personale in grado di far fronte ai prescritti adempimenti.

Nella specie, osserva la difesa, per quanto concerne l'AUSL di Caltanissetta, assunta a parametro della configurazione del danno erariale, non è stato tenuto in conto che si versa in ipotesi di un ben minore numero di immobili e di una attività certamente inferiore: sussisteva idonea documentazione relativa a: sistema delle competenze e responsabilità, formazione ed informazione, sorveglianza sanitaria, organizzazione interna sussistevano le planimetrie.

Conclusivamente, secondo la prospettazione defensionale, non è ravvisabile nel comportamento del convenuto alcuna colpa grave; sul punto viene sottolineato il fatto che il PM, nell'atto di citazione, non sostiene che sussiste colpa grave, anzi si afferma che " Tuttavia, tenuto conto dell'efficienza causale sul danno complessivo delle fisiologiche disfunzioni di apparato e dell'apporto di violazioni funzionali non connotate da colpa grave...".

Per i suddetti motivi la difesa ha chiesto che il convenuto venga prosciolto da ogni addebito.

Orbene, le argomentazioni chiare e articolate impongono ulteriori considerazioni.

Come già ricordato nessuno né la Procura né il Collegio ha censurato la condotta del Failla laddove ha reputato di adottare le basilari ed obbligatorie misure di sicurezza.

Diversamente da quanto dedotto, però, il servizio di implementazione nei processi tecnico ed organizzativi relativi all'applicazione dei dettami contenuto nel D.lvo n.626/94 era già inserito negli obiettivi prescritti per il Vanella.

Certamente si è trattato di un'attività ricognitiva ben più complessa.

Tuttavia, al di là della locuzione terminologica, se per consulenza si intende la prestazione professionale di un *consulente* (*persona singola o più persone*) che, avendo comprovata esperienza e pratica in una materia, consiglia e assiste il proprio cliente nello svolgimento di atti,

fornisce informazioni e pareri, allora quella prestata dal RTI è qualcosa in più ma non tanto diversa dalla consulenza.

Compito del consulente è, infatti, una volta acquisiti gli elementi che colui che attribuisce l'incarico possiede già, di aggiungervi quei fattori della sua competenza, conoscenza e professionalità che possono promuoverne sviluppi nel senso desiderato.

Certo, oggetto dell'attività appaltata è stato anche la formazione del personale addetto alla prevenzione degli incendi e la gestione delle emergenze dei lavoratori addetti al primo soccorso.

Se però andiamo a scorgere nel capitolato la voce formazione, intuiamo che la somma preventivata era di € 193.220,00, ossia meno di 1/10 della somma preventivata dal capitolato per l'attribuzione dell'attività richiesta attraverso licitazione privata.

Con riferimento all'ulteriore argomentazione difensiva, nessuno ha contestato la bontà dell'attività eseguita.

Tuttavia, la lettura ex post delle relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori dimostra l'onerosità dell'attività svolta.

La cifra di tale considerazione si desume almeno da due circostanze.

La prima circostanza si desume dal fatto che, nelle varie relazioni, si dà contezza del fatto che nel procedere nelle prescritte verifiche, ci si avvaleva dell'ausilio del personale qualificato dell'Azienda.

La prima relazione prodotta per l'attività svolta sino al 10 ottobre 2004 è illuminante.

In riferimento al primo punto (verifica dello stato di adempimento del miglioramento delle misure di prevenzione e protezione previste nel documento di valutazione del rischio), il personale della RTI, si incontrava più volte con l'ing. Cantarella, responsabile del procedimento per l'AUSL 8, con il RSPP aziendale Fulvio Giardina, con l'ing. Rampello; personale, tutto, dotato di competenza e professionalità.

Nel procedere allo stato delle verifiche prescritte, il RTI ha proceduto, ovviamente, di pari passo nei vari plessi, effettuando i necessari sopralluoghi.

E' ovvio che a seguito di un sopralluogo in una struttura si procedeva alla verifica dello stato delle strutture in relazione alle caratteristiche di prevenzione, incendi e protezione necessaria per l'ottenimento dei certificati di prevenzione incendi; si verificava se fossero state rispettate o meno le normative per gli impianti di distribuzione dei gas, dei sistemi di condizionamento e riscaldamento; si verificava la rispondenza alle normative degli impianti elettrici, la segnaletica della messa in sicurezza e si procedeva al sistema di gestione delle deleghe.

Ebbene, con riferimento alle altre doglianze tese a mettere in risalto la complessiva "azione di sistema", come suggerito dal consulente dell'Ausl di Siracusa, pare al collegio che la prospettazione attorea colga nel segno comparando tra la spesa sostenuta dall'AUSL n. 8 di Siracusa e quella sostenuta dalle altre Aziende.

Infatti, non si riscontrano diversità tali tra le prestazioni rese, sì da giustificare in modo assoluto una tale eccessiva ed esorbitante spesa.

L'opera di adeguamento svolta dalle altre AUSL è stata ben più circoscritta ha osservato il convenuto , sia perché gli impianti risultavano già dotati di misure di sicurezza, sia per il minor numero di immobili di competenza , sia per la sussistenza di precedenti elaborati, sia per la sussistenza di personale in grado di far fronte ai prescritti adempimenti.

Nella specie, ha osserva l'attenta difesa, per quanto concerne l'AUSL di Caltanissetta, assunta a parametro della configurazione del danno erariale, non è stato tenuto in conto che si versa in ipotesi di un ben minore numero di immobili e di una attività certamente inferiore: sussisteva idonea documentazione relativa a: sistema delle competenze e responsabilità, formazione ed informazione, sorveglianza sanitaria , organizzazione interna sussistevano le planimetrie.

Sul punto, si osserva che le varie aziende hanno fatto ricorso a personale interno ovvero a consulenti o professionisti esterni (per la redazione di planimetrie) o, come l'AUSL di Caltanissetta, alla stessa Sintesi SPA di Roma.

Ebbene, per l'AUSL n. 2 di Caltanissetta, dove il rapporto tra bacino di utenza e relativi dipendenti è di 168,01, risultava essere stato affidato , a decorre dal 2007 e per un triennio (non un anno) il servizio di gestione integrata nella sicurezza dei luoghi di lavoro da effettuare su 46 strutture di complessivi 92.262 mq.

Ora la difesa ha contestato il dato offerto dalla Procura sul numero di strutture dell'AUSL di Siracusa, che non sarebbero state 30, bensì 73, non confutando però la riportata (dal PM) quadratura ossia 124. 571 mq,

aggiungendo che gli impianti di competenza già risultavano dotati di alcune misure di sicurezza, sussistevano elaborati di programmazione degli interventi e poi non sussisteva personale in grado di far fronte agli adempimenti.

Tale assunto non può essere condiviso e va pertanto respinto.

Prima di procedere, con la deliberazione n. 2481 del 22 maggio 2003 all'indizione della gara a licitazione provata per l'appalto del servizio di implementazione nei processi tecnici e organizzativi relativi all'applicazione dei dettami contenuti nel D.Lvo 626/94 e s.m.i, il dott. Corrado Failla aveva affidato incarico di consulenza, con due provvedimenti , al dott. Vanella Umberto.

L'analitica descrizione dei compiti o obiettivi assegnati, tra gli altri " lo stato di adempimento degli obblighi discendenti dalla normativa 626/1994, nonché l'implementazione dei processi tecnici e organizzativi relativi all'applicazione dei suoi dettami", dimostra che i medesimi compiti erano stati attribuiti al predetto consulente .

La sussistenza di precedenti elaborati di programmazione degli interventi, per converso, è certo che vi fosse per l'AUSL di Siracusa.

Per quanto poi concerne, l'argomentazione secondo la quale l'AUSL di Siracusa non aveva personale in grado di fare fronte agli adempimenti di legge o altro, a differenza delle altre aziende, la circostanza sembrerebbe confutata dallo stesso Vanella Umberto, nominato consulente in tema di prevenzione e sicurezza sul lavoro dal medesimo dr. Failla.

Nella richiamata relazione, in attuazione dell'incarico, il dr. Umberto Vanella ricordava che era di suo "pregio averlo svolto affiancando il suo personale di elevata professionalità", "premetteva di avere instaurato un rapporto confidenziale con gli interlocutori aventi responsabilità a vario titolo al fine di poter valutare con essi le tematiche in materia di sicurezza e lo stato di adeguamento rispetto alle previsioni esposte nella precedente valutazione dei rischi".

Il Vanella, dunque, metteva in luce l'elevata professionalità dei suoi interlocutori, professionisti con i quali aveva evidenziato criticità, aveva esaminato precedenti documenti di valutazione rischio, aveva instaurato un rapporto confidenziale al fine di poter valutare le varie tematiche e lo stato di adeguamento.

Nella relazione compendiata a seguito della consulenza (reiterata) svolta, il Vanella scriveva al dott. Failla esplicitando che :

- era stata effettuata la verifica dell'attualità del contenuto della valutazione dei rischi effettuati in precedenza da consulenti esterni e dal servizio di prevenzione e protezione;
- allo stato attuale si stava procedendo all'ultimazione dei rilievi delle unità produttive con il prezioso contributo del servizio tecnico patrimoniale e del SPP medesimo;
- si è avuto modo di definire in via generale l'organigramma aziendale individuando a vari livelli diretti le funzioni proprie del ruolo ricoperto e quelle delegate nell'ambito della prevenzione.

Eloquente appare, infine, quanto indicato dallo stesso consulente nella stessa relazione laddove, nelle considerazioni conclusive, il consulente scriveva: " Sulla base di esperienze di elaborazioni precedenti, lo scrivente a titolo di esempio propone in allegato una bozza di capitolato che descrive gli interventi da gestire direttamente o affidare in modo parziale o totale all'esterno.

In tale primo approccio, pertanto, il consulente Vanella non riteneva che vi fosse nell'azienda personale non adeguato, ma invitava a svolgere "attività di ampio respiro", suggerendone l'affidamento all'interno dell'azienda, o affidandoli in parte o in tutto all'esterno.

Poi procedeva ad articolare le attività che dovevano essere svolte prefigurando una spesa anche di milioni di euro.

A questo punto appare superfluo rimarcare l'estrema negligenza palesata dal dott. Failla Corrado nell'adottare e far sua la proposta del Vanella, nonostante gli inviti della dott.ssa Maria Nigro e del direttore amministrativo, avv. Salvo ad usare, quantomeno, prudenza nell'accogliere la griglia di valutazione dei criteri senza dar soverchio peso all'aspetto economico, come sempre sino a quel punto era stata fatto.

Non coglie nel segno, secondo il Collegio, neanche l'argomentazione difensiva, secondo la quale il PM mai nell'atto introduttivo del giudizio parla di colpa grave; anzi ne parlerebbe per confutarla.

E' singolare che gli argomenti correttamente offerti dal PM per attenuare la responsabilità del convenuto, nel riflesso che occorre tenere conto

dell'efficienza causale di fisiologiche disfunzioni di apparato e dell'apporto di violazioni non supportate da colpa grave, ridondino a scapito della richiesta attorea, quasi a ritenere priva dell'elemento psicologico della colpa grave la condotta posta in essere dal convenuto .

Il vero è, secondo quest'organo giudicante, che la Procura, pur non adoperando l'espressione colpa grave, la dipinge chiaramente e ripetutamente, nell'intelaiatura della citazione e nelle espressioni adoperate, per connotare la condotta del Failla Corrado.

Nel parlare di plurime ed inescusabili violazioni funzionali del manager aziendale in quanto trasgredenti , sia elementari regole istintivamente percepibili di buon senso gestionale , sia il principio di economicità, a cui il direttore generale deve conformare i suoi poteri di azienda chiaramente e, a forti tinte, il Pm ha colorato come gravemente colposa la condotta dell'odierno convenuto.

L'irragionevole sproporzione tra l'oggetto del contratto e la durata e la remunerazione dello stesso appare *ictu oculi* sintomatica di una sconosciuta mancanza di diligenza nel far propria, senza alcuna obiezione (o ricerca all'interno dell'azienda del personale in grado di svolgere attività già in parte svolte), della proposta poi recepita nelle deliberazione oggetto dell'odierno esame.

Il danno è certamente ascrivibile, sotto il profilo del nesso causale al dott. Failla Corrado, direttore generale, che ha firmato la deliberazione con la quale si prevedeva la gara per l'attribuzione della gravosa attività.

Sotto il profilo dell'esatta quantificazione del danno, reputa il Collegio di dover fare proprie, senza con ciò sminuire la colorazione di colpa grave ascritta alla condotta del Failla, le riflessioni svolte dal Procuratore circa le fisiologiche disfunzioni di apparato.

Si osserva, infatti, che la limitazione delle responsabilità amministrative alle ipotesi di dolo o colpa grave non significa che l'ordinamento consenta un comportamento lassista dei pubblici dipendenti ed assoggetti pertanto alla sanzione risarcitoria solo quei comportamenti che costituiscono macroscopiche inosservanze dei doveri di ufficio in quanto la limitazione della responsabilità si fonda sulla considerazione che, essendo molto elevato lo sforzo di diligenza richiesto al pubblico dipendente e note le disfunzioni dell'apparato amministrativo, sono addebitabili solo le mancanze più gravi (C. Conti, Sez. riunite, 23/09/1997, n. 66).

Tali considerazioni, unitamente all'uso del potere riduttivo che reputa la Sezione di adottare, in considerazione della volontà certamente meritoria da parte del Failla di voler adottare tutte le misure per verificare lo stato di attuazione delle norme in tema di sicurezza, elementi, questi propedeutici per una successiva (non oggetto della gara pubblica) attività di adeguamento, di dover ri-procedere alla quantificazione del danno ascrivibile al dott. Failla, stimandola equa nella misura di € 600.000,00.

Il Collegio pertanto, sussistendo tutti gli elementi tipici della responsabilità amministrativa per affermare la responsabilità amministrativa, condanna il

dott. Failla Corrado a pagare, in favore dell'Azienda Sanitaria provinciale di Siracusa, la somma di € 600.000,00 (Euro Seicentomila/00).

Alla condanna per la sorte capitale fa seguito quella ulteriore per rivalutazione monetaria ed interessi legali.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, condanna il dott. Corrado Failla, a pagare, in favore dell'Azienda Sanitaria provinciale di Siracusa, la somma di € 600.000,00 (Euro Seicentomila/00), oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici ISTAT, dalla data del suo effettivo esborso da parte della P.A. sino alla pubblicazione della presente sentenza ed agli interessi legali sulle somme così rivalutate da quest'ultima data sino al soddisfo.

Condanna, altresì, il convenuto al pagamento in favore dello Stato delle spese del presente giudizio che si liquidano in complessivi €.189,47 (euro centottantanove/47).

Ordina che, ai sensi dell'art. 24 del R.D. 12 agosto 1933, n.1038, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla segreteria in forma esecutiva all'ufficio del Pubblico Ministero, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012.

L'estensore

Il Presidente

F.to Guido Petrigni

F.to Luciano Pagliaro

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 19 marzo 2012

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Rita Casamichele