SENTENZA N. 60/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati:

Michele	ORICCHIO	Presidente
Eugenio	MUSUMECI	Giudice relatore
Marzia	DE FALCO	Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

riguardo al giudizio di responsabilità amministrativa iscritto nel registro di segreteria con il n° 73851,

PROPOSTO DA

PROCURA REGIONALE presso questa Sezione, in persona del V.P.G. Gianluca BRAGHÒ e del S.P.G. Gaetano GIGLIANO;

CONTRO

DONNARUMMA Sebastiano, nato il 22 agosto 1954 a Pimonte (NA) ed ivi residente in via San Nicola n° 15, codice fiscale DNNSST54M22G670E, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Starace e Bonaventura Balestrieri (il primo del foro di Napoli e l'altro del foro di Taranto), nonché elettivamente domiciliato a Napoli in piazza Giovanni Bovio n° 22 presso lo studio dell'avv. Starace.

§ § §

FATTO

1. Con atto di citazione depositato presso questa Sezione il 27 febbraio 2023 la Procura regionale ha convenuto in giudizio Sebastiano Donnarumma, dirigente dell'ASL Napoli 3 Sud (d'ora in poi: l'ASL), in riferimento a condotte accertate in un procedimento penale aperto dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze, nel corso del quale era stata applicata una misura cautelare nei confronti di detto convenuto. In particolare, in relazione ad una molteplicità di gare d'appalto riferite al periodo dal luglio 2013 al marzo 2018 ed aventi ad oggetto la "… manutenzione degli immobili dell'azienda sanitaria …" (pag. 4 della citazione), l'odierna attrice ha evidenziato che il Donnarumma era stato accusato di aver svolto una selezione fittizia tra le imprese invitate ed altresì dolosamente concertata con queste ultime, al fine di alterare l'aggiudicazione del rispettivo appalto; di aver certificato, inoltre, la regolare esecuzione dei lavori oggetto di quei medesimi appalti, benché lui fosse consapevole che era vero il contrario; e, poi, di aver autorizzato il pagamento del corrispettivo contrattuale in favore dell'impresa aggiudicatrice dell'appalto stesso. Inoltre, nella prospettazione accusatoria, parallelamente a quelle condotte l'odierno convenuto aveva adottato determine dirigenziali prive di oggetto o, comunque, estremamente vaghe; ed infine vi era una pressoché costante assenza dell'ulteriore documentazione concernente il rispettivo appalto: cioè la contabilità dei lavori, i verbali di collaudo ed i certificati di regolare esecuzione (pag. 5 della citazione).

Peraltro la Procura attrice ha sottolineato che nel suddetto procedimento penale, all'esito del quale era stato chiesto il rinvio a

giudizio del Donnarumma per i reati di corruzione propria, di frode in pubbliche forniture e di falso ideologico, quegli aveva presentato istanza di patteggiamento; e che, riguardo a tale istanza, il giudice per le indagini preliminari aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale, poi disattesa dalla Corte Costituzionale.

Inoltre la Procura regionale ha evidenziato che il *pretium sceleris* conseguito dal Donnarumma grazie ai reati contestatigli era consistito non soltanto in periodiche dazioni di denaro da parte delle imprese appaltatrici verso di lui, per un complessivo ammontare di 1.292.280,81 euro; ma anche in benefici a favore di suo figlio Davide: *sub specie* dell'acquisto di un appartamento a Caserta pronto da abitare e, invece, pagato come se fosse ancora allo stato rustico, nonché di un esborso inferiore rispetto al reale controvalore di lavori edili che erano stati eseguiti in favore del figlio stesso.

Il conseguente danno erariale, ascritto al Donnarumma a titolo di dolo, è stato articolato dalla Procura attrice in tre capitoli:

- danno diretto, per la complessiva somma di 7.659.946,16 euro pagata dall'ASL quale corrispettivo per i molteplici appalti *de quibus*;
- danno da disservizio, equivalente alla spesa di 28.288,32 euro per il funzionamento della commissione interna dell'ASL da cui erano stati riesaminati tutti i procedimenti riguardanti quegli appalti;
- danno da interruzione del nesso sinallagmatico, avuto riguardo al valore retributivo delle energie lavorative e del correlativo tempo di lavoro distratti dal Donnarumma per perpetrare la fin qui descritta attività criminosa, equitativamente stimato in misura pari al 30%

della retribuzione da lui percepita nell'arco temporale in cui quell'attività si era dipanata, ossia in 156.629,50 euro.

2. Con comparsa depositata il 9 giugno 2023 si è costituito il Donnarumma, eccependo innanzitutto la nullità dell'azione erariale, in virtù dell'assenza "… di un indice …" che consentisse "… di orientarsi nella copiosa produzione …" attorea e della non corrispondenza tra la numerazione dello "… elenco dei documenti riportato in calce all'atto di citazione …" e "… degli atti allegati al fascicolo di causa" (pag. 5 della comparsa); nonché della mancata produzione di molti degli atti amministrativi stilati dal convenuto stesso, in riferimento agli appalti oggetto del contendere. Inoltre egli ha obiettato che neppure la commissione interna nominata dall'ASL era riuscita ad accertare alcunché, riguardo all'effettiva esecuzione dei lavori o meno; e che addirittura, agli atti del suddetto procedimento penale che peraltro risultava ancora pendente, per taluni appalti mancavano gli estremi delle determine di liquidazione e le date dei relativi pagamenti in favore della rispettiva impresa appaltatrice.

Inoltre, dopo aver invocato l'eventuale sospensione dell'odierno giudizio qualora rispetto ad esso venisse reputato pregiudiziale il predetto processo penale, il convenuto ha eccepito la prescrizione del danno erariale in riferimento ai pagamenti effettuati dall'ASL prima del 7 dicembre 2017: cioè oltre il quinquennio antecedente la data in cui gli era pervenuto l'invito a dedurre dalla Procura regionale. Infatti, riguardo a quei pagamenti, egli ha asserito l'inesistenza di un occultamento doloso: perché tutte le determine da

lui adottate, tanto di aggiudicazione quanto di liquidazione, erano state pubblicate nell'albo pretorio dell'ASL stessa; e perché finanche la Procura regionale aveva dato atto del mancato rinvenimento di verbali di collaudo o di certificati di regolare esecuzione dei lavori in questione.

Proprio in virtù dell'inesistenza di un occultamento doloso il convenuto ha rilevato che, entro quel medesimo termine di prescrizione quinquennale, l'ASL avrebbe dovuto rivendicare pure il danno insito nella retribuzione corrispondente ad energie lavorative che il Donnarumma non avesse destinato a vantaggio dell'ASL stessa; e che, comunque, difettava la prova riguardo a tale capitolo di danno, vista l'assenza di contestazioni di carattere disciplinare mossegli dall'ASL.

3. All'esito dell'udienza del 29 giugno 2023, con ordinanza n° 193/2023, questa Sezione ha assegnato termine tanto alla Procura regionale, per integrare dettagliatamente la domanda attorea; quanto al Donnarumma, per un'eventuale replica. A fronte di tale pronuncia l'odierna attrice ha depositato, il 20 dicembre 2023, un corposo libello integrativo della citazione originaria: al quale, il 29 del mese successivo, ha replicato l'odierno convenuto.

Poi, all'esito dell'udienza del 22 febbraio 2024, con ordinanza n° 50/2024 questa Sezione ha assegnato nuovo termine alla Procura attrice per documentare lo stato del processo penale nei confronti sia del Donnarumma, la cui posizione risultava che fosse stata stralciata dal giudice penale in virtù di un'istanza di applicazione di pena *ex* art. 444 c.p.p., sia degli altri coimputati.

Quest'ulteriore ordinanza è stata evasa dalla Procura

regionale il 14 maggio 2024, producendo una serie di pronunce rese, tramite riti alternativi al dibattimento, riguardo al Donnarumma e ad altri coimputati; ed altresì una sentenza di incompetenza territoriale emessa in sede dibattimentale dal tribunale di Lucca. Contestualmente la Procura stessa ha depositato una memoria, nella quale ha sottolineato la valenza comunque attribuibile a tali pronunce. Dal canto suo l'odierno convenuto ha prodotto, il 28 di quello stesso mese, due certificati penali a lui riferiti.

Infine all'udienza del 6 giugno 2024 la causa è stata nuovamente discussa dalle parti, venendo poi trattenuta in decisione.

D I R I T T O

4. Preliminarmente è appena il caso di osservare come l'integrazione della domanda originaria, disposta da questa Sezione con l'ordinanza n° 193/2023 e concretamente effettuata dalla Procura regionale il 20 dicembre di quello stesso anno, è andata a sanare talune carenze illustrative della citazione attorea.

D'altronde i fatti posti a fondamento di quest'ultima coincidono pienamente con quelli oggetto del procedimento penale a carico del Donnarumma: il quale, perciò, ben conosceva quei fatti e riguardo ad essi ha esaustivamente argomentato nell'odierno giudizio.

5. Venendo al merito, il vaglio dell'assai complessa fattispecie può partire dalla richiesta di rinvio a giudizio formulata il 28 ottobre 2019 dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze (all. 11.13 alla citazione, a cui sono riferiti anche gli ulteriori allegati di sèguito menzionati): nella quale erano contemplate, oltre a

ventisei persone giuridiche, dodici persone fisiche, di una delle quali, ossia Davide Donnarumma, era però stata chiesta l'archiviazione; mentre per altri due imputati, cioè l'odierno convenuto e Leonardo Piccolo, era stato disposto lo stralcio in virtù dell'istanza di patteggiamento da essi presentata. Peraltro, dal dispositivo prodotto dalla Procura regionale nell'evadere l'ordinanza n° 50/2024, si desume che nei confronti di Leonardo Piccolo si è realmente pervenuti al patteggiamento, con sentenza emessa dal giudice per le indagini preliminari (in sigla: GIP) presso il tribunale di Firenze il 10 luglio 2023.

Invece, riguardo a Sebastiano Donnarumma, quel medesimo GIP, dopo aver sollevato una questione di legittimità costituzionale che la Consulta ha però disatteso con ordinanza n° 194/2022, ha negato per due volte la congruità della pena patteggiata dalle parti, peraltro riferita non già al reato associativo di cui al capo A; bensì esclusivamente a tre reati – fine: cioè la corruzione propria (capo B), la frode in pubbliche forniture (capo E) ed il falso ideologico (capo F). Perciò, dopo quel duplice diniego, il procedimento è proseguito dinanzi al GIP stesso, il quale però ha disposto la restituzione degli atti alla Procura fiorentina; e poi quest'ultima, con nota del 12 aprile 2024, ha evidenziato di aver inoltrato quegli atti alla Procura consorella presso il tribunale di Napoli: perché *medio tempore* in sede dibattimentale, nei riguardi di sette coimputati che non si erano avvalsi di riti alternativi e che perciò erano stati rinviati a giudizio, il tribunale di Lucca aveva declinato la competenza in favore del tribunale di Torre Annunziata.

Infine, tra gli undici coimputati dei quali era stato chiesto il rinvio a giudizio, Feliciano Piccolo e sua moglie Giovanna Corvino, oltreché una serie di società, si sono avvalsi del rito abbreviato; e, con sentenza n° 1717/2023 pure prodotta il 14 maggio 2024 dalla Procura regionale, sono stati condannati dal GIP presso il tribunale di Firenze.

6. Perciò l'unica pronuncia, pur non dibattimentale, tramite la quale siano stati *generaliter* accertati i fatti di causa è costituita dall'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal già menzionato GIP il 23 marzo 2018 nei riguardi del Donnarumma, la cui posizione è ivi specificamente vagliata alle pagine 51 – 62, e di vari altri coindagati (all. 11.25). In particolare si desume da tale ordinanza che:

- l'odierno convenuto aveva sempre rivestito le funzioni di presidente della commissione aggiudicatrice di ciascuna delle gare d'appalto alle quali sono riferiti i reati contestatigli;
- la prova riguardo all'omessa esecuzione dei lavori oggetto di quelle gare, cioè riguardo alla falsità ideologica di quanto via via attestato dal Donnarumma nel liquidare il corrispettivo per ciascuno di quegli appalti, viene desunta dalla circostanza secondo cui, localizzando le utenze telefoniche in uso agli operai che l'impresa aggiudicatrice risultava aver assunto per eseguire i lavori oggetto dell'uno o dell'altro appalto, nessuno di loro si era mai recato nel territorio del comune in cui dovevano venir eseguiti i lavori previsti dall'appalto stesso nello specifico periodo durante il quale, invece, constava che quell'esecuzione fosse avvenuta (con una lunga esemplificazione alle pagg. 56 – 62 dell'ordinanza);

- inoltre, "… a fronte di migliaia di telefonate intercettate … nel corso dell'intera indagine …", "… non in una di queste emerge[va] un solo riferimento a cantieri, strutture ospedaliere, problematiche legate all'effettuazione dei lavori oggetto delle commesse appaltate alle società riconducibili al sodalizio" criminale (pag. 62).

7. Orbene per un verso, nella prospettiva del falso ideologico di cui al capo F ascritto al Donnarumma riguardo alla documentazione da cui, in ipotesi, risultasse comprovata l'avvenuta esecuzione dei lavori in questione, quella medesima documentazione o, il che è lo stesso, l'attestazione dell'odierno convenuto riguardo all'effettiva esecuzione dei lavori stessi non può reputarsi sufficiente per escludere la materiale inesistenza del danno erariale. Né quegli può limitarsi ad invocare il brocardo secondo cui *negativa non sunt probanda*.

Per altro verso, tuttavia, esclusivamente per le quindici gare d'appalto elencate nella tabella 2 acclusa alla richiesta di rinvio a giudizio sussiste un concreto ed indubbio elemento oggettivo che corrobori la tesi dell'omessa esecuzione dei relativi lavori: ossia, appunto, il non esservi stati adibiti gli specifici operai ivi indicati; e, specularmente, l'esser stata propalata tale falsa circostanza.

Altresì la modalità mediante cui è stata celata l'inesistente esecuzione dei lavori oggetto di quelle quindici gare rende palese l'occultamento doloso del danno erariale riferibile a quelle medesime gare: con conseguente infondatezza, almeno *in parte qua*, dell'eccezione di prescrizione sollevata dal Donnarumma.

8. Inoltre deve reputarsi indubbia anche la consapevolezza di costui riguardo alla materiale inesistenza dei lavori oggetto di quei quindici appalti, proprio in virtù della loro numerosità: la quale oltretutto, in capo al convenuto stesso, di per sé rende gravemente colpevole l'omessa verifica riguardo all'effettiva esecuzione di tali lavori.

Né il dolo a lui ascrivibile può venir eliso da affermazioni come quelle rese nell'interrogatorio del 10 maggio 2018 dinanzi alla Procura fiorentina (all. 7.14): ossia l'aver avuto "… riscontro positivo dei lavori eseguiti perché le lamentele [le quali, evidentemente, lo avevano indotto a disporre l'esecuzione dell'uno o dell'altro lavoro] finivano"; e, comunque, l'aver il Donnarumma stesso "… verificato che i lavori [aggiudicati alle imprese riconducibili a Feliciano Piccolo] fossero stati effettivamente eseguiti" (pag. 6, *passim*). Infatti, in quel medesimo interrogatorio, lui ha ammesso di non essere "… in grado di dire effettivamente se [i lavori il Piccolo stesso] li ha fatti o non li ha fatti sulla base di una descrizione scritta dei lavori eseguiti" (pag. 9), senza che rilevi che i lavori in questione riguardassero esclusivamente "… uffici e non ambienti sanitari" (pag. 10); e di aver ricevuto denaro, sempre dal Piccolo, in riferimento agli appalti aggiudicati in favore di quest'ultimo, asserendo peraltro che l'entità di quella remunerazione era a discrezione di quel coimputato (pag. 7).

9. Così acclarata l'omessa esecuzione dei lavori soltanto riguardo ai quindici appalti contemplati nella già richiamata tabella 2, quale rinvenibile anche alle pagg. 28 – 31 della sentenza n° 1377/2023 del tribunale di Lucca, il primario profilo di danno ascrivibile al

Donnarumma consiste non già nell'aver alterato l'aggiudicazione di determinate gare d'appalto, quand'anche per tornaconto economico: perché non può dirsi dimostrato, *sic et simpliciter*, che quelle gare potessero venir aggiudicate dall'ASL a condizioni migliori; e, nel caso, in qual misura. Essenzialmente, invece, il danno erariale discende dall'aver remunerato terzi riguardo ai lavori previsti da quelle gare, pur nella consapevolezza dell'omessa esecuzione di questi ultimi.

Perciò il primo capitolo di danno equivale al corrispettivo pagato dall'ASL per i seguenti quindici appalti di cui alla tabella 2:

Progressivo e CIG	**Impresa appaltatrice**	**Corrispettivo**
25 6357368A07	F.L. Appalti s.r.l.	135.060,00
27 65086102E2	E.M. Appalti s.r.l.	129.320,00
28 64283813D1	M.T. Group s.r.l.s.	132.428,00
29 643140534D	Al.Ma. s.r.l.s.	125.148,00
30 6615464597	M.T. Group s.r.l.s.	124.980,00
31 6617202FD2	Al.Ma. s.r.l.s.	124.560,00
32 6648650F88	Ediltre s.r.l.	125.574,00
33 6731867064	F.P. Immobiliare s.r.l.	117.651,00
34 67438419A3	P.C. Appalti s.r.l.s.	117.476,00
35 6748053D7C	Ediltecnica s.r.l.	121.656,00
36 6825101B82	Nova Edil s.r.l.	123.972,00
37 688884136E	D.C. Appalti s.r.l.s.	125.072,40
38 6916060143	O.L.C.A. s.r.l.	123.860,00
39 6961386D72	Opera Italia s.r.l.	121.806,20

40 7068161EF6	E.M. Appalti s.r.l.	125.780,00

A tale capitolo di danno, complessivamente pari a 1.874.343,60 euro, va addizionata la rivalutazione monetaria, dalla data dei rispettivi pagamenti effettuati dall'ASL riguardo a ciascuna di tali gare fino alla data di pubblicazione della presente sentenza.

10. Inoltre la complessità degli accertamenti riguardanti un numero così elevato di gare d'appalto rende dimostrata l'esistenza di un danno da disservizio; o, per meglio dire, di un danno patrimoniale ulteriore. Però l'entità di quest'ultimo va proporzionata al numero di appalti riguardo alla cui mancata esecuzione può reputarsi raggiunta la prova, cioè quindici, secondo quanto poc'anzi considerato; e il totale degli appalti vagliati dagli inquirenti, che invece sono una sessantina.

Perciò, a fronte di un *petitum* di poco superiore ai 28.000 euro a quel proposito, all'attualità tale secondo capitolo di danno va liquidato in 7.000 euro.

11. Analogamente appare equo dimezzare a 80.000 euro, sempre all'attualità, il danno da interruzione del nesso sinallagmatico: perché la condotta del Donnarumma deve reputarsi largamente omissiva, prima che commissiva, alla luce di quanto fin qui osservato.

12. Infine la soccombenza dell'odierno convenuto trae con sé la sua condanna al pagamento delle spese di giudizio: la cui liquidazione, ai sensi del comma 5 dell'art. 31 c.g.c., va demandata alla segreteria della Sezione, con nota a margine della presente sentenza.

P . Q . M .

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania,

definitivamente pronunciando in merito al giudizio n° 73851:

1) condanna Sebastiano Donnarumma a risarcire all'azienda sanitaria locale Napoli 3 Sud un danno di 1.874.343,60 euro, oltre alla rivalutazione monetaria come indicato in motivazione fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché un ulteriore danno di 78.000 euro liquidato all'attualità, in ambo i casi con l'aggiunta degli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;
2) rigetta nel resto la domanda attorea;
3) pone a carico del Donnarumma le spese di giustizia, liquidate dalla segreteria della Sezione con nota a margine della presente sentenza.

Così deciso a Napoli nella camera di consiglio del 6 giugno 2024.

IL GIUDICE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

(Eugenio Musumeci) — (Michele Oricchio)

(firma digitale) — (firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 18/02/2025

Il Direttore della Segreteria
Maurizio Lanzilli
(firma digitale)