

**S T U D I O L E G A L E**

*Lavoro - civile - amministrativo*

**Avv. GIUSEPPE TOMASSO**

Patrocinante in Cassazione

*Via Virgilio, 81/A - 03043 CASSINO (FR)*

Tel. e Fax 0776.24945 Pec: [studiolegaletomasso@pec.avvocaticassino.it](mailto:studiolegaletomasso@pec.avvocaticassino.it)

**ALLA PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI**  
**Sez. Giurisdizionale della Regione Lazio**  
**Via Baiamonti -00195 ROMA**  
[lazio.procura@corteconticert.it](mailto:lazio.procura@corteconticert.it)

**ALL' A.N.A.C.**  
**AUTORITÀ NAZIONALE ANTI CORRUZIONE**  
**C/O GALLERIA SCIARRA**  
**VIA M. MINGHETTI 10- 00187 ROMA**  
[protocollo@pec.anticorruzione.it](mailto:protocollo@pec.anticorruzione.it)

**ALL'AUTORITÀ GARANTE**  
**DELLA CONCORRENZA DEL MERCATO**  
Piazza G. Verdi, 6/a  
00198 Roma  
[protocollo.agcm@pec.agcm.it](mailto:protocollo.agcm@pec.agcm.it)

**Al Direttore Generale ff ASL FR**  
**Dott.ssa Patrizia Magrini**

**AL DIRETTORE AMMINISTRATIVO ASL FR**  
**Dott.ssa PIERPAOLA D'ALESSANDRO**

**AL COLLEGIO SINDACALE ASL Frosinone**

**Oggetto:** Azienda sanitaria locale di Frosinone  
**ESPOSTO UFFICIO LEGALE:** disorganizzazione e cattiva organizzazione dell' ufficio con sottoutilizzo del personale interno tale da fare ricorso a legali esterni e, poi, in questo ambito, *'favorirne'* solo alcuni costituendo nei loro confronti addirittura delle *'rendite annuali fisse'*.  
Una precisa volontà, una condotta connotata non solo da *'colpa grave'*/*dolo intenzionale'*  
Responsabilità personali amministrativo/contabile Danno Erariale danno patrimoniale da disservizio -

Scrivo in nome, per conto e nell'interesse della organizzazione sindacale F.I.A.L.S. (Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanità), in persona del Segretario Provinciale di Frosinone, D'Angelo Francesco, per rappresentare ed esporre quanto di seguito.

## PREMESSA

La corretta organizzazione di una struttura/ufficio rappresenta un parametro essenziale che informa l'intera attività amministrativa. Infatti, le decisioni prese dal dirigente per organizzare nel modo migliore possibile l'ufficio di cui risulti titolare per perseguire i fini pubblici sono connotate dal carattere tecnico–discrezionale poiché non coinvolgono questioni attinenti alla ponderazione degli interessi pubblici con quelli privati per dirimere eventuali conflitti, bensì si caratterizzano per questioni tecniche riguardanti la scelta di una pluralità di opzioni valide per disegnare un quadro dell'ufficio realmente efficiente ed efficace. Una *cattiva organizzazione* può produrre ipotesi di danno erariale, delle quali può essere chiamato a rispondere il dirigente, in concorso con gli stessi vertici aziendali (omissivi o commissivi).

Una siffatta forma di responsabilità amministrativa scaturisce direttamente dal mancato rispetto degli obblighi di una corretta gestione amministrativa, che rientrano tra le peculiari attribuzioni dei dirigenti. Così, a seguito di una scelta organizzativa totalmente illogica adottata con dolo o colpa grave, si possono produrre, sulla base di un ordinario nesso eziologico, dispersioni di denaro pubblico.

La responsabilità per *disorganizzazione* o per *cattiva organizzazione degli uffici* sussiste, quindi, quando il dirigente avrebbe potuto compiere una diversa scelta tecnica realizzabile in concreto, avendo a disposizione tutte le idonee risorse umane e strumentali. I poteri di gestione del dirigente sono a tal punto ampi da rendere facilmente sostenibile davanti alla Corte dei Conti l'accusa di responsabilità per danno erariale per erronee opzioni organizzative qualora, a causa di inadempimenti, siano violati doveri inerenti ad una gestione efficace ed efficiente degli apparati burocratici rientrante nelle prerogative dirigenziali e ciò con un aggravio di oneri finanziari.

## **LA CONSAPEVOLE 'DISORGANIZZAZIONE' O 'CATTIVA ORGANIZZAZIONE' DEGLI UFFICI POSSONO CONFIGURARE IL CD 'DANNO PATRIMONIALE DA DISSERVIZIO'**

Il danno da disservizio misura valori di difficile espressione economica quali, ad esempio, la diminuzione di rendimento dell'azione amministrativa connessa alla fattispecie contestata, secondo un criterio espansivo idoneo a recepire disparate fattispecie di illecito – doloso o colposo – attinenti a vari settori della P.A. causativi del pregiudizio della minore produttività dell'apparato pubblico ovvero dell'aggravamento del danno patrimoniale direttamente causato. Corte Conti, (Lazio) sez. reg. giurisd., 30/01/2019, n.43

Il danno da disservizio si sostanzia nel pregiudizio patrimoniale sotto il profilo dei costi amministrativi o delle maggiori spese materiali derivate dall'alterazione della funzione direttamente correlate al danno cagionato dalla condotta antiggiuridica. Corte Conti, (Lazio) sez. reg. giurisd., 06/06/2017, n.135

È configurabile un "danno da disservizio" in tutti i casi in cui il comportamento illecito abbia "sviato" i processi organizzativi e funzionali di un ente, distogliendo energie dal perseguimento dei fini istituzionali e determinando una riduzione dell'efficienza amministrativa. Corte Conti, (Marche) sez. reg. giurisd., 06/11/2014, n.107

Costituisce danno da disservizio una posta di danno che si risolve nel pregiudizio – ulteriore rispetto al danno patrimoniale diretto – recato dalla condotta illecita del dipendente al corretto funzionamento dell'apparato pubblico. Tale tipologia di danno presuppone lo svolgimento di un pubblico servizio (lato sensu) a cui correlarsi e si realizza quando l'agire pubblico non raggiunge – sotto il profilo qualitativo – le utilità ordinariamente conseguibili dall'utilizzo di risorse pubbliche, determinandone una sostanziale dilapidazione in termini di sotto-utilizzazione funzionale. Corte Conti, (Veneto) sez. reg. giurisd., 16/10/2014, n.190

La prova del danno da disservizio, essendo, soggetta all'ordinario regime probatorio, può essere data con ogni mezzo dalla Procura attrice, ivi compreso quello dell'argomentazione deduttiva che collega il mancato possesso dei requisiti alla presunzione di inadeguatezza del lavoratore, argomentazione che costituisce a tutti gli effetti una prova indiziaria, la cui valenza dovrà essere vagliata caso per caso. Corte Conti, (Lazio) sez. reg. giurisd., 13/11/2015, n.449

La Sezione Giurisdizionale Regionale, precisamente quella dell'Umbria che, in particolare, con la sentenza n. 346/2005 ma anche con altre diverse sentenze (cfr. Sez. Giurisd. Reg. Umbria, tra le tante, Sent. n. 152/R/96 dell'11 marzo 1996, Sent. n. 1/E.L./98 del 4 dicembre 1997, Sent. n. 252/R/98 del 29 gennaio 1998, Sent. n. 501/E.L./98 del 14 maggio 1998, Sent. n. 831/R/98 del 9 aprile 1998, Sent. n. 582/E.L./99 del 19 ottobre 1999, Sent. n. 27/E.L./2000 dell'11 gennaio 2000, Sent. n. 424/R/2000 del 7 giugno 2000, Sent. n. 511/R/2001 del 29 novembre 2001, ecc.) ha avuto modo di precisare approfonditamente che i connotati del danno all'Erario possono essere rinvenuti anche nei casi di “*disservizio*” (ovvero di “*disservizio da illecito esercizio di pubbliche funzioni*”, ovvero di “*disservizio da mancata resa del servizio*”, ovvero di “*disservizio da mancata resa della prestazione dovuta*”) causato da un amministratore, da un dipendente (anche di fatto) o da un agente pubblico con una condotta commissiva od omissiva dolosa o gravemente colposa produttiva di effetti negativi nella gestione di un pubblico servizio, consistendo il “*disservizio*” – in presenza di organizzazioni pubbliche con costi di gestione giustificati dalle attese di utilità dei previsti corrispondenti benefici da parte dei cittadini – “*nel mancato raggiungimento delle utilità che erano state previste nella misura e qualità ordinariamente ritraibile dalla quantità delle risorse investite*” e perciò “*in maggiori costi dovuti a spreco di risorse economiche o nella mancata utilità ritraibile dalle somme spese, a ragione della disorganizzazione del servizio*”, ovvero a ragione della “*mancata resa del servizio*” o della “*mancata resa della prestazione dovuta*” da parte dei predetti amministratori, dipendente ed agente pubblico.

In sostanza, il tratto comune unificante delle varie situazioni di “*danno patrimoniale da disservizio*” consiste nell'effetto dannoso causato all'organizzazione ed allo svolgimento dell'attività di una Pubblica Amministrazione – cui l'agente, il dipendente e l'amministratore pubblico erano tenuti in ragione del proprio rapporto di servizio, di ufficio o di lavoro – con una minore produttività dei fattori economici e produttivi nella stessa Amministrazione Pubblica profusi dal bilancio della medesima P.A.; produttività ravvisata sia nel mancato conseguimento della attesa legalità dell'azione e

dell'attività pubblica, sia nella inefficacia o inefficienza di tale azione ed attività pubblica.

## **LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL'UFFICIO LEGALE DELL'AZIENDA SANITARIA LOCALE DI FROSINONE CONFIGURA UN DANNO DA DISSERVIZIO**

Con l' Atto Deliberativo n. 1112 del 01.07.2017 la ASL di Frosinone ha adottato il Nuovo ed ad oggi vigente ATTO AZIENDALE che è stato recepito/approvato con il D.C.A. U00354 del 03 agosto 2017 BURL n. 63 nel quale la Struttura complessa '*Affari generali, contratti e supporto al legale*' (diretta dalla dott.ssa Ornella Falivene) vigente nel precedente assetto organizzativo viene (ri)configurata in due '*Uffici*': l' '*ufficio legale*' e '*affari generali*', ponendoli in Staff alla Direzione Generale.

Senonché nonostante la nuova previsione dell'atto aziendale si è mantenuta vigente la struttura complessa perché il dirigente incaricato di detta struttura aveva sottoscritto il contratto individuale sino al 14 giugno 2020, per cui, a dispetto del nuovo assetto, si è mantenuto quello precedente.

In detta struttura operano due dirigenti avvocati nonché tre collaboratori amministrativi categ D, iscritti all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati di Frosinone ed altro personale amministrativo di varie qualifiche.

A dispetto della separazione tra l'apparato amministrativo e l'ufficio legale, le pratiche sono state e sono sempre assegnate dal Dirigente amministrativo, titolare della SC al pari della proposta di nomina dei legali esterni.

**V'è un dato noto a tutti ed oramai storicizzato: quello delle spese legali corrisposte a favore di legali esterni che si aggirano annualmente sempre in milioni di euro (dai 3 ai 5 milioni di euro).**

**Tale situazione è stata sottoposta da parte dell' OS Fials più volte all'attenzione di varie autorità (Procure e ANAC) senza tuttavia ottenere un 'apparente' effetto: questo, in ragione del fatto che formalmente la ASL ha adottato una disciplina che solo apparentemente risulterebbe conforme alle previsioni di legge, quali la creazione di una short list e di un regolamento nel conferimento degli incarichi ai legali esterni, assegnazioni a legali del libero Foro sulla base dei criteri di 'competenza' e 'serialità'.**

**La questione va, quindi, meglio approfondita sotto un diverso angolo prospettico senza che si possa obiettare che si entra nell'ambito di scelte discrezionali gestionali in quanto tali insindacabili anche dal Giudice contabile e, ciò, perché si vuole dimostrare che, in realtà, si adotta una condotta gestionale da parte della ASL di Frosinone (nell'ambito di un determinato assetto organizzativo carente e mal organizzato) connotata da 'dolo intenzionale' avendo la dirigenza e gli organi aziendali deliberatamente cooperato per conseguire finalità in evidente contrasto**

con l'interesse pubblico ed in questo ambito gli atti regolamentari disciplinanti il funzionamento dell'Ufficio legale (short list compresa) hanno lo scopo di evidenziare che l'adempimento formale è stato adottato.

Al di là dell'aspetto formale prospettato dalla ASL, con il presente esposto ci accingiamo a segnalare, confortati da elementi probatori documentali (e, quindi, incontestabili) che, in realtà, non si vuole un assetto organizzativo che elimini il ricorso a legali esterni:

si tratta infatti di una chiara e precisa volontà, una condotta, in pratica, connotata non solo da 'colpa grave', ma da 'dolo intenzionale'.

Una serie di elementi e dati confermano la volontà a mantenere un assetto organizzativo 'deficiente' tale da fare ricorso a legali esterni e, poi, in questo ambito, 'favorirne' solo alcuni costituendo nei loro confronti addirittura delle 'rendite annuali fisse'.

Per ottenere tale risultato, da un lato (qui di seguito si riportano schematicamente questioni ed aspetti poi sviluppati nel prosieguo), non si rinforza il numero di legali interni (pur avendone la concreta possibilità) e, nel contempo, si sottoutilizzano le risorse disponibili proprio per fare ricorso a legali esterni, atteso che non si 'utilizzano' ben tre unità interne all'ufficio, iscritte sin dal 2007 nell'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati delle PP.AA..

Si utilizza lo strumento Regolamentare interno in maniera tale da riportare una disciplina che, di fatto, consente e favorisce sempre una libera scelta/'arbitrio' nell'assegnazione delle controversie.

A ciò, poi, deve aggiungersi che, nell'assegnazione delle pratiche si utilizza il metodo di far patrocinare le controversie di maggior valore all'esterno (vedasi quelle inerenti le strutture sanitarie private e private/accreditate) e mai ai legali interni (che paradossalmente si occupano entrambi delle stesse materie settori - civile e lavoro), cosicché le parcelle risultano assai elevate (per centinaia di migliaia di euro).

In cause seriali (centinaia) definite transattivamente in sede giudiziale (vedasi anno 2017/2018), piuttosto che stabilire un accordo con il legale esterno per la corresponsione di una somma a forfait (vista la serialità e delle stesse), così come avvenuto per i legali delle parti avverse, si è consentita la liquidazione di parcelle elevate (€ 4.500, circa) per ciascuna singola transazione dal contenuto non analogo, ma identico (variava solo il nominativo del ricorrente).

Si è giunti poi, pur di assegnare una controversia ad legale esterno a sostenere nella deliberazione di conferimento in carico di patrocinio innanzi alla Cassazione a sostenere circostanze non veritiere, quale quelle che v'erano state varie controversie dall'esito positivo a favore dell'azienda, nel mentre non solo non ve ne era alcuna ed anzi, all'opposto, ve ne erano decine e che avevano visto soccombente la ASL in 2° grado con un orientamento da definirsi granitico. Non solo. Tale orientamento consolidato aveva comportato anche la definizione in sede transattiva di centinaia di controversie.

Tali dati sono incontestabili perché risultano da un resoconto documentale e quindi verificabile unitamente alla possibile disamina delle effettive risorse umane disponibili.

Dal quadro sopra evidenziato (e qui di seguito meglio specificato), in sostanza, si appalesa una chiara volontà di creare e, quindi, mantenere la disorganizzazione del servizio, ovvero una *‘mancata resa del servizio’* o *‘mancata resa della prestazione dovuta’* – con una condotta commissiva o omissiva connotata da dolo intenzionale o da colpa grave.

Si ribadisce che non si verte nell’ambito della cd discrezionalità amministrativa per cui le scelte operate (organizzative) non sarebbero sindacabili atteso che viene in questione una cosciente e colpevole disorganizzazione avente determinate finalità e scopi sopra evidenziati che di fatto crea un ‘disservizio’.

Tale “colpevole disservizio”, comportando il mancato raggiungimento delle utilità previste nella misura e qualità ordinariamente erogabili in base alla quantità delle risorse umane ed economiche investite, consiste – in definitiva – **in maggiori costi dovuti allo spreco di risorse economiche non utilizzate in base ai canoni della legalità, della efficienza, della efficacia, della economicità e della produttività**

\*\*\*\*\*

E’ opportuno ricostruire la questione solo schematicamente sopra riassunta, per meglio comprendere il lassismo completo e la volontà di mantenere ‘interessi’ consolidati.

A seguito dell’ultimo esposto della Fials del febbraio 2018, all’esito di una lunga istruttoria che ha visto la ASL inoltrare giustificazioni ed argomentazioni varie per giustificare l’esborso di milioni di euro per parcelle ai legali esterni, l’ANAC ha adottato **la delibera n 804 del 26 settembre 2018** che costituisce un ‘impietoso’ atto di accusa sulla gestione degli incarichi ai legali esterni, tanto che la stessa ANAC disponeva la trasmissione della delibera de qua alla Procura della Corte dei Conti per verificare la sussistenza di profili di responsabilità amministrativo-contabile.

Sosteneva, allora, l’Anac che gli importi erogati ai legali esterni da parte della ASL fanno considerare che si *‘sono create ingiustificate rendite di posizione a favore di un ristretto numero di professionisti a discapito dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità a cui dovevano conformarsi tali affidamenti’*.

Così, si è giunti, ha sottolineato l’ANAC, **nel 2016 ad una spesa di € 1.321.461,66 e nel 2017 di € 1.938.843,14** (per un totale nel biennio di € 3.260.304,80)

L’anticorruzione poi ha incalzato sostenendo come cause seriali e ripetitive potevano essere attribuite al servizio legale interno, **adeguatamente organizzato con presumibili risparmi** e così ottenere un indiscutibile risparmio.

Ma, l’ANAC fornisce anche la soluzione, più volte in verità sollecitata anche dalla Fials: *“...un adeguato ed equilibrato rafforzamento delle risorse interne (l’ufficio legale è composto da due soli dirigenti avvocati) avrebbe molto probabilmente comportato un evidente risparmio per l’amministrazione, consentendo il ricorso a legali esterni solo per cause che richiedevano una effettiva professionalità specifica”*.

\*\*\*\*\*

Alla luce di tale chiara posizione ed intervento da parte dell'ANAC ci si sarebbe aspettati un cambiamento, una inversione di rotta ed invece nulla perché, evidentemente, è molto più forte l'interesse al mantenimento di posizioni di privilegio di taluni avvocati esterni (ed a questo punto, sarebbe lecito interrogarsi anche sulle concrete ragioni per le quali ciò avviene).

**A)** Da una disamina dei dati pubblicati sul sito aziendale della ASL di Frosinone (manca il dato riferito al primo semestre 2018) risulta che quella che era stata definita dall'ANAC (delibera 208) una rendita, trova piena e totale conferma.

Spiccano per valore economico percepito e per costanza negli anni, quali 'RENDITE' due avvocati del libero Foro:

- l'avv. Rosalba Valenzano che nel biennio 2016/2017 ha percepito € 520.137,07 e dal 01 gennaio 2018 al 15 maggio 2020 (con esclusione del 01 semestre 2018 i cui dati non sono riportati dalla ASL) un totale di € 1.002.702,00 (anno 2018 –solo 2^ semestre – € 202mila; anno 2019: € 493mila euro; anno 2020: dal 01 gennaio al 15 maggio € 307.702,91.)
- l'avv. Massimo Colonnello, che nel biennio 2016/2017 ha percepito € 523.553,99, nel mentre dal 01 gennaio 2018 al 15 maggio 2020 ha percepito € 930.260,00 ( anno 2018 – escluso 1^ SEMESTRE- € 336492,00; anno 2019 € 360.619,53, anno 2020; dal 01.01.2020 al 15.05.2020. € 233.149,08) .

le due posizioni si contraddistinguono perché l'una (avv Valenzano), si connota dal numero elevato di controversie assegnate (: in maggioranza in materia di Lavoro ma in numero elevato), nel mentre, il secondo, per un numero assai più limitato ma riferito a controversie con le strutture sanitarie private/accreditate con valori di milioni di euro dinanzi al GA o GO, cui corrispondono parcelle di centinaia di migliaia di euro.

**B)** Poiché l'ANAC (delibera804/2018) aveva dato atto che la short list degli avvocati risaliva al 2014 e non vi erano stati ulteriori aggiornamenti, il neo Management aziendale ha provveduto ad un nuovo avviso espletato a fine 2019 e conclusosi con la deliberazione n. 17 del 07 gennaio 2020 (contenente 30 nominativi idonei), ma, detta delibera (ed elenco) 'stranamente' non è stata mai neppure riportata nel sito aziendale in 'Amministrazione trasparente'.

Sta di fatto che, in data 25 maggio 2020 è stato redatto (cfr. delibera n. 365 del 25.05.2020) un nuovo avviso/regolamento per il conferimento degli incarichi di patrocinio legale ad avvocati esterni che va a modificare il precedente di cui alla delibera n. 2016 del 07.11.2019 e che paradossalmente restringe ulteriormente la platea dei soggetti partecipanti

In realtà, tale nuovo avviso ha preso le mosse dall'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (acquisita dalla ASL al prot. 37788 del 29 aprile 2020) che era intervenuta sui requisiti di accesso alla Short List che erano stati ritenuti eccessivamente restrittivi nel momento in cui il precedente regolamento/avviso richiedeva negli ultimi 05 anni l'avvenuto patrocinio di aziende sanitarie pubbliche e private per un totale di 10 procedimenti in qualsiasi materia/settore.

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

Rif.: S3893

Azienda Sanitaria Locale Frosinone  
Via Armando Fabi s.n.c.  
03100 Frosinone  
PEC: [protocollo@pec.aslfrosinone.it](mailto:protocollo@pec.aslfrosinone.it)

L'Autorità della Concorrenza e del Mercato, di seguito al ricevimento di una segnalazione relativa all'"Avviso pubblico per l'affidamento di incarichi ad avvocati esterni della ASL di Frosinone" (di seguito, Avviso), approvato dalla Azienda Sanitaria di Frosinone (ASL Frosinone) con Deliberazione n. 2016 del 7 novembre 2019, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nell'adunanza del 16 aprile 2020 ha ritenuto di svolgere alcune osservazioni in merito ai requisiti richiesti per partecipare alla selezione.

Nello specifico, con Deliberazione n. 2016 del 7 novembre 2019, la ASL di Frosinone ha provveduto ad indire il predetto Avviso ed a pubblicarlo sul proprio sito istituzionale insieme al nuovo "Regolamento per il conferimento di incarichi agli avvocati esterni" (di seguito, Regolamento) approvato in pari data.

La lett. b) dell'articolo 1 dell'Avviso, rubricato "Requisiti", prevede che, per presentare la domanda di iscrizione all'albo, i professionisti devono dimostrare "di aver patrocinato negli ultimi 5 anni in aziende sanitarie pubbliche o private in almeno 10 procedimenti di qualunque natura (civile, lavoristica, tributaria, amministrativa e penale), indicando il numero di RG ed il foro adito". Il medesimo requisito è previsto all'articolo 3, comma 1, lett. a), n. 2 del citato Regolamento.

*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*



Il requisito di partecipazione sopra indicato risulta idoneo a determinare delle ingiustificate restrizioni concorrenziali, impedendo l'accesso al suddetto albo a professionisti adeguatamente qualificati.

All'uopo, si ritiene che, se da un lato è del tutto giustificabile richiedere una qualificata esperienza professionale nel settore sanitario, dall'altro, per dimostrare l'esistenza di tale requisito, non appare necessario aver patrocinato unicamente in strutture sanitarie e per un numero predeterminato di procedimenti negli ultimi 5 anni. Invero, una tale qualificata esperienza potrebbe rinvenirsi in un professionista esperto del settore sanitario che, pur non avendo patrocinato aziende sanitarie in 10 procedimenti di varia natura negli ultimi 5 anni, si sia comunque occupato per diversi anni di assistenza legale a favore di soggetti privati o di attività di consulenza legale nella medesima materia, acquisendo quindi le competenze richieste.

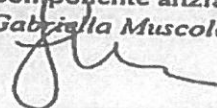
Pertanto, si ritiene che la lettera b) dell'articolo 1 dell'Avviso, così come l'analoga previsione contenuta nel "Regolamento per l'affidamento di incarichi agli avvocati esterni", prevedano requisiti restrittivi della concorrenza, ponendo dei limiti non proporzionati all'accesso all'albo da parte di soggetti che potrebbero essere adeguatamente qualificati in termini di esperienza nel settore sanitario, oltre che in termini generali di esperienza professionale.

In questa prospettiva, dunque, si auspica che Codesta ASL riveda i requisiti richiesti nell'Avviso e nel Regolamento in modo da superare i rilievi formulati.

L'Autorità invita la ASL di Frosinone a comunicare, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

per IL PRESIDENTE  
il Componente anziano  
Gabriella Muscolo



Deduceva il Garante che la qualificata esperienza professionale nel settore sanitario può rinvenirsi ne fatto che << si sia occupato per diversi anni di assistenza legale a favore di soggetti privati o di attività di consulenza legale nella medesima materia, acquisendo quindi le competenze richieste >>.

Ebbene, la ASL, nella nuova formulazione del (neo) avviso (e regolamento), prevede l'iscrizione all'Albo professionale degli avvocati da almeno 07 anni e di aver patrocinato in ambito sanitario per conto anche di parti private aventi ad oggetti il contenzioso riguardante le AA.SS.LL. e strutture sanitarie pubbliche e private (così come richiesto dal Garante) ma, poi, inserisce ulteriori requisiti: piuttosto che mantenere il requisito del patrocinio in almeno 10 procedimenti di varia natura negli ultimi dieci anni, ha inserito il requisito di avere svolto dagli 8 ai 10 procedimenti in

ciascuna materia alle quali si vuole concorrere: in sostanza, mentre prima i 10 procedimenti potevano risultare dalla sommatoria delle varie materie ( un procedimento in tributario, un'altro, in civile , altro in amministrativo ecc.. sino a 10), ora, invece, si stabilisce che se si vuole concorrere per il settore ad esempio amministrativo si devono avere 10 procedimenti e se, poi, si vuole concorrere anche per altro settore devo avere altrettanti procedimenti. Tale modifica non è stata richiesta dal Garante della concorrenza per cui è stata una intenzionale scelta dei vertici aziendali.

**Seppure non si voglia vedere una intenzionalità nell'iniziativa de qua, sta di fatto che in questa maniera si consente a libero professionista che ha ricevuto sino ad oggi incarichi in una determinata materia (ad es. amministrativo) di giovarsi ulteriormente di tale requisito potendo paradossalmente qualificarsi nella short list quale legale esclusivo, unico professionista, cui poter conferire un incarico di un determinato settore (ed es. amministrativo), magari richiamando anche la serialità.**

**Così, per meglio intenderci, se all'avv. M. Colonnello sono stati conferiti incarichi innanzi al GA e/o GO inerenti sempre ed esclusivamente le strutture sanitarie è evidente che il medesimo ha maturato un numero considerevole di controversie (ben oltre le 10 richieste) cosicché nella scelta verrà sempre favorito avendo una più qualificata competenza che può essere richiamata laddove vi possa essere qualche altro legale ammesso alla short list.**

**C)** Nel regolamento/avviso, poi, si ripete la previsione secondo cui l'azienda valorizza ed utilizza le risorse professionali interne all'avvocatura aziendale e può affidare incarichi esterni limitatamente per le prestazioni alle quali, per carico di lavoro, non è possibile far fronte con le risorse interne, nonché per quelle cause che, per la peculiarità della materia trattata, sia necessario affidare a professionisti esterni di comprovata e particolare specializzazione.

Non si entra affatto nel merito di una più oculata gestione e disciplina degli Affari Legali nonostante richiami, quale finalità, quella della ottimizzazione delle risorse assegnate.

Al di là della diversa previsione della short list, si può dire che nulla è variato in merito ai criteri di attribuzione delle controversie all'esterno: non appare sufficiente in tal senso la mera richiesta di rendere una dichiarazione da parte del legale interno cui viene assegnata ciascuna pratica nella quale si dice di non essere disponibile all'accettazione dell'incarico defensionale e ciò semplicemente perché non si tratta di una dichiarazione che fa riferimento al carico di lavoro (come dire, ho un numero di cause che non mi consente di prenderne in carico altre), ma di una 'scelta' da parte del legale interno ( in base alla concreta materia/settore della controversia ma anche per altre motivazioni che siccome del tutto soggettive e non ancorate ad un requisito preciso e predeterminato, non è soggetto ad alcun controllo/verifica neppure ex post).

**D)** All'interno della struttura affari legali risultano in servizio dal 2007 tre unità lavorative, categ D, collaboratore amministrativo, iscritti, dal 07 febbraio 2008, a tutt'oggi-15 giugno 2020-, all'elenco speciale degli avvocati delle PP.AA., ma risultano tutte utilizzate per attività solo esclusivamente amministrative (redazione missive, predisposizione determine liquidazione parcelle degli interni ed esterni), nel mentre per il contenzioso anche più

‘agevole’ innanzi al Giudice di Pace e/o in materia giuslavorista o in materia di ATP o mediazione, tale personale non solo lo avrebbe potuto espletare ma lo avrebbe dovuto espletare atteso che il requisito di iscrizione all’albo speciale è proprio l’esercizio dell’attività defensionale non solo precontenziosa ma contenziosa.

15/6/2020

Albo Avvocati | Ordine degli Avvocati di Frosinone

L'Ordine pubblica l'Albo degli Avvocati, il Registro dei Praticanti Abilitati al Patrocinio  
Dati dell'Ordine di FROSINONE aggiornati al 06/04/2020

| Nominativo   | Indirizzo                           | Foro di appartenenz |
|--|-------------------------------------|---------------------|
| Avv. ZOMPANTI SARA   | Via A. Fabi -03100 -FROSINONE<br>FR | FROSINONE           |
| <p style="text-align: center;"><b>AVVOCATO ISCRITTO<br/>NELL'ELENCO SPECIALE DEGLI<br/>ADDETTI AGLI UFFICI LEGALI</b></p> <p>Iscrizione Albo Avvocati: <b>07/02/2008</b></p> <p>Data di nascita: <b>08/11/1971</b></p> <p>Luogo di nascita: <b>ITALIA SORA FR</b></p> <p>Codice fiscale: <b>ZMPSRA71S48I838K</b></p> <p>E-mail: <b><a href="mailto:sarazompanti@libero.it">sarazompanti@libero.it</a></b></p> <p>Cellulare: <b>3470939972</b></p> <p>Ente: <b>A.S.L.</b></p> <p>Primo studio: <b>Via A. Fabi 03100 FROSINONE<br/>(FR)</b></p> <p>Secondo studio: <b>Via Alfieri, 117 03024<br/>CEPRANO (FR)</b></p> <p>Telefono/i: <b>0775912065</b></p> |                                     |                     |
| Avv. TURRIZIANI ROBERTO  | Via A. Fabi -03100 -FROSINONE<br>FR | FROSINONE           |
| <p style="text-align: center;"><b>AVVOCATO ISCRITTO<br/>NELL'ELENCO SPECIALE DEGLI<br/>ADDETTI AGLI UFFICI LEGALI</b></p> <p>Iscrizione Albo Avvocati: <b>07/02/2008</b></p> <p>Data di nascita: <b>03/04/1969</b></p> <p>Luogo di nascita: <b>ITALIA FROSINONE FR</b></p> <p>Codice fiscale: <b>TRRRRT69D03D810P</b></p> <p>Ente: <b>A.S.L.</b></p> <p>Primo studio: <b>Via A. Fabi 03100 FROSINONE<br/>(FR)</b></p> <p>Secondo studio: <b>VIA SAN GIULIANO 19 3100<br/>FROSINONE (FR)</b></p> <p>Telefono/i: <b>0775290104</b></p>   |                                     |                     |

L'Ordine pubblica l'Albo degli Avvocati, il Registro dei Praticanti Abilitati al Patrocinio  
Dati dell'Ordine di FROSINONE aggiornati al 06/04/2020

| Nominativo   | Indirizzo                                 | Foro di appartenenza |
|--|---|----------------------|
| Avv. CITTADINI CHIARA  | Via Armando Fabi -03100 -<br>FROSINONE FR | FROSINONE            |
| <p><b>AVVOCATO ISCRITTO<br/>NELL'ELENCO SPECIALE DEGLI<br/>ADDETTI AGLI UFFICI LEGALI</b></p> <p>Iscrizione Albo Avvocati: <b>07/02/2008</b></p> <p>Data di nascita: <b>20/03/1974</b></p> <p>Luogo di nascita: <b>ITALIA ROMA RM</b></p> <p>Codice fiscale: <b>CTTCHR74C60H501X</b></p> <p>Cellulare: <b>3388843008</b></p> <p>Ente: <b>A.S.L. di Frosinone</b></p> <p>Primo studio: <b>Via Armando Fabi 03100<br/>FROSINONE (FR)</b></p> <p>Secondo studio: <b>VIA CALASANZIO, 8 03011 ALATRI (FR)</b></p> |   |                      |

Si consideri che, anche a prescindere da tale iscrizione, gli stessi avrebbero potuto e ben potrebbero patrocinare l'amministrazione ex art 417 bis cpc: <<*Nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al quinto comma dell'articolo 413, limitatamente al giudizio di primo grado le amministrazioni stesse possono stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti*>>.

L'amministrazione pur essendo a conoscenza di detta iscrizione da oltre un decennio tace, consentendo ai medesimi di maturare il requisito per poter partecipare ad un eventuale concorso per dirigente avvocato (richiedendosi una anzianità di iscrizione nell'elenco speciale)

Il problema è anche la palese illegittimità di detta iscrizione atteso che la stessa per essere valida presuppone l'espletamento concreto di una attività contenziosa/defensionale.

Il Consiglio Nazionale Forense (sentenza 18 aprile 2019 n 14), ribadisce che l'iscrizione nell'elenco speciale annesso all'Albo, nei limiti consentiti dall'art. 18 l. n. 247/2012, presuppone il concorso di tre elementi imprescindibili:

deve esistere, nell'ambito strutturale dell'ente pubblico, un ufficio legale che costituisca un'unità organica autonoma;

colui che richiede l'iscrizione, in possesso del titolo abilitativo all'esercizio professionale, deve far parte dell'ufficio legale e deve avere incarichi relativi allo svolgimento di attività professionale, limitatamente alle cause ed agli affari propri dell'ente;

la destinazione del dipendente/avvocato a svolgere l'attività professionale presso l'ufficio legale deve realizzarsi mediante il suo stabile inquadramento.

Costituiscono, poi, corollari di tali principi le circostanze costituite dalla sostanziale estraneità del richiedente rispetto all'apparato amministrativo-burocratico dell'Ente in posizione di indipendenza e di autonomia, con esclusione di ogni attività di gestione allo scopo di evitare qualsiasi rischio di condizionamento nell'esercizio della sua attività professionale.

**E)** Laddove si volesse prescindere anche da detto personale, sarebbe stato necessario prevedere, stante l'elevato numero delle controversie secondo un dato oramai storicizzato, l'assunzione di uno o due legali atteso che il costo di un dirigente avvocato pari a circa 40/42 mila euro annui consentirebbe di coprire un numero elevato di controversie con evidente risparmio).

Dopo l'intervento dell'ANAC (settembre 2018) la ASL di Frosinone ha adottato **la delibera n 2393 del 27 novembre 2018 di approvazione del fabbisogno triennale di personale** dove sarebbe stato **possibile (stante la disponibilità finanziaria) inserire la previsione dell'assunzione di due (o anche uno) avvocati dipendenti che avrebbero potuto assorbire l'intero contenzioso attribuito all'esterno**, con un risparmio di milioni di euro (si pensi che un dirigente avvocato grava sul bilancio aziendale per una somma di circa 42 mila euro annui) ed invece non ha previsto neppure un solo posto.

Se il fabbisogno esprime le esigenze organizzative aziendali **non si vuole evidentemente un assetto organizzativo che elimini il ricorso a legali esterni, si tratta infatti di una chiara e precisa volontà (quello che definisce tale condotta come connotata da 'dolo intenzionale')**.

Ed invece, non risulta né che il direttore della SC abbia sollecitato dette assunzioni (il dlgo n. 165/2001 rinvia alla competenza dei dirigenti stabilire il fabbisogno di personale) né risulta che nei fabbisogni di personale approvati dalla Asl si siano previste dette assunzioni (vista l'imminenza a luglio 2020 di una nuova formulazione del fabbisogno ben si potrebbe inserire la previsione dell'assunzione di uno/due dirigenti/avvocati).

Questa sarebbe una misura, come già accennato, che inciderebbe sulla riduzione drastica del ricorso ad avvocati esterni (sempreché ovviamente vi sia una volontà in tal senso)

**F)** L'assegnazione delle controversie dovrebbe avvenire secondo una logica di risparmio ed efficienza.

Le cause seriali devono essere trattate da personale interno proprio perché la serialità rende agevole la difesa aziendale e se anche poi fosse stata assegnata inizialmente una controversia ad un legale esterno e poi si verifica la serialità, l'assegnazione successiva deve avvenire con il legale interno (che potrà tra l'altro, utilizzare quale canovaccio la difesa di già approntata dal legale esterno).

Così, sta di fatto che, ad esempio, con determine dirigenziali che richiamano i pareri favorevoli del Direttore UOC Affari Generali e supporto al legale nn 4587/2019, 4590/2019 4619/2019, 4621/2019 4622/2019, 5200/2019, 5198, 5196/2019,

5199/2019, si è provveduto a liquidare a favore dell'avv Valenzano fatture relative a controversie conciliate in sede transattiva e tutte analoghe ed aventi il medesimo oggetto con valori di ogni singola parcella (per singola controversia) che vanno dai € 40.660,56, ai € 39410,47 ai € 17.256,57, ai € 10.044,95.

**Tra l'altro, non si comprende quale sia stato il parere di congruità di dette parcelle anche in considerazione della serialità delle controversie.**

**G)** Nell'assegnazione delle controversie deve operarsi una rotazione con gli avvocati della lista non potendo valere il concetto della serialità e quindi il fatto che l'avvocato abbia già seguito controversie similari e ciò perché, così ragionando, si creano situazioni di 'rendite' a favore dei soliti avvocati rendendo vana la stessa short list.

Anche con la nuova short list, laddove partecipa il medesimo legale (e partecipa) è evidente che risulta sempre avvantaggiato in termini di esperienza acquisita e questo vuol dire vanificare la rotazione e la short list.

Peraltro, le tipologie delle cause in ambito aziendale sono limitate e rientranti in un determinato ambito di tematiche per cui, di fatto, vi sarebbe sempre una serialità (si pensi se si ragionasse per tematica: mansioni superiori, demansionamenti, risarcimenti, responsabilità professionali, controversie con strutture sanitarie, possono ritenersi di natura seriale anche se poi si distinguono per caso per caso) .

**H)** Nell'assegnazione delle controversie occorre porre quale premessa l'economicità ed il risparmio: poiché le controversie che hanno come controparti case di cura, strutture sanitarie e/o centri sanitarie, farmacie, sono quelle che per la natura delle questioni sollevate sono di elevato valore economico (centinaia di migliaia di euro e/o milioni di euro) cui corrispondono parcelle di decine e decine di migliaia di euro (si pensi che con sole quattro controversie di tal genere nel 2018 ad un legale esterno - avv M. Colonnello- sono stati corrisposti ben 335mila euro, occorre che le stesse siano trattate da un legale interno risultando poco comprensibile la ragione per la quale entrambi i legali interni si occupano delle cause civili e lavoristiche, quest'ultime, come noto di valore economico assai contenuto e/o comunque non paragonabile a quelle sopra richiamate.

L'intervento in questo caso sarebbe di una semplicità disarmante: basterebbe assegnare tale tipologia di controversie ad uno dei legali interni.

Soluzione organizzativa immediata sempreché non si voglia 'favorire' più il legale esterno cui oramai, per una asserita serialità, risulta destinatario di tutti i mandati defensionali nella subjecta materia.

**I)** Peraltro, tale assegnazione ai legali interni potrebbe riguardare sia l'ambito civilistico sia quello amministrativo anche in considerazione del fatto della possibilità di utilizzo dell'invio telematico degli atti (per la sede giudiziaria amministrativa: TAR Latina e TAR Roma)

Quanto sopra, anche in riferimento alle controversie in sede di appello, giustificandosi con il fatto che si eviterebbero parcelle più onerose trattandosi di controversie relative a giurisdizioni superiori.

**L)** Così, come il parere sul prosieguo della controversia tramite impugnative a fronte della soccombenza deve recare una motivazione non ‘di stile’, ma congrua in maniera tale da investire il legale inducendolo ad esprimere un parere appropriato con argomentazioni che mettano in luce le carenze/deficienze della sentenza ed esponendolo anche in termini di giusta responsabilità.

**M)** Si è giunti poi, pur di assegnare una controversia al legale esterno (avv Valenzano) a sostenere nella deliberazione di conferimento in carico di patrocinio innanzi alla Cassazione n 330 del 28 aprile 2020 <<*viste le numerose pronunce favorevoli per questa azienda aventi il medesimo oggetto*>>; sennonchè tale circostanza non risulta veritiera risultando giusto l’opposto la ASL è stata soccombente in primo e secondo grado con un orientamento da definirsi **granitico** (CORTE D’APPELLO DI ROMA, SEZ. LAVORO, COLLEGIO I<sup>^</sup> sentenza n. 5888 DEL 13 febbraio 2017; CORTE D’APPELLO DI ROMA, SEZ. LAVORO, COLLEGIO I<sup>^</sup> sentenza n. 5956 DEL 15 SETTEMBRE 2014; CORTE D’APPELLO DI ROMA, SEZ. LAVORO, COLLEGIO II<sup>^</sup>, sentenza n. 3248 del 17 giugno 2015; CORTE D’APPELLO DI ROMA, SEZ. LAVORO, –Collegio IV, sentenza N. 4908 DEL 31 LUGLIO 2012; CORTE D’APPELLO DI ROMA, sez, lavoro n 4300 del 09 dicembre 2019; TRIBUNALE DI ROMA, sez. lavoro, sentenza n 219 del 14 marzo 2016 (Giud. Dott. SELMI); tutte controversie con parte resistente la ASL di Frosinone; TRIBUNALE DI ROMA, sez. lavoro, sentenza n. 7414 del 19 settembre 2017 (Giud. Dott. Antoniana Colli; TRIBUNALE DI LATINA sez lavoro, Giud Montanari , n 28 del 14 gennaio 2020)

**Non solo. Tale orientamento consolidato aveva comportato anche la definizione in sede transattiva di centinaia di controversie proprio con lo stesso legale esterno (avv. Valenzano) e con rinuncia ricorsi pendenti innanzi alla stessa Corte d’appello.**

## **SULLA QUANTIFICAZIONE DEL DANNO ERARIALE**

Il danno da disservizio è imputabile sia al dirigente della struttura sia ai vertici tenuti ad una sorta di obbligo ‘manutentivo’ dell’organizzazione e risulta costantemente obbligata ad apportare continuamente quegli aggiustamenti che si rendessero necessari per correggere eventuali disfunzioni per la cui quantificazione occorre necessariamente fare ricorso al criterio equitativo di cui all’art. 1226 cod. civ.; si tratta di criterio cui può farsi riferimento, tenendo conto delle prestazioni e delle spese inutilmente sostenute ai legali esterni: infatti, vertendosi, nella specie, in ipotesi di danno concernente il dispendio di risorse necessarie per le attività istituzionali, le conseguenze che ne derivano male si prestano ad una puntuale prova del loro preciso ammontare. Peraltro, tale danno non verrebbe in questione in termini probabilistici atteso che l’utilizzo di diverse misure organizzative di utilizzo del personale interno e di diverse modalità di assegnazione delle controversie, avrebbero comportato e comporterebbero un evidente risparmio.

**SI ESPONE quanto sopra**

**Alla PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI SEZ. GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO per accertare la sussistenza nella fattispecie sopra esposta e segnalata di una responsabilità amministrativo contabile diretta e personale con danno erariale, quale 'danno da disservizio' e/o altra qualificazione giuridica che si dovesse riscontrare**

**SI ESPONE quanto sopra**

**all'A.N.A.C. affinché valuti la legittimità della condotta aziendale in merito alle concrete modalità di conferimento degli incarichi defensionali agli avvocati esterni come meglio specificato e secondo le modalità sopra descritte**

**SI ESPONE quanto sopra**

**All'autorità Garante della Concorrenza e del Mercato affinché verifichi se nel Regolamento della Asl di Frosinone n 365 del 25 maggio 2020 , art 3 Allegato 1 (e nel relativo avviso pubblico), siano rispettati i requisiti di concorrenzialità o se costituiscono ingiustificate restrizioni concorrenziali.**

**Frosinone 15 giugno 2020**

Il Segretario Provinciale Fials  
D'Angelo Francesco



avv. Giuseppe Tomasso







*Ministero della Giustizia*

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. Uscita del 01/10/2018

Numero: 0080846

Ufficio: SG - UVSF Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

*Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture*

Alla S.A. ASL Frosinone  
c.a. Direttore Amministrativo p.t.  
Dott. *Vincenzo Brusca*  
Commissario straordinario  
Dott. *Luigi Macchitella*  
[protocollo@pec.aslfrosinone.it](mailto:protocollo@pec.aslfrosinone.it)

Alla Regione Lazio  
Assessorato Salute e  
integrazione socio sanitaria  
c.a. Assessore Dott. *Alessio D'Amato*  
Direttore Dott. *Renato Botti*  
[salute@regione.lazio.legalmail.it](mailto:salute@regione.lazio.legalmail.it)

**Fascicolo UVSF n. 2526/2018**

**Oggetto:** Affidamento incarichi di rappresentanza legale dell'Azienda Sanitaria Locale di Frosinone.

**Trasmissione delibera ANAC n.804 del 26.9.2018.**

Si comunica che a conclusione dell'attività di vigilanza, relativamente all'affidamento incarichi di rappresentanza legale dell'Azienda Sanitaria Locale di Frosinone, il Consiglio dell'Autorità si è espresso con delibera n. 804 del 26 settembre 2018, che si allega alla presente in copia conforme all'originale.

Il dirigente UVSF

*Ing. Maurizio Ciccone*



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*me*

**Delibera n. 804 del 26 settembre 2018**

Fascicolo UVSF n. 2526/2018

**Oggetto:** Affidamento incarichi di rappresentanza legale dell'Azienda Sanitaria Locale di Frosinone.

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

#### **Considerato in fatto**

Con nota acquisita al prot. Anac n. 36136 del 24.4.2018, è pervenuto all'Autorità un esposto con cui venivano segnalati alcuni presunti profili di anomalia relativi all'affidamento degli incarichi di rappresentanza e difesa dell'ASL Frosinone. Con tale comunicazione veniva rappresentato che l'Azienda affidava incarichi di rappresentanza legale senza l'adozione di una preventiva procedura di selezione comparativa trasparente e aperta, oggetto di adeguata pubblicità, per la scelta del professionista incaricato o, almeno in precedenza dell'entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 (Codice dei contratti), di un criterio di rotazione nella selezione dei professionisti disponibili sul territorio. In particolare, l'esponente segnalava il mancato aggiornamento della "short list" degli avvocati esterni risalente all'agosto 2014, la mancata indicazione dei criteri di utilizzo dei legali prescelti che, sempre a detta del segnalante, risulterebbero essere sempre gli stessi e sarebbero stati loro attribuiti numerosissimi incarichi per importi considerevoli.

In data 20.6.2018, prot. ANAC n.53656, l'Autorità inviava all'ASL Frosinone una comunicazione di avvio del procedimento istruttorio riguardante i suddetti profili di anomalia relativi all'affidamento degli incarichi di rappresentanza e difesa.

In data 9.7.2018, prot. ANAC n.60357, perveniva all'Autorità una breve nota di risposta dell'ASL Frosinone con la quale venivano rappresentati i criteri con cui erano stati attribuiti gli incarichi di

*Q*

patrocinio legale dell'Ente. Nello specifico, l'Azienda rappresentava di avere istituito, "tramite preventiva procedura di selezione, comparativa, trasparente ed aperta" con "requisiti molto restrittivi", con regolare bando nel 2014, una "short list" di "circa venti professionisti" legali per patrocinare l'Ente nelle numerose udienze che lo coinvolgevano. Inoltre, aggiungeva l'Azienda "In merito alla rotazione degli incarichi, tale criterio è tenuto in considerazione dalla scrivente Direzione solo allorché, trattandosi di questioni nuove e diverse tra loro, si assegnano a rotazione detti incarichi tra gli esperti della specifica materia presenti nella short list", prosegue la stessa Azienda "In tutti gli altri casi non è opportuno, né consigliabile, seguire il criterio della rotazione per due ragioni: in primo luogo perché si preferisce affidare la controversia ad un avvocato che ha già vinto in controversie analoghe, per evidenti ragioni; in secondo luogo perché in tal modo il professionista accetta di ricevere un compenso abbattuto del 50% rispetto ai normali compensi spettanti, così come previsto dal bando della short list".

In data 18.7.2018, prot. ANAC 63191, l'Autorità inviava la comunicazione delle risultanze istruttorie in cui veniva evidenziato in sede di valutazione degli incarichi attribuiti dall'Azienda per gli anni 2016-2017, come da risultanze degli elenchi iscritti nel sito web dell'ASL nella sezione "amministrazione trasparente", che tali elenchi dei professionisti legali evidenziavano varie vistose anomalie, contrastanti con quanto affermato dalla Direzione dell'Azienda, tra cui:

- Il numero dei professionisti legali a cui sono state pagate parcelle per onorari professionali assomma a 54 soggetti professionali, corrispondenti, pertanto, ad un numero di soggetti retribuiti negli anni 2016-2017 ben superiore a quanto indicato dall'Azienda di avere assegnato incarichi esclusivamente ai "circa venti professionisti" compresi nella "short list" dell'albo del 2014;
- Tali percettori di onorari risultano anche essere costituiti, a differenza di quanto affermato dall'Azienda di fruire di patrocinatori esterni scelti "tramite preventiva procedura di selezione, comparativa, trasparente ed aperta" con "requisiti molto restrittivi", anche da studi associati o composti da più professionisti non associati senza tuttavia alcuna distinzione dell'incarico attribuito al singolo legale;
- Gli importi erogati solo negli anni 2016-2017, non avendo potuto rinvenire alcun dato disponibile riferito al precedente biennio 2014-2015, risultano essere per alcuni professionisti di importo estremamente rilevante, come per l'Avv. M.C. a cui risultano essere stati liquidati complessivamente €.523.553,99, all'Avv. R.V. €.520.137,07, all'Avv. S.S. €.256.897,94, allo studio "... Associati" (senza alcuna distinzione dell'incarico attribuito individualmente) €.254.897,86, all'Avv. A.B. €.195.340,68, all'Avv. D.M. €. 157.990,05, all'Avv. G.S. €. 103.485,00, all'Avv. Gi.Sa. €.92.780,40, agli Avv.ti G.L. e G.A. (anche in questo caso senza alcuna distinzione dell'incarico attribuito individualmente) €. 85.070,42, all'Avv. G.C. €.82.378,39, all'Avv. E.R. €. 79.859,83, all'Avv. N.D.T. €. 64.432,36, all'Avv. L.D.P. €. 61.139,89, all'Avv. M.R.R.V. €.58.975,93 e via seguendo, con importi più esigui, per altri professionisti (in totale 54);
- L'Azienda non aveva chiarito se al suo interno disponesse di un apposito ufficio legale e, se esistente, quali compiti fossero stati allo stesso assegnati;
- La stessa ASL indicava di essere nella fase di predisposizione di un nuovo bando pubblico per gli incarichi professionali legali, senza tuttavia fornire alcuna informazione riguardante i criteri che intendeva adottare in merito.

*Handwritten signature*

*Handwritten mark*

In data 7.8.2018, prot. ANAC 69016, perveniva all'Autorità la risposta dell'ASL Frosinone in cui, tra l'altro, chiariva che al suo interno vi era un apposito Ufficio Legale, anche se composto da solo due avvocati di ruolo che non potevano fare fronte da soli ai numerosi contenziosi che coinvolgevano l'Azienda. Inoltre, la stessa amministrazione ribadiva la piena legittimità del suo operato in quanto, con il bando del 2014 mai rinnovato, aveva predisposto un elenco (short list) di professionisti esterni a cui demandare i compiti di rappresentanza e difesa dell'ASL Frosinone anche "al fine di razionalizzare e contenere la spesa derivante dalla difesa in giudizio dell'Azienda nei numerosi contenziosi che la affliggono". Infatti, sempre secondo l'ASL, le remuncrazioni di detti professionisti legali risultavano "decurtate del 30% su tutte le fasi previste ad esclusione della fase istruttoria che viene abbattuta del 50%. Per le cause seriali si prevede che i compensi professionali per tutte le fasi procedurali siano abbattuti del 50%". Pertanto, sempre secondo l'Amministrazione "si è dunque dotata di un regolamento interno volto a disciplinare il conferimento degli incarichi agli avvocati del libero foro in applicazione ai principi di economicità, efficacia ed imparzialità. Tale assetto consente all'Ente di raggiungere il massimo risultato in termini di efficacia dell'attività difensiva in quanto i 20 professionisti inseriti nella "short list" sono stati a monte selezionati sulla base della comparazione tra i migliori curricula inviati in materia civile, contabile, penale e tributaria nonché nella specifica materia sanitaria".

Riguardo alla contestazione sulla mancata rotazione degli incarichi l'Amministrazione "ribadisce .....che la rotazione all'interno dei sub albi della "short list" suddivisi per materia avviene solo quando il contenzioso attiene a questioni nuove e diverse tra loro; in tal caso, la causa nuova viene assegnata ad altri avvocati tra quelli iscritti nei predetti sub albi".

Relativamente alla contestazione per cui sarebbero stati remunerati 54 professionisti nel biennio 2016/2017, l'Ente "evidenzia che nel dato riportato da codesto ufficio di vigilanza devono ritenersi inclusi anche i professionisti nominati da precedenti Direzioni Generali e liquidati negli anni 2016/2017...e ciò è consentito all'Azienda quando viene coinvolta in contenziosi di particolare rilevanza e complessità nominando professionisti non iscritti nella "short list" considerato l'elevato grado di fiduciarità che caratterizza il mandato difensivo".

L'azienda concludeva la sua risposta dichiarando che era in fase di predisposizione un nuovo bando pubblico per il conferimento degli incarichi legali e che "è intenzione dell'Azienda mantenere i criteri di adesione dei professionisti che rispettino i principi di imparzialità, trasparenza, economicità e adeguata motivazione, senza tuttavia mettere in discussione l'ineliminabile carattere fiduciario dell'affidamento stesso." Infine ribadiva la stessa ASL "Non può invero trascurarsi la circostanza che per espressa indicazione del Codice dei contratti pubblici, i servizi Legali di cui all'art.17, comma 1, lettera d) sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del Codice, anche in ragione di una rilevante - anche se non esclusiva - componente fiduciaria delle scelte.....Si fa presente che la tesi della non applicabilità del citato art.17 del D.Lgs n.50/2016 ed anche dell'art. 4 dello stesso Testo Unico è stata recentemente avallata sia dal Consiglio di Stato (parere n.2109/2017) che dal Consiglio Nazionale Forense (parere del 15.12.2017).

#### Considerato in diritto

L'art. 17, comma 1, lett. d), del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti) nominato "Esclusioni specifiche per

*contratti di appalto e concessione di servizi*” comprende alcune tipologie di servizi legali esclusi dall’ambito di applicazione delle regole del Codice, pur ricomprendendole nella generale categoria degli appalti di servizi. La suddetta esclusione prevista dall’art. 17, comma 1, lett. d) riguarda gli “incarichi di patrocinio legale” in relazione a contenziosi già esistenti, la consulenza legale prestata in vista di uno specifico futuro contenzioso, anche eventuale, e i servizi legali collegati all’esercizio di pubblici poteri. Tali prestazioni professionali, sia pure escluse dall’ambito di applicazione oggettiva del Codice sono, tuttavia, soggette per il loro affidamento, ai sensi dell’art. 4 dello stesso Codice, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, così come anche ribadito dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato del 9 aprile 2018 (n. 1502/2017) sulle Linee guida dell’Autorità “I servizi legali di cui all’art.17, comma 1 lett.d), per quanto esclusi dal codice dei contratti, devono, pur sempre, essere affidati nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità....L’indicazione proveniente dalle linee guida alle stazioni appaltanti è quella di predisporre un elenco di professionisti dal quale attingere al momento del conferimento dell’incarico, eventualmente suddivisi per settore di competenza e costituiti dall’amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, resa pubblica mediante il sito istituzionale. Questa Commissione speciale condivide con l’Autorità che il rispetto dei principi posti dall’art.4 del codice dei contratti pubblici ...imponga la procedimentalizzazione nella scelta del professionista al quale affidare l’incarico di rappresentanza in giudizio (o in vista di un giudizio) dell’amministrazione, evitando scelte fiduciarie ovvero motivate dalla “chiara fama” (spesso non dimostrata) del professionista. La conformazione ad un procedimento fa in modo che la scelta sia trasparente, imparziale, tale da evitare lo spreco di risorse pubbliche e, al contempo, idonea a perseguire nel modo più opportuno l’interesse pubblico”.

### Valutazioni finali

L’Azienda Sanitaria Locale di Frosinone, nel difendere il suo operato riguardo alla scelta dei professionisti esterni a cui affidare incarichi di rappresentanza legale, ritiene perfettamente legittimo l’aver costituito nell’anno 2014 una lista, mai più rinnovata o integrata, di venti patrocinatori legali a cui affidare la stragrande parte del notevole contenzioso che la riguarda. Inoltre, tale lista risulta composta da un semplice elenco nominativo di legali senza accludere un qualsiasi riferimento alle eventuali valutazioni che la stessa ASL ha ritenuto congrue per l’inserimento del singolo professionista in detto elenco. Risulta, per di più, dall’avviso allegato alla delibera n. 1100 del 8.8.2014 di approvazione della lista degli avvocati esterni all’Ente, che (punto 13) “L’inserimento nella short List costituisce un mero elenco alfabetico e non ha alcun valore di graduatoria”.

I compensi corrisposti ad un ristretto gruppo di professionisti nei soli anni 2016-2017, non potendo considerare il precedente biennio 2014-2015 in quanto non sono rintracciabili sul sito dell’Azienda dati riguardanti tale periodo, risultano estremamente elevati tanto da arrivare, in almeno due casi, a superare il mezzo milione di euro nel solo biennio esaminato.

Gli importi erogati ai professionisti da parte dell’Azienda, che nel 2016 assommano a €1.321.461,66 e nel 2017 a €1.938.843,14 sempre senza considerare il biennio precedente, fanno considerare che si siano create ingiustificate rendite di posizione a favore di un ristretto numero di professionisti a discapito dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità a cui dovevano conformarsi tali affidamenti. L’affermazione della ASL

per cui, tramite la procedura adottata per il conferimento degli incarichi legali, dal 2014 al mese di agosto 2018 siano stati recuperati crediti per circa complessivi €.1.768.210,64 e che sta procedendo al recupero di ulteriori importi per €.1.747.346,07 (crediti ancora non incassati e la cui riscossione è subordinata ad una positiva definizione giurisdizionale) non apporta alcun elemento positivo, almeno riguardo all'economicità della scelta effettuata, a fronte di un erogazione di compensi legali per il solo biennio 2016-2017 di €.3.260.304,80. La stessa esigua composizione dell'Ufficio Legale dell'Azienda, composta da due soli dirigenti avvocati di ruolo, non appare improntata a validi principi organizzativi e di sana gestione finanziaria dell'Ente, constatato l'elevato contenzioso che coinvolge annualmente la stessa ASL. Infatti, a fronte del suddetto elevato contenzioso, un adeguato ed equilibrato rafforzamento delle risorse interne avrebbe molto probabilmente comportato un evidente risparmio per l'Amministrazione, consentendo un più adeguato ricorso a professionisti esterni per le sole cause per cui si rendeva necessaria una professionalità specifica, nel rispetto dei principi stabiliti dall'art.4 del d.lgs.50/2016 e s.m., e che non rivestivano un carattere ripetitivo o seriale la cui risoluzione poteva essere demandata ad un servizio legale interno, adeguatamente organizzato, con presumibili risparmi di amministrazione.

Per quanto sopra rappresentato, dall'analisi della gestione dell'ASL Frosinone riguardo alle modalità adottate dalla stessa Azienda per tali affidamenti, si evidenzia una gestione degli incarichi di patrocinio legale dell'Ente a professionisti esterni non conforme ai principi di buon andamento, efficacia, economicità e imparzialità a cui si deve conformare ciascuna pubblica amministrazione.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

### DELIBERA

- I rilievi e le criticità contestate all'Azienda Sanitaria Locale di Frosinone con comunicazione delle risultanze istruttorie n. 63191 in data 18.7.2018 sono confermate in questa sede, nei limiti di cui in motivazione, essendo emerse significative e sistematiche carenze nelle modalità di attribuzione degli incarichi di patrocinio legale dell'Ente a professionisti esterni;
- Dà mandato all'Ufficio di Vigilanza Servizi e Forniture di trasmettere la presente delibera all'Azienda Sanitaria Locale di Frosinone, nonchè alla Regione Lazio che esercita funzioni di vigilanza nei confronti dell'Azienda;
- Dà altresì mandato all'Ufficio di Vigilanza Servizi e Forniture di trasmettere la presente delibera alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio per eventuali profili di danno all'erario.

Stabilito il numero di voti necessari a

Si delibera in data 5/10/2018

Il Segretario

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 ottobre 2018

Il Segretario

Maria Esposito

Il Presidente

Raffaele Cantone